

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Srovnání právních úprav ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo v kontextu unijního práva

**The comparison of the legal regulations of nature conservation in the Czech Republic
and in Germany in the context of the EU law**

DISERTAČNÍ PRÁCE

Autorka disertační práce: Mgr. Michaela Vráželová, LL.M.

Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

**Adresa: Wolkerova 24
Olomouc
779 00**

Prohlašuji, že jsem disertační práci napsala samostatně, všechny použité prameny byly v této práci řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Olomouci dne 30. 9. 2014

Michaela Vráželová

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala svým rodičům, kteří mě podpořili v úmyslu přihlásit se do doktorského studijního programu a velmi mi pomáhali v průběhu celého studia. Mé velké poděkování patří i všem mým blízkým a přátelům za nekončící podporu a povzbuzení.

Děkuji školiteli práce Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc. za cenné připomínky a diskuze k tématu práce i celkové vedení projektu podpořeného z prostředků Grantové agentury Univerzity Karlovy, jehož byl školitelem. Velký dík směřuje i členům Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde jsem strávila část svého studia jako interní doktorandka. Za vstřícný a ochotný přístup a veškerou dosavadní spolupráci děkuji PhDr. Mileně Horákové, se kterou jsem mohla kdykoliv konzultovat německou právní terminologii.

Disertační práce je výstupem projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy č. 443411, s jehož pomocí jsem opakovaně navštívila zahraniční univerzitní pracoviště a získala potřebné materiály a podklady ke studiu.

Obsah

1.	ÚVODEM.....	1
2.	PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY	7
2.1	Úvod.....	7
2.2	Vývoj ochrany přírody	8
2.2.1	VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	8
2.2.1.1	Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva	8
2.2.1.2	Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin	10
2.2.1.3	Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť	12
2.2.1.4	Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů	13
2.2.1.5	Úmluva o ochraně Alp.....	15
2.2.1.6	Úmluva o biologické rozmanitosti	16
2.2.1.7	Evropská úmluva o krajině.....	18
2.2.1.8	Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat	19
2.2.2	VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY VE SPOLEČNÉ EVROPSKÉ ENVIRONMENTÁLNÍ POLITICE.....	21
2.2.3	VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V ČESKÉM PRÁVU	22
2.2.4	VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V NĚMECKÉM PRÁVU	24
2.2.4.1	Počátky ochrany přírody.....	25
2.2.4.2	Období výmarské republiky	26
2.2.4.3	Období Třetí říše.....	27
2.2.4.4	Poválečný vývoj v Německu	27
2.2.4.5	Spolkový zákon o ochraně přírody z roku 1976.....	28
2.2.4.6	Vývoj právní úpravy v NDR	29
2.3	Ochrana přírody v unijním právu.....	31
2.3.1	SMĚRNICE O OCHRANĚ VOLNĚ ŽIJÍCÍCH PTÁKŮ.....	32
2.3.2	SMĚRNICE O OCHRANĚ PŘÍRODNÍCH STANOVIŠŤ, VOLNĚ ŽIJÍCÍCH ŽIVOČICHŮ A PLANĚ ROSTOUCÍCH ROSTLIN.....	34
2.3.2.1	Ocenění Natura Award	35
2.3.3	DALŠÍ PŘEDPISY UNIJNÍHO PRÁVA	36
2.3.4	FINANCOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	44
2.3.4.1	Program life+ 2007-2013	44
2.3.4.2	Program life 2014-2020.....	46
2.3.4.3	Ochrana životního prostředí a program Horizon 2020	51
2.3.4.4	Operační program životní prostředí 2007-2013	54
2.3.4.5	Operační program Životní prostředí 2014-2020.....	56
2.4	Shrnutí.....	58
3.	PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉM A NĚMECKÉM PRÁVU	60
3.1	Ústavní úprava v českém právu	60
3.2	Ústavní úprava v německém právu.....	72
3.2.1	VZTAH SPOLKOVÉHO PRÁVA A ZEMSKÉHO PRÁVA	73
3.2.2	OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ JAKO STÁTNÍ CÍL.....	74
3.2.3	ZÁKONODÁRNÁ PRAVOMOC V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	75
3.2.4	OCHRANA PŘÍRODY JAKO SOUČÁST KODIFIKACE	78
3.3	Shrnutí.....	79
4.	PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY V ČR A V SRN.....	81

4.1	Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	81
4.2	Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny	82
4.3	Obecné zásady ochrany přírody.....	84
4.3.1	PŘÍKLADY OBECNÝCH ZÁSAD.....	92
4.3.2	SHRNUTÍ OBECNÝCH ZÁSAD OCHRANY PŘÍRODY	103
4.4	Formy a nástroje ochrany přírody.....	104
4.4.1	OBECNÁ OCHRANA PŘÍRODY	105
4.4.1.1	Obecná ochrana přírody v českém právu	105
4.4.1.2	Obecná ochrana přírody v německém právu	112
4.4.2	ZVLÁŠTNÍ OCHRANA PŘÍRODY	113
4.4.2.1	Územní ochrana přírody v českém právu.....	113
4.4.2.2	Územní ochrana přírody v německém spolkovém právu	120
4.4.2.3	Územní ochrana přírody v bavorském právu	130
4.4.2.4	Územní ochrana přírody v saském právu	132
4.4.2.5	Druhovú ochrana přírody v českém právu.....	135
4.4.2.6	Druhovú ochrana přírody v německém spolkovém právu.....	144
4.4.2.7	Druhovú ochrana přírody v bavorském právu	148
4.4.2.8	Druhovú ochrana přírody v saském právu.....	148
4.4.3	ÚPRAVA SOUSTAVY NATURA 2000.....	149
4.4.3.1	Úprava soustavy NATURA 2000 v českém právu.....	149
4.4.3.2	Úprava soustavy NATURA 2000 v německém spolkovém právu.....	155
4.4.3.3	Úprava soustavy NATURA 2000 v bavorském právu	159
4.4.3.4	Úprava soustavy NATURA 2000 v saském právu.....	160
4.5	Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody.....	161
4.5.1	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V ČR.....	161
4.5.2	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA VE SPOLKOVÉM PRÁVU	169
4.5.3	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V BAVORSKÉM PRÁVU	170
4.5.4	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V SASKÉM PRÁVU	171
4.6	Právní nástroje ochrany přírody.....	172
4.6.1	PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY PŘÍRODY V ČESKÉM PRÁVU	172
4.6.2	PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY PŘÍRODY V NĚMECKÉM PRÁVU	175
4.7	Výkon státní správy v ochraně přírody.....	176
4.7.1	VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE	176
4.7.2	VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V SRN	179
4.7.3	VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V BAVORSKU	180
4.7.4	VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V SASKU.....	182
4.8	Shrnutí.....	183
5.	JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY PŘÍRODY.....	187
5.1	Řízení před Soudním dvorem Evropské unie	187
5.2	Řízení ve věcech porušení směrnice o stanovištích.....	191
5.3	Řízení ve věcech porušení směrnice o ptácích	200
5.4	Řízení o předběžné otázce	204
5.5	Shrnutí judikatury	210
6.	ZÁVĚREM.....	212
	SHRNUTÍ.....	217
	ZUSAMMENFASSUNG	219
	ANOTACE	221
	ABSTRACT	222
	KLÍČOVÁ SLOVA, KEYWORDS	223
	SEZNAM ZKRATEK	224
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	231

INTERNETOVÉ PRAMENY	241
JUDIKATURA.....	242
OBRAZOVÁ PŘÍLOHA.....	244

1. ÚVODEM

Tato disertační práce je tematicky zaměřena na komparaci právní úpravy ochrany přírody v České republice a ve Spolkové republice Německo. Zohledňuje přitom unijní právní úpravu ochrany přírody, která je v dané oblasti pro členské státy Evropské unie zcela zásadní.

Již v úvodu práce lze uvést, že německá právní úprava je z hlediska historického vývoje pro českou právní úpravu zdrojem inspirace. Z tohoto důvodu je práce volbou tématu velmi aktuální, neboť bude zkoumat podstatné změny spolkové právní úpravy posledních let. V SRN došlo v roce 2006 k přesunu zákonodárných kompetencí v několika oblastech, ochranu přírody nevyjímaje. Důsledky tohoto rozhodnutí spolkového ústavodárce se komplexně promítají do právní úpravy ochrany přírody jak na úrovni Spolku, tak i jednotlivých spolkových zemí. Změny Ústavy (Grundgesetz) s sebou přinesly i přijetí nového spolkového zákona, změny ve stávajících zemských zákonech, příp. přijetí nových zemských zákonů ochrany přírody.

V České republice je naproti tomu základem právní úpravy ochrany přírody zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který je co do povahy zákonem původním. S ohledem na skutečnost, že právní úprava sousedního státu bývá často zdrojem inspirace, stojí za zvážení použití některých výstupů práce a zejména zdrojů literatury a jiných pramenů při přípravách nového návrhu legislativního předpisu.

SRN je jedním ze zakládajících členských států předchůdce dnešní EU. Z tohoto pohledu je možné zaměřit se podrobněji na implementaci unijní legislativy ochrany přírody, neboť dlouhodobě je dle statistik Evropské komise ochrana přírody jednou z oblastí, v nichž často dochází k porušování povinností a v návaznosti na to k řízení před Soudním dvorem Evropské unie. V případě SRN je judikatura SD EU (dříve ESD) bohatá, tyto příklady lze podrobněji rozpracovat a dovodit z nich obecnější závěry ve věci porušování povinností členských států.

Základní výzkumné otázky

K základním cílům disertační práce patří vedle podrobné analýzy právních předpisů ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo také nalezení odpovědí na základní otázky. Pro přehlednost je lze rozdělit do čtyř kategorií, které jsou uvedeny níže.

A) Které unijní právní předpisy jsou v této oblasti pro obě země nejdůležitější? Jakým prošla unijní právní úprava vývojem? Co přinese aktuální programové období 2014-2020 pro ochranu přírody v EU, v ČR a v SRN?

B) V jakém ohledu se liší česká a německá právní úprava ochrana přírody? Které právní instituty ochrany přírody nalezneme v právním řádu jedné země, ale nikoliv ve druhé zemi?

C) Lze se při přípravě nového znění Zákona o ochraně přírody a krajiny v ČR inspirovat německým právním řádem? Může se německý (spolkový) zákonodárce inspirovat českou právní úpravou ochrany přírody?

D) Proč nejsou snahy o kodifikaci práva životního prostředí v SRN dlouhodobě úspěšné? Má stávající úprava obecných zásad ochrany přírody ve Spolkovém zákoně ochrany přírody a krajiny z dlouhodobého hlediska smysl?

Členění práce

Disertační práce je rozdělena na 6 kapitol, které jsou dále členěny na jednotlivé podkapitoly. Po obecném úvodu následuje vývoj právní úpravy ochrany přírody v českých a německých zemích. V další části je podrobněji rozebrána mezinárodní a unijní úprava ochrany přírody, k unijní úpravě jsou připojeny možnosti financování projektů na ochranu přírody z evropských prostředků. Tyto zdroje jsou v současné době nezbytným doplňkem udržení určité úrovně stavu ochrany přírody. Na mezinárodní a unijní úpravu naváží části věnované vnitrostátním právním úpravám, jejichž úvod bude zaměřen na ústavněprávní rovinu a dále podrobně představeny a porovnány složkové zákony, jmenovitě zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, a Spolkový zákon o ochraně přírody a péči o krajinu z 29. 7. 2009 (Bundesnaturschutzgesetz). Samostatně bude rozebrána judikatura Soudního dvora Evropské unie, které je v oblasti ochrany přírody četná a k oběma základ-

ním směrnicím, jmenovitě směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích existuje značné množství příkladů rozhodovací praxe.

Metodologie práce

Práce je napsána s použitím obvyklých metodologických přístupů užívaných ve vědecké práci. Jedná se o přístupy systémový, analyticko-syntetický, komparativní, využívám metod historické, jazykové a logické.

Systémový přístup se vyznačuje tím, že zkoumá danou problematiku jako celek. Právní úprava ochrany přírody je v této práci dále rozvinuta jako jednotný a ucelený systém. Z pohledu systémového přístupu je nutno vnímat celou problematiku komplexně a zkoumat jednotlivé teze s ohledem na jejich postavení v právní úpravě i reálných souvislostech.

Dalším metodologickým přístupem je analyticko-syntetický přístup, s jehož pomocí bude zvolená problematika rozebrána. V rámci dalšího postupu budou vytipovány podstatné náležitosti dané právní úpravy, které budou podrobněji rozpracovány. Při zkoumání problematiky bude v závěru každé části následovat stručné shrnutí, jež bude v souladu s výše uvedeným přístupem. Jednotlivá dílčí shrnutí budou podkladem pro ucelený závěr disertační práce, v němž budou kromě těchto dílčích shrnutí i odpovědi na základní výzkumné otázky a případná doporučení z nich plynoucí.

Komparativní přístup je v práci užíván jako průřezová metoda a aplikuje se při porovnávání právní úpravy mezinárodního, unijního a národního práva, jmenovitě českého a německého, v případě posledního spolkového a zemského práva. Vzhledem k povaze práce, která je sama o sobě komparativní analýzou dané problematiky, je komparativní přístup stěžejním metodologickým přístupem. V práci budou tedy nejenom představeny jednotlivé prvky a instituty platné právní úpravy, tyto budou v další části i porovnány s právní úpravou sousedního státu, v obou případech členských států Evropské unie. Z tohoto pohledu mohou i z metody porovnání plynout konkrétní závěry, zvláště v těch případech, kdy je právní úprava odlišná.

V některých částech práce bude přistoupeno k účelovému zjednodušení, neboť práce je svým obsahovým zaměřením vymezena široce, a skýtá tak možnosti detailního pojetí několika právních úprav včetně zahraniční a mezinárodní, resp. Unijní. Z důvodu rozsahu

práce byla zvolena koncepce představení dané problematiky v předmětných zemích a její komparace, která bude doplněna o výčet pramenů.

Literatura uvedená v práci byla vybírána tak, aby odrážela platnou právní úpravu a splňovala požadavky vědecké práce. Z velké části jsem pracovala s cizojazyčnou literaturou, což je zřejmé s ohledem na volbu tématu. Zejména u německé právní úpravy je citovaná literatura velmi aktuální, což souvisí se změnami spolkového práva ochrany přírody. Jednotlivé publikace jsou doplněny nejnovějšími komentáři zákonů, v německém právu se jedná o zákony spolkové, nikoliv zemské. Pro větší přehlednost jsou další dostupné prameny uvedeny v poznámkovém aparátu. Při psaní byla zohledněna i vybraná odborná periodika, jako jsou odborné časopisy, sborníky a jiná díla vydávaná v pravidelných intervalech. V práci jsou citována rozhodnutí soudů, rozhodovací praxe tak dotváří ucelený pohled na danou problematiku. Často jsem využívala i internetové zdroje, zejména v části, která se věnuje mezinárodní a unijní právní úpravě.

Tato práce je jedním z výstupů projektu GA UK č. 443411 plně podpořeným z prostředků Grantové agentury Univerzity Karlovy. Projekt GAUK byl realizován v období let 2011-2013. Výstupem grantového projektu je předkládaná disertační práce a příspěvky¹ publikované ve sbornících.² Četné množství zahraničních pramenů umožňuje zájemcům další studium zvolených oblastí nebo témat. Sběr cizojazyčné literatury byl usnadněn zahranič-

¹ Vráželová, M., The Act on prevention and remedying of environmental harm in Damohorský, M. – McIntyre, O. – Sobotka, M. (eds.), Current issues on EU Environmental Law – Implementation of the Waste Framework Directive and Environmental Liability Directive, Charles University in Prague, Faculty of Law, Prague 2011, str. 17-23; Vráželová, M., Das Naturschutzrecht in Bayern in Damohorský M. – Kerschner F. – Wagner E. M. – Stejskal V. (Hrsg.). Recht der Naturresourcen in Österreich und in der Tschechischen Republik. Praha, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Vladimír Kvasnička Vodnář, Praha 2012., str. 158-162; Vráželová, M., Allgemeine Grundsätze des deutschen Naturschutzes in Damohorský, M. – Stejskal, V. - Durner, W. (Hrsg.), Umweltrecht in Tschechien, Deutschland und EU, mit Schwerpunkt auf Schutz der großen europäischen Wasserflüsse und Gebirge. Praha, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Vladimír Kvasnička Vodnář, Praha 2014; Vráželová, M., Regulation on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species. In Damohorský M. – Stejskal V. (eds.), Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten years after, Czech Society for Environmental Law, Beroun Nakladatelství Eva Rozkotová, 2014.

² Dále Vráželová, M., Das Naturschutzrecht im deutschen Grundgesetz. In Damohorský, M./Kerschner, F./Wagner, E./Stejskal, V. (Hrsg.), Wald-, Wasser- und Vogelschutzrecht in Österreich, in der Tschechischen Republik und in der EU, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2010, str. 108-120.

ními studijními pobyty³ (krátkodobými i jedním dlouhodobým).⁴ Překlad cizojazyčné literatury byl prováděn samostatně v průběhu studijních pobytů v zahraničí. Vnitrostátní právní úpravy budou představeny spolu s příklady rozhodovací praxe soudů, obdobné platí i pro unijní právní úpravu.

Cíle práce

Hlavním cílem disertační práce je poskytnout odborné i laické veřejnosti přehled právní úpravy ochrany přírody v České republice a ve Spolkové republice Německo a tyto právní úpravy vzájemně porovnat. V obou zemích existuje ucelená právní úprava v dané oblasti, která odpovídá ústavnímu uspořádání obou zemí, tj. unitární stát v případě České republiky a federace v SRN. S ohledem na tuto odlišnost budou hledány společné i rozdílné prvky právní úpravy. Jednotlivé odlišnosti, příp. ty instituty, které v jednom státě existují a ve druhém je právní úprava nezohledňuje, budou v práci zdůrazněny.

Závěry disertační práce poskytnou podrobné shrnutí zvolené problematiky, představí právní stav de lege lata a výsledky komparace vnitrostátní právní úpravy ČR a SRN. Budou zmíněny hlavní odlišnosti a zodpovězeny základní výzkumné otázky. Závěr práce bude obsahovat i návrhy dovozené z jednotlivých výstupů zkoumání a náměty de lege ferenda.

Téma práce není dosud v odborné literatuře souhrnně pojednáno, s ohledem na stále velmi čerstvou právní úpravu v německém právu⁵ se v českém prostředí objevuje řada témat, která jsou detailněji rozebrána. Ve většině případů však tvoří součást širší problematiky, nejsou tedy zaměřena výhradně na právní úpravu v jedné zemi. V kontextu této skutečnosti může být disertační práce užitečným příspěvkem zohledňujícím aktuální situaci v právním řádu SRN.

³ Během nich došlo jak ke konzultaci tématu s předními odborníky na německou právní úpravu, např. S profesorem Michaellem Kloepferem (Humboldtova univerzita v Berlíně), tak zejména k samostatnému studiu odborné literatury, sběru jednotlivých pramenů, práci s právními databázemi (Beck Online, Juris apod.).

⁴ Studijní cesty byly součástí projektu GA UK č. 443411, jednalo se o pobyt na Humboldtově univerzitě v Berlíně (09/2009-09/2010), dále o krátkodobé studijní pobyty na Humboldtově univerzitě v Berlíně (08/2011), v knihovnách institucí a poradních orgánů Evropské unie v Bruselu (09/2011), na Universität Hamburg v Hamburku (07/2012), na Humboldtově univerzitě v Berlíně (11/2012), na Humboldtově univerzitě v Berlíně (07/2013, 11/2013).

⁵ Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny – Bundesnaturschutzgesetz nabyt účinnosti 1. 3. 2010.

Obsáhlost tématu byla důvodem pro výběr pouze jedné právní úpravy, s níž bude česká právní úprava komparována. Nepochybně by bylo přínosem, kdyby byly zmíněny i jiné příklady, např. Všechny sousední státy České republiky, příp. Státy německé jazykové oblasti. V takovém případě by však práce svým rozsahem jednak překročila požadavky na ni kladené, dále by nutně byla v některých svých částech obecnější. Z tohoto důvodu byl proveden výběr jednoho právního řádu.

Práce zohledňuje stav právní úpravy ke dni 30. 9. 2014.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY

2.1 Úvod

V této kapitole disertační práce bude blíže představen vývoj právní úpravy ochrany přírody. Zohledněn bude vývoj právní úpravy v komunitárním, resp. Unijním právu, které svou existencí ovlivňuje vnitrostátní právní úpravu v členských státech Evropské unie, dále v německém a českém právu. Stručně budou zmíněny základní etapy vývoje v obou právních řádech a nejvýznamnější osobnosti z oblasti teoretických základů ochrany přírody a také praktičtí zakladatelé ochrany přírody v obou zemích.

V další kapitole bude nastíněna úprava mezinárodního práva veřejného, která bude zúžena na s tématem práce související mezinárodní úmluvy, neboť si tato práce neklade za cíl postihnout celou materii ochrany přírody, která je v mezinárodním právu velmi rozsáhlá. Mezinárodní právo však nemůže být jako základ právní úpravy, a to i četných právních předpisů na úrovni Evropské unie, na tomto místě opomenuto.

S ohledem na skutečnost, že obě národní právní úpravy, jak česká, tak německá, jsou ve značném rozsahu ovlivněny právem Evropské unie, bude vysvětlen i evropský kontext a s ním související otázky vývoje právní úpravy. Vývoj v evropském právu bude nastíněn jak po stránce vývoje zakládacích smluv, tak i sekundárních právních předpisů. Zmíněny budou akční programy, které již několik desetiletí tvoří základ ochrany přírody na úrovni Společenství, později Unie.

Základem společné evropské unijní právní úpravy ochrany přírody jsou předpisy sekundárního práva, jmenovitě Směrnice o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Oba předpisy budou v této práci reprezentovat unijní právo, které bude doplněno úvodním teoretickým základem z oblasti primárního práva.

Vedle nástrojů právních, kterým je zejména věnována tato disertační práce, je v ochraně přírody, stejně jako v ostatních složkách životního prostředí, nezbytná i otázka ekonomických nástrojů, zejména financování ochrany přírody. Oblast životního prostředí včetně ochrany přírody mohou být financovány z prostředků strukturálních fondů Evropské unie. Příklad na české straně bude v podobě Operačního programu životní prostředí

v programovém období 2007-2013 představen níže. S ohledem na finanční nástroje poskytované přímo z rozpočtu Evropské unie – program LIFE+, který je v členských státech EU využíván i v ochraně přírody, bude krátce pojednáno o tomto tzv. Komunitárním programu. V části o české a německé právní úpravě budou uvedeny i konkrétní projekty, podpořené z prostředků Evropské unie, které přispívají k ochraně přírody.

2.2 Vývoj ochrany přírody

2.2.1 VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Základním pramenem mezinárodního práva jsou mezinárodní úmluvy (německy *internationale Abkommen*, anglicky *international conventions*). Obě země, jak Česká republika, tak Spolková republika Německo přistoupily ke všem základním mezinárodním úmluvám v oblasti ochrany přírody a zajišťují závazky, které pro ně vyplývají z jejich textu.⁶ v následujících řádcích se věnuji základním znakům vybraných stěžejních mezinárodních úmluv v oblasti ochrany přírody a krajiny.

V následující části budou stručně představeny vybrané mezinárodní úmluvy v oblasti ochrany přírody.

2.2.1.1 Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva

Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva⁷ neboli Ramsarská úmluva⁸ má zajistit ochranu mokřadům a vodnímu ptactvu. Úmluva tvo-

⁶ Damohorský, M. a kol., Mezinárodní právo životního prostředí - II. část, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2008, str. 121 an.

⁷ Úmluva byla sjednána v Ramsaru (Írán) dne 2. 2. 1971, v platnosti od roku 1975. Dne 3. 12. 1982 byl v Paříži sjednán Protokol o změně Úmluvy, který je platný ode dne 1. 10. 1986. V současné době má Ramsarská úmluva 168 smluvních stran. Pro SRN vstoupila v platnost dne 26. 2. 1976 (BGBl. II 1976, S. 1265). ČSFR podepsala Úmluvu v r. 1990, Česká republika převzala jako nástupnický stát závazky z Úmluvy ke dni 1. 1. 1993 (č. 396/1990 Sb.).

⁸ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitats nebo také Ramsar Convention on Wetlands, německy Ramsar-Konvention über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung.

ří rámec pro celosvětovou ochranu a užívání mokřadů. Mokřad je v Úmluvě definován jako „území bažin, slatin, rašelinišť i území pokrytá vodou, přirozeně i uměle vytvořená, trvalá či dočasná, s vodou stojatou či tekoucí, sladkou, brakickou či slanou, včetně území s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje šest metrů“.⁹ Každý stát Úmluvy má povinnost přidat nejméně jeden mokřad ze svého území do Seznamu mokřadů mezinárodního významu,¹⁰ který je významný jako biotop vodního ptactva. Mokřady se do seznamu zapisují, pokud splňují mezinárodní význam pro vodní ptactvo a mezinárodní význam z hlediska ekologie, botaniky, zoologie, limnologie nebo hydrologie.¹¹ Nyní je na seznamu zapsáno 2186 mokřadů o celkové rozloze více než 208 mil ha.¹² Česká republika má na seznamu celkem 14 lokalit o rozloze více než 60 000 ha.¹³ SRN nahlásila 34 lokalit o celkové rozloze přes 868 000 ha.¹⁴ V roce 1990 bylo ve švýcarském Montreux rozhodnuto o založení Seznamu ohrožených mokřadů.¹⁵ Na seznamu jsou uvedeny mokřady mezinárodního významu, u kterých došlo, dochází nebo může dojít ke změnám ekologického charakteru. Signatáři mají několik povinností, které pro ně plynou z textu Úmluvy, mají povinnost na svém území vybrat alespoň jeden mokřad, který může být zařazen do výše uvedeného seznamu.¹⁶ Dále mají podporovat ochranu mokřadů a vodního ptactva tím, že budou zřizovat přírodní rezervace. Není přitom rozhodující, zda se jedná o mokřady, které jsou na seznamu. Státy mají spolupracovat s dalšími signatáři, pokud jsou lokality umístěny na území více států, mají rovněž spolupracovat na výzkumu a péči o mokřady.¹⁷ Příkladem této spolupráce je dohoda států o spolupráci ve věci zařazení mokřadů na Seznam

⁹ Ustanovení čl. 1 Ramsarské úmluvy, text Úmluvy viz http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-texts/main/ramsar/1-31-38_4000_0__.

¹⁰ List of Wetlands of International Importance, viz také http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-list/main/ramsar/1-31-218_4000_0__.

¹¹ Ustanovení čl. 2 odst. 2 Ramsarské úmluvy.

¹² Podrobnosti ke statistickým údajům jsou ke stažení na oficiální webové stránce Úmluvy viz http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1_4000_0__.

¹³ Podrobnosti viz http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-list-anno-czech/main/ramsar/1-31-218%5E16430_4000_0__.

¹⁴ Podrobnosti viz http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-list-anno-germany/main/ramsar/1-31-218%5E16385_4000_0__.

¹⁵ Montreux Record.

¹⁶ Čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 8 odst. 2 písm. b) Úmluvy.

¹⁷ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 342 an.

přeshraničních lokalit¹⁸ v případě, že se nacházejí na území obou států. Ministerstvo životního prostředí má v ČR odpovědnost za plnění Ramsarské úmluvy, existuje i Český ramsarský výbor, který má poradní funkci. Česká republika byla v letech 2009-2012 členem Stálého výboru úmluvy, v tomto období zastupovala ve výboru region Evropy.¹⁹

2.2.1.2 Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin²⁰ neboli Úmluva CITES je jednou z nejdůležitějších mezinárodních dohod chránících rostliny a živočichy. Byla sjednána ve Washingtonu,²¹ bývá nazývána Washingtonská úmluva. Cílem této úmluvy je ochrana ohrožených druhů živočichů a rostlin před vyhubením z důvodu nadměrného využívání pro komerční účely, kontrola obchodu s planě rostoucími rostlinami a volně žijícími živočichy. Obchodem se podle Úmluvy rozumí vývoz, reexport, dovoz a introdukce z moře. Úmluva kontroluje obchod s živočichy odchovanými v zajetí nebo s rostlinami vypěstovanými člověkem, které jsou v přírodě ohroženy. Úmluva se z větší části nevztahuje na domestikovaná zvířata a kulturní rostliny. Využívání divoké přírody pro účely mezinárodního obchodu představuje jeden z nejzávažnějších důvodů ubývání druhů. Mezi hlavní exportní oblasti živočichů a rostlin chráněných úmluvou CITES se řadí rozvojové země, pro které představuje export živé přírody velmi často důležitý zdroj příjmů. V celosvětovém měřítku je největším dovozcem produktů divoké přírody EU, následovaná USA, Dálným Východem (Čína, Japonsko, Korea), arabskými zeměmi a Austrálií.

Úmluva představuje jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany přírody na celém světě, má podporu i významných organizací, jakými jsou IUCN nebo WWF. Prostřednictvím Úmlu-

¹⁸ Transboundary Ramsar Sites, v případě ČR se jedná o Mokřady dolního Podyjí a Krkonošská rašeliniště, <http://www.ramsar.org/about/international-cooperation>.

¹⁹ Podrobnosti viz http://mzp.cz/cz/ramsarska_umluva_o_mokradech.

²⁰ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, užívána zkratka CITES, německy Das Washingtoner Artenschutzabkommen.

²¹ Úmluva byla sjednána dne 3. 3. 1973, v platnosti ode dne 1. 7. 1975, má v současné době 180 smluvních stran. Pro SRN vstoupila v platnost dne 20. 6. 1976 (BGBl. II 1975, S. 777). ČSFR podepsalo úmluvu dne 28. 2. 1992 jako 114. Stát v pořadí. Úmluva vstoupila v platnost dne 28. 5. 1992 (č. 572/1992 Sb.). Česká republika poté převzala závazky z úmluvy jako nástupnický stát dne 1. 1. 1993.

vy byla vytvořena síť, která pomocí povolení (tzv. permitů) kontroluje obchod s planě rostoucími rostlinami a volně žijícími živočichy. Obchod definuje Úmluva jako jakýkoliv vývoz nebo dovoz chráněných organismů, jejich těl a výrobků z nich. Úmluva dělí druhy do tří kategorií, které jsou uvedeny v přílohách k Úmluvě. V příloze I jsou uvedeny druhy ohrožené vyhubením, které mohou být nepříznivě ovlivněny obchodem. V příloze II jsou druhy, které by mohly být ohroženy vyhubením, kdyby neplatila přísná opatření regulující mezinárodní obchod. Dále jsou v této příloze uvedeny druhy, které se podobají druhům, které jsou v příloze I. V příloze III jsou druhy, o kterých některá ze smluvních stran prohlásí, že při kontrole mezinárodního obchodu je třeba, aby smluvní strany spolupracovaly.²² Úmluva poskytuje v současné době ochranu přibližně 8 000 druhů živočichů a 40 000 druhů rostlin.²³

Koordinační činnost Úmluvy má na starosti Sekretariát, jehož sídlo je ve švýcarské Ženevě. Sekretariát dále shromažďuje údaje o objemu mezinárodního obchodu a pořádá konference a setkání odborných orgánů Úmluvy.²⁴ Dále lze zmínit Konferenci smluvních stran, Stálý výbor působící mezi zasedáními konference smluvních stran a také vědecké výbory. Národní úrovni přísluší určit výkonné, vědecké a kontrolní orgány. Na unijní úrovni je Úmluva prováděna nařízením Rady č. 338/97, které je v některých ohledech přísnější než samotná Úmluva. Od přistoupení ČR k EU platí toto nařízení přímo, členské státy mohou upravit některá opatření přísněji. To je případ zvláště chráněných druhů podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále povinné registrace chovu některých exotických živočichů podle zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, vyhláška č. 210/2010 Sb. a další předpisy.²⁵

²² Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 134.

²³ Schlacke, S., Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Carl Heymanns Verlag, Köln 2012, str. 48.

²⁴ Podrobnosti viz <http://www.cites.org/eng/disc/sec/index.php>.

²⁵ Jako příklady lze na tomto místě uvést zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a další.

2.2.1.3 Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť²⁶ patří k nejvýznamnějším úmluvám na ochranu přírody. Úmluva byla sjednána ve švýcarském Bernu v r. 1979 a bývá také nazývána Bernská úmluva.²⁷ Tzv. Bernská úmluva byla vypracována v rámci Rady Evropy²⁸ a stěžejním cílem této úmluvy je ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin včetně jejich výskytu. Zvláštní pozornost je věnována ohroženým zranitelným druhům a poddruhům a stěhovavým druhům.²⁹ Pro signatáře úmluvy plynou zejména tyto úkoly: uvést do souladu vlastní legislativu o ochraně stanovišť a druhů, o regulovaném využívání některých druhů, o zákazu zabíjení živočichů, dále včlenit ochranu přírody do národní politiky a přispívat k rozšiřování vzdělávání a šíření informací o nutnosti ochrany druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a konečně přispívat k mezinárodní spolupráci s důrazem na ochranu přírody v evropském měřítku a příhraničních oblastech.³⁰ Úmluva obsahuje čtyři přílohy, které zahrnují seznamy ohrožených rostlin, živočichů a rovněž nedovolených způsobů lovu. V příloze I jsou uvedeny druhy a poddruhy planě rostoucích rostlin, v příloze II jsou to druhy volně žijících živočichů včetně jejich přirozených stanovišť, v příloze III jsou druhy, u nichž nesmí být jejich využíváním ohrožena samotná existence, v příloze IV jsou uvedeny zakázané způsoby lovu, zabíjení a odchyty druhů.

Kontrola stanovená Úmluvou je v porovnání s ostatními úmluvami neobvyklá, neboť občan nebo občanské sdružení ze země, která je smluvní stranou Úmluvy, může upozornit na nedodržování závazků z této Úmluvy. Je-li žádost oprávněná, je vláda daného státu povin-

²⁶ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, německy Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume.

²⁷ Úmluva byla přijata dne 19. 9. 1979, vstoupila v platnost dne 1. 6. 1982.

²⁸ Ke dni 31. 7. 2014 má Úmluva 51 smluvních stran včetně Evropské unie, dosud posledním státem se stalo v roce 2013 Bělorusko, podrobnosti jsou uvedeny na stránkách viz <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=104&CM=8&DF=&CL=ENG>.

²⁹ Žáková, K., Ochrana mořské biodiverzity v mořském právu, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2010, str. 84.

³⁰ Další informace jsou uvedeny na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>.

na předložit oficiální stanovisko. Státu může být doporučena náprava, která je následně zkontrolována. Potvrdí-li Stálý výbor, že opatření byla splněna, může být případ uzavřen.

Jedním z praktických výstupů úmluvy je vytvoření *soustavy Smaragd* (Emerald Network), v členských státech Rady Evropy jsou chráněná území prioritního zájmu označována jako *oblasti zvláštního zájmu ochrany přírody* (Areas of Special Conservation Interest). Na území členských států EU je Smaragd uskutečněn soustavou Natura 2000 na základě Směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.³¹

ČR podepsala úmluvu v r. 1998,³² požadavky z úmluvy, kterým má jako členský stát dostát, jsou upraveny v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vyhlášce č. 395/1992 Sb. a dalších právních předpisech.³³ v SRN jsou závazky z Úmluvy vyjádřeny v textu Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny.³⁴ k úmluvě přistoupila i Evropská společenství (dnes Evropské unie). Bernská úmluva byla velkou inspirací při vypracování návrhu směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.³⁵

2.2.1.4 Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů

Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů³⁶ byla sjednána v Bonnu.³⁷ Základním cílem tzv. Bonnské úmluvy je ochrana ohrožených druhů, zejména ptáků, netopýrů a dalších stěhovavých druhů (suchozemských, vodních i mořských) především na jejich tahových cestách. Na základě úmluvy jsou uzavírány mezinárodní dohody s cílem

³¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, str. 352.

³² Úmluva je platná ode dne 1. 6. 1998, byla vyhlášena pod č. 107/2001 Sb. m. S. V SRN je Úmluva platná ode dne 1. 4. 1985 (BGBl. II 1984, S. 618).

³³ Jako příklady lze uvést zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, oba spolu s prováděcími předpisy.

³⁴ Ustanovení § 37 a násl. BNatSchG.

³⁵ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 150.

³⁶ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, bývá užívána zkratka CMS, německy das Übereinkommen zur Erhaltung von wandernden wildlebenden Tierarten.

³⁷ Úmluva byla sjednána dne 23. 6. 1979 a vstoupila v platnost dne 1. 11. 1983.

ochrany a péče o stěhovavé druhy.³⁸ Úmluva zajišťuje ochranu druhů a jejich stanovišť zajištěním ochrany kriticky ohrožených druhů, podporou uzavírání dohod, které podporují spolupráci států a poskytují ochranu konkrétnímu druhu nebo skupině druhů, podporou společných výzkumných projektů.³⁹ Úmluva dělí migrující druhy do dvou kategorií, a sice na druhy stěhovavých volně žijících živočichů, které jsou ohroženy vyhubením a vyhynutím ve významné části jejich rozšíření nebo v celém areálu, a dále na druhy stěhovavých živočichů, kdy je z důvodu jejich ochrany vhodné uzavírat mezinárodní dohody. Výše uvedené druhy jsou zařazeny v příloze I, resp. příloze II Úmluvy, zařazení do obou příloh je možné.⁴⁰

ČR se stala členem úmluvy v r. 1994,⁴¹ ratifikovala Dohodu o ochraně populací evropských netopýrů,⁴² Dohodu o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků.⁴³ Memorandum o porozumění při ochraně a managementu středoevropské populace dropa velkého dosud ratifikováno nebylo. Ochrana stěhovavých druhů je upravena v zákoně č. 114/1992 Sb, v ustanovení § 10 je obsažena ochrana jeskyní a zákaz jejich ničení nebo poškozování, jeskyně představují zimoviště netopýrů. Území, na která jsou netopýři vázání, jsou vyhlášena zvláště chráněnými územími (jeskyně, propasti a oblasti s jinými krasovými jevy). Netopýři jsou v ČR chráněni jako zvláště chráněné druhy, stanoviště jejich ohrožených druhů tvoří EVL v rámci soustavy NATURA 2000. SRN ratifikovala Dohodu o ochraně tuleňů ve Wattenmeer, Dohodu o ochraně malých velryb v Severním moři a Baltském moři, Dohodu o ochraně populací evropských netopýrů, Dohodu o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků. V německém právu je ochrana upravena průřezově v textu BNatSchG, lze zmínit ochranu biotopů a propojených ploch.

³⁸ V roce 2014 platí 7 regionálních dohod a 19 memorand o porozumění při ochraně cílových druhů stěhovavých živočichů.

³⁹ Podrobnosti viz <http://www.cms.int/en/legalinstrument/cms>.

⁴⁰ Podrobnosti viz <http://www.cms.int/en/species>.

⁴¹ Úmluva vstoupila v platnost dne 1. 5. 1994, byla publikována pod č. 127/1994 Sb. Pro SRN vstoupila Úmluva v platnost dne 1. 11. 1983 (BGBl. II 1984, S. 569).

⁴² Agreement on the Conservation of Populations of European Bats, užívána je zkratka EUROBATS.

⁴³ African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement, užívána je zkratka AEWA.

Bonnská úmluva má 4 orgány, kterými jsou Zasedání konference smluvních stran; Stálý výbor; Vědecká rada a Sekretariát.⁴⁴

2.2.1.5 Úmluva o ochraně Alp

Úmluva o ochraně Alp⁴⁵ neboli Alpská úmluva byla podepsána v roce 1991 v Salzburku.⁴⁶

Alpská úmluva je zaměřena na prosazování udržitelného rozvoje v alpské oblasti a na ochranu zájmů jejích obyvatel. Ty hájí nejen v oblasti ekologické, ale také v oblasti sociální, ekonomické a kulturní.⁴⁷ Smluvními stranami jsou státy tzv. Alpského regionu, tj. Německo,⁴⁸ Francie, Itálie, Slovinsko, Monako, Lichtenštejnsko, Rakousko a Švýcarsko. Smluvní stranou Alpské úmluvy je i EU. Alpská úmluva je svého druhu jedinečnou mezinárodní úmluvou, protože jde o první mezinárodní úmluvu zaměřenou na horské pásmo. Úmluva je založena na principu autodesignace, což znamená, že smluvní strana určí jedno nebo i více území, která budou spadat pod Úmluvu, počet území mohou státy v budoucnu rozšiřovat.

Samotná Alpská úmluva má obecnější rámec, vlastní opatření pro naplňování úmluvy jsou zahrnuta v protokolech. Protokolů k Úmluvě je v současné době 9, musí být podepsány a ratifikovány jednotlivými státy. Obsahově se týkají širokého okruhu oblastí od dopravy, ochrany půd, lesů, horského zemědělství, územního plánování, ochrany přírody a krajiny, turistiky a rekreace atd. Jedním z protokolů je i Protokol k naplňování Alpské úmluvy v oblasti ochrany přírody a krajiny.⁴⁹ Cílem protokolu je nastavit pravidla ochrany přírody a péče o krajinu, ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování druhů a biologické rozmanitosti přírody a krajiny.

⁴⁴ Úmluva má ke dni 31. 7. 2014 celkem 120 smluvních stran, podrobnosti jsou uvedeny na oficiální stránce Úmluvy viz <http://www.cms.int/en/legalinstrument/cms>.

⁴⁵ Convention on the Protection of the Alps, německy das Übereinkommen zum Schutz der Alpen neboli Alpenkonvention.

⁴⁶ Úmluva vstoupila v platnost dne 6. 3. 1995.

⁴⁷ Podrobnosti viz <http://www.alpconv.org/en/convention/framework/default.html>.

⁴⁸ V SRN je Úmluva platná ode dne 8. 10. 1994 (BGBl. II 1994, S. 2538).

⁴⁹ Protokol byl přijat dne 20. 12. 1994, vstoupil v platnost v roce 2002. Pro SRN je protokol v platnosti ode dne 18. 12. 2002 (BGBl. II 2002, S. 1785).

ČR není smluvní stranou Úmluvy, závazky z Úmluvy jsou v SRN upraveny zejména v bavorském zemském právu.

Na řešení svých problémů si alpské země vybudovaly odborný aparát. Politická rozhodnutí úmluvy jsou přijímána na tzv. Alpské konferenci, které se účastní příslušní ministři jednotlivých zemí, zpravidla se jedná o ministry životního prostředí. Alpská konference se koná vždy jednou za dva roky, prezidentství se ujímá jedna z alpských zemí rovněž na dva roky. Výkonným orgánem úmluvy je pak tzv. Stálý výbor, Alpská úmluva má i stálý sekretariát.

2.2.1.6 Úmluva o biologické rozmanitosti

Úmluva o biologické rozmanitosti⁵⁰ byla schválena v Nairobi⁵¹ a předložena k podpisu na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru.⁵²

Základními cíli Úmluvy⁵³ jsou ochrana biologické rozmanitosti, udržitelné využívání složek biodiverzity, rovnoměrné a spravedlivé rozdělení přínosů, které vznikají z využívání genetických zdrojů.⁵⁴

Hlavní zásadou úmluvy je ochrana biologické rozmanitosti *in situ*, což znamená uchování forem života na místě samém, tedy tam, kde se přirozeně vyskytují. Pokud je nelze uchovat na místě samém, platí ochrana *ex situ*, tj. Ochrana mimo místo přirozeného výskytu, obvykle v zoologických, botanických zahradách, akváriích, arboretech nebo přenosem z jedné lokality ve volné přírodě do jiné. Přednost je dána ochranným opatřením v zemi původu, pokud je to možné.⁵⁵ Udržitelné využívání složek biodiverzity je jedním ze znaků, kterým se Úmluva lišila od do té doby přijatých mezinárodních úmluv na ochranu biodiverzity. V čl. 2 Úmluvy je udržitelné využívání definováno jako využívání složek biodi-

⁵⁰ Convention on the Biological Diversity, Úmluva je užívaná pod zkratkou CBD.

⁵¹ Úmluva byla schválena dne 22. 5. 1992.

⁵² United Nations Conference on Environment and Development, UNCED, která se konala v termínu 5. 6. 1992 – 14. 6. 1992.

⁵³ Podrobnosti a plný text jsou k dispozici na <http://www.cbd.int/>.

⁵⁴ Ke dni 31. 7. 2014 má Úmluva celkem 194 smluvních stran, z nichž 168 Úmluvu již podepsalo. Mezi smluvní strany patří i Evropská unie, která Úmluvu podepsala dne 21. 12. 1993 na základě rozhodnutí Rady č. 93/626/EHS ze dne 25. 10. 1993 o podpisu Úmluvy o biologické rozmanitosti.

⁵⁵ Stejskal, V., Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2006, str. 31 an.

verzity takovým způsobem a v takovém rozsahu, který nevede k dlouhodobému poklesu biodiverzity, tím se udržuje schopnost uspokojovat potřeby a naděje současných a budoucích generací.⁵⁶ Opatřeními na podporu jsou zejména motivační opatření, výchova, vzdělávání a osvěta veřejnosti, provádění výzkumu a hodnocení vlivů včetně snižování nepříznivých vlivů. Rovnoměrné a spravedlivé rozdělení přínosů z genetických zdrojů má být uskutečněno podle potřeb rozvojových zemí, hospodářsky nejméně rozvinutých zemí a ostrovních států malé velikosti.⁵⁷

V textu preambule je stanoven princip předběžné opatrnosti, v souladu s principem prevence se smluvní strany Úmluvy zavázaly předvídat, preventivně omezovat a odstraňovat příčiny významného snížení nebo ztráty biodiverzity přímo u zdroje.⁵⁸

Základ úpravy lze najít v člancích 8 a 9 Úmluvy, které upravují ochranu in situ a ex situ. Úmluva o biologické rozmanitosti je podstatná kvůli ochraně před invazními nepůvodními druhy, Úmluva vychází z principu prevence a předběžné opatrnosti stejně jako možnosti regulace počtu druhů.

Úmluva nemá ve svých přílohách žádné seznamy, které by obsahovaly chráněné druhy, jako je tomu v případě jiným mezinárodních úmluv zmíněných v této části práce. Znamená to, že je na smluvních stranách, tj. Státech, jak budou naplňovat text a opatření stanovená v Úmluvě. Smluvní strany mají spolupracovat buď přímo, nebo prostřednictvím mezinárodních organizací v těch případech, které jsou mimo národní působnost a dále v ostatních věcech společného zájmu.

V roce 2000 byl přijat Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti,⁵⁹ který se věnuje pohybu živých modifikovaných organismů. Cílem protokolu je pomoci zajistit přiměřenou úroveň ochrany v oblasti bezpečného přenosu, využívání a nakládání s živými modifikovanými organismy.⁶⁰ V roce 2010 byl přijat Nagojský protokol o přístupu ke genetickým

⁵⁶ Čl. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti, k udržitelnému využívání biodiverzity viz čl. 10 Úmluvy.

⁵⁷ Preambule Úmluvy o biologické rozmanitosti.

⁵⁸ Stejskal, V., Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2006, str. 33 an.

⁵⁹ Protokol byl přijat dne 29. 1. 2000 v Montrealu, ČR ratifikovala Protokol dne 8. 10. 2001, byl publikován pod č. 89/2005 Sb. m. s. SRN má protokol v platnosti ode dne 21. 3. 1994 (BGBl. II 1994, S. 1741).

⁶⁰ Živé modifikované organismy jsou v Protokolu označovány jako „living modified organisms“ (zkráceně LMO), v české právní úpravě je spojení geneticky modifikované organismy (zkráceně GMO).

zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání,⁶¹ který je zaměřen na využívání genetických zdrojů. Cíl Úmluvy spojený se spravedlivým a rovným dělením přínosů z využívání genetických zdrojů bývá označován zkratkou „ABS“ (access and benefit sharing). EU přijala v dubnu 2014 nařízení o opatřeních pro dodržování pravidel stanovených Nagojským protokolem.⁶²

V ČR byl vytvořen Český výbor pro Úmluvu o biologické rozmanitosti,⁶³ který funguje v rámci meziresortní spolupráce.

2.2.1.7 Evropská úmluva o krajině

Evropská úmluva o krajině⁶⁴ představuje první celoevropskou úmluvu,⁶⁵ která se věnuje ochraně, péči, plánování a využívání krajiny.⁶⁶ Základním cílem úmluvy je zajistit ochranu a péči o krajinu, správu a plánování krajiny, spolupráci evropských států v dané oblasti. Ochrana se týká všech typů krajiny a zaměřuje se na přírodní, venkovská, urbánní i příměstská území. Úmluva se vztahuje na pevninu, vodní plochy i mořské oblasti. Každá smluvní strana má svými právními prostředky uznat krajinu jako složku prostředí, v níž žijí lidé, jako výraz rozmanitosti společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity. Má také povinnost stanovit území (jedno nebo více), které spadá do působnosti Úmluvy. Smluvní státy budou realizovat krajinné strategie, programy a plány, které budou zaměřeny na ochranu, správu a plánování krajiny. Aktivita budou prováděny prostřednictvím osvětové činnosti, vytvářením školicích a vzdělávacích programů.

⁶¹ Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization, ČR protokol dosud neratifikovala.

⁶² Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii, Úřední věstník L 150 ze dne 20. 5. 2014, str. 59—71.

⁶³ ČR podepsala Úmluvu dne 5. 6. 1993, smluvní stranou se stala dne 3. 12. 1993 s platností ke dni 3. 3. 1994. Úmluva byla ve Sbírce zákonů vyhlášena s č. 134/1999 Sb. Ke dni 31. 7. 2014 Úmluvu ratifikovalo 38 smluvních stran. V SRN platí Úmluva ode dne 21. 3. 1993 (BGBl. II 1993, S. 1741).

⁶⁴ European Landscape Convention.

⁶⁵ Úmluva byla podepsána dne 20. 10. 2000 ve Florencii u příležitosti konference pořádané pod záštitou Rady Evropy, platná je ode dne 1. 3. 2004.

⁶⁶ Krajina je dle čl. 1 písm. a) úmluvy „část území, tak, jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.“

Přínos úmluvy lze vidět ve skutečnosti, že krajina je ceněna nejen z přírodovědných důvodů, ale také z kulturních, historických, etických a estetických. Proto je významné plánování jako znak aktivní péče o krajinu, nikoliv ochrana stávající podoby krajiny.

Česká republika podepsala úmluvu v roce 2002,⁶⁷ ratifikovala ji v roce 2004.⁶⁸ K novelizování právních předpisů o příslušné pojmy⁶⁹ v českém právu do současné doby nedošlo. Pro srovnání je situace v německém právním řádu odlišná, institut krajinného plánování je uveden v platném znění spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny a tvoří obecnou zásadu ochrany přírody.⁷⁰

Červený seznam IUCN eviduje celosvětově téměř 17 tisíc druhů ohrožených vyhynutím. Z živočichů je to 21% savců, 12 % ptáků, 31 % plazů, 30 % obojživelníků a 37 % ryb. V rostlinné říši je evidováno celkem 74% ohrožených vyšších rostlin.⁷¹ Ubývání rozmanitosti živých organismů je jedním z nejvážnějších globálních problémů současnosti. Příčinou je zejména narušování a ničení jejich přirozeného prostředí, klimatická změna a také šíření invazních druhů. Mezinárodní rok biodiverzity, vyhlášený Valným shromážděním Organizace spojených národů pro rok 2010, si kladl za cíl na příčiny vymírání rostlin a živočichů upozornit a zároveň se je pokusit zastavit či alespoň zpomalit.

2.2.1.8 Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat

Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat⁷² nebo také zkráceně Karpatská úmluva⁷³ byla sjednána v Kyjevě státy karpatského regionu, kterými jsou Česká republika, Slovensko, Polsko, Ukrajina, Rumunsko, Maďarsko a Srbsko.⁷⁴ v jednotlivých státech

⁶⁷ V roce 1991 byla na konferenci ministrů životního prostředí v Dobříši (ČSFR) rozvinuta myšlenka přípravy úmluvy.

⁶⁸ Ve Sbírce mezinárodních smluv ČR je Evropská úmluva o krajině pod č. 13/2005 Sb. m. s.

⁶⁹ Jako příklady lze uvést krajinné plánování, krajinná politika nebo správa krajiny.

⁷⁰ Podrobnosti viz ustanovení § 8 BNatSchG a kapitola 5 této práce.

⁷¹ Podrobnosti viz www.iucn.org.

⁷² Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians.

⁷³ Podrobnosti včetně textu Úmluvy viz <http://www.carpathianconvention.org/the-convention-17.html>.

⁷⁴ Česká republika podepsala Karpatskou úmluvu na konferenci v Kyjevě dne 23. 5. 2003 a ratifikovala ji dne 13. 6. 2005. Úmluva byla vyhlášena pod č. 47/2006 Sb. m. s.

vstoupila v platnost mezi lety 2005 – 2006.⁷⁵ Úmluva má vzor v Úmluvě o ochraně Alp, která rovněž upravuje ochranu životního prostředí v horských oblastech.

Hlavním smyslem je spolupráce jednotlivých smluvních stran na ochraně a udržitelném rozvoji Karpat s cílem zlepšit kvalitu života, posílit místní ekonomiku a chránit kulturní dědictví a přírodní hodnoty. Úmluva je zaměřena na široký okruh témat od ochrany a udržitelného využívání biologické rozmanitosti, udržitelného hospodaření s vodami, územního plánování, udržitelného lesního a zemědělského hospodaření, dopravy a infrastruktury, přes průmysl, cestovní ruch, zachování tradičních znalostí, kulturní dědictví až po monitoring rostlin a živočichů, problematiku EIA a zvyšování uvědomění, vzdělávání a účasti veřejnosti. Každá smluvní strana si vybere ze svého území části, které budou zařazeny do Úmluvy.

Úmluva má rámcový charakter, předpokládá konkretizaci závazků a cílů prostřednictvím postupně sjednávaných protokolů na základě čl. 2 a čl. 18 Úmluvy. Prvním sjednaným protokolem ke Karpatské úmluvě je Protokol o ochraně a udržitelném využívání biologické a krajinné rozmanitosti,⁷⁶ který vstoupil v platnost dne 28. dubna 2010 pro Českou republiku,⁷⁷ Polsko, Maďarsko a Ukrajinu. Jeho cílem je zlepšit ochranu, obnovu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti Karpat. Protokol podporuje opatření, včetně vytváření a provádění plánů péče, směřující k ochraně, zachování a udržitelnému využívání přírodních a obnově degradovaných stanovišť.

Mezinárodní činnost zajišťuje sekretariát fungující pod OSN. Hlavní odpovědnost za naplňování úmluvy nesou vlády výše uvedených států, které zřizují na svých ministerstvech životního prostředí národní koordinátory.

Mezi negativa mezinárodních úmluv patří dle V. Stejskala⁷⁸ skutečnost, že předmět úpravy je až příliš obecný. Lze proti sobě postavit Úmluvu o biologické rozmanitosti a memoranda, která patří k Bonnské úmluvě. Zatímco první předpis je velmi obecný, druhý obsahuje konkrétní pravidla. Dalším nedostatkem je dlouhé vyjednávání, které může být v důsledku neúspěšné tím, že subjekt ochrany již v době vyjednávání dokumentu neexistuje. Podstatná je

⁷⁵ Úmluva byla přijata na 5. Konferenci OSN „Životní prostředí pro Evropu“ dne 21. 5. 2003 v Kyjevě.

⁷⁶ Podrobnosti viz <http://www.carpathianconvention.org/protocols-to-the-convention.html>.

⁷⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 61/2010 Sb. m. s.

⁷⁸ Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta Praha 2012, str. 103 an.

i vůle států k ochraně přírody a jeho politická odpovědnost. Otázkou zůstává i závaznost smluv, které platí pouze pro smluvní státy. Je-li ochrana spojena např. S migrací druhů, nebude s největší pravděpodobností účinná, pokud k ní aktivně nepřispějí všechny relevantní státy.

2.2.2 VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY VE SPOLEČNÉ EVROPSKÉ ENVIRONMENTÁLNÍ POLITICE

Z hlediska historického vývoje evropské politiky životního prostředí lze rozlišit tři fáze. V první fázi (období 1972-1987) bylo cílem harmonizovat vnitrostátní předpisy práva životního prostředí. Došlo k emancipaci politiky životního prostředí, která se stala nezávislejší.⁷⁹ Pro druhou fázi (období 1987-1992) je příznačný další vývoj politiky životního prostředí. Účinností Jednotného evropského aktu se oblast ochrany životního prostředí poprvé dostala do textu Smlouvy. V textu SEHS byly zakotveny cíle a principy ochrany životního prostředí a nový postup při rozhodování. Na jedné straně se tedy Společenství rozšířily kompetence v oblasti ochrany životního prostředí, na druhé straně byl stanoven nový rozhodovací postup (při hlasování bylo třeba dosáhnout tzv. Kvalifikované většiny).

Tímto postupem měla být i legislativa z oblasti životního prostředí schvalována jednodušeji. Ve třetí fázi (od roku 1992) je vývoj na počátku spojen s Maastrichtskou a Amsterdamskou smlouvou. V té době byla založena Evropská agentura pro životní prostředí. Politika životního prostředí ale svou pozici ve srovnání s ostatními oslabila.⁸⁰

Společenství přijalo na úseku ochrany životního prostředí ještě před účinností JEA více než 200 předpisů. Z důvodu vlivu na oblast hospodářské soutěže byl základem čl. 100 Smlouvy o EHS.⁸¹ Předpisy týkající se životního prostředí měly přímý dopad na oblast vnitřního trhu. Cílem politiky životního prostředí EU bylo udržovat stav životního prostředí, chránit a zvyšovat kvalitu, přispívat k ochraně lidského zdraví a zajistit šetrné využívání přírodních zdrojů.⁸² Politika životního prostředí není jen odvětvovou oblastí, ale je nedílnou součástí všech politik. Na základě průřezové klauzule je třeba zohlednit požadavky

⁷⁹ Knill, Ch., Europäische Umweltpolitik, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008, str. 37.

⁸⁰ Knill, Ch., Europäische Umweltpolitik, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008, str. 38 an.

⁸¹ Článek 94 Smlouvy o ES, článek 115 SFEU.

⁸² Streinz, R., Europarecht, C. F. Müller Verlag Heidelberg 2012, str. 464.

z oblasti životního prostředí při stanovení a provádění těchto politik a opatření v nich obsažených.⁸³

Evropská politika zaměřená na ochranu biologické rozmanitosti prošla vývojem a svou strukturou připomíná nástroje právní úpravy biologické rozmanitosti v mezinárodním právu. První část právních předpisů se soustředí na přímé ohrožení biologické rozmanitosti - ztrátu stanovišť a druhů. EU stanoví kritéria pro zavedení biotopů jako zvláště chráněných oblastí pod výrazným vlivem mezinárodních úmluv. Co se týče ochrany biotopů, důraz je kladen na rozvoj sítí chráněných oblastí spíše než na vytvoření izolovaných přírodních rezervací.⁸⁴ Členské státy jsou oprávněny přijímat k jednotlivým opatřením přísnější předpisy. Přijátá opatření musí usilovat o vyšší úroveň ochrany.

Příklad evropské unijní harmonizace právních předpisů ukazuje, že přímý vliv mezinárodního práva životního prostředí na právní řády jednotlivých států se výrazně snížil, přesto by oblast mezinárodního práva veřejného neměla být podceňována.

Mezinárodní právo se kompromisními formulacemi a dohodami v oblasti mezinárodní spolupráce dostává do situace, že se svou vahou blíží spíše soft law, vyznačující se nízkou nebo chybějící vykonatelností. V kontrastu s výše uvedeným může být uveden pozitivní vliv mezinárodních konferencí na oblast životního prostředí, jako je Stockholmská konference a Konference z Rio de Janeira.⁸⁵

2.2.3 VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V ČESKÉM PRÁVU

Na území českých zemí bylo možno již v období středověku vysledovat činnosti, které měly souvislost s ochranou přírody. V té době se jednalo např. o ochranu vlastnictví, byla vydávána nařízení k ochraně lesů a rybníků. Předpisy byly vydávány panovníkem, příp. šlechtou, na tomto místě lze zmínit i právní úpravy měst, jmenovitě Brno, Jihlava, Litoměřice.⁸⁶

⁸³ Messerschmidt, K., *Europäisches Umweltrecht*, C. H. Beck Verlag München 2010, str. 129.

⁸⁴ Louka, E., *Conflicting integration – The Environmental Law of the European Union*, Intersentia Antwerp 2004, str. 271.

⁸⁵ Kloepfer, M., Mast, E., *Das Umweltrecht des Auslands*, Duncker & Humblot Berlin, 1995, str. 318 an.

⁸⁶ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, C. H. Beck Praha 2010, str. 339.

První snahy o právní úpravu ochrany přírody lze pozorovat od 19. Stol. S ohledem na počátky průmyslové revoluce. Myšlenkový základ těchto snah je v romantismu, na našem území a jeho blízkém okolí reprezentovaný básníky Karlem Hynkem Máchou nebo Adamem Mickiewiczem. Umělci byli spojeni zejména s estetickou, historickou a kulturní stránkou. Vědecký pohled zastupoval německý přírodovědec Alexander von Humboldt, s jehož jménem je spojen pojem přírodní památka.⁸⁷ Více o něm v části pojednávající o vývoji německé právní úpravy. Od počátku 19. Stol. Vznikala v českých zemích první chráněná území ve snaze zvýšit ochranu určitých přírodních území a krajinných prvků. Jednalo se o aktivity soukromých osob, mezi nimi šlechticů, bohatých majitelů panství, kteří zřizovali první chráněná území coby izolované části území.⁸⁸

V roce 1838 vznikla první z chráněných oblastí vytvořených v panství Jiřího Augustina Buquoye, jednalo se o území Žofínského pralesa. Ve stejném roce došlo ke zřízení rezervace Hojná Voda.⁸⁹ V roce 1858 byl založen Boubínský prales hrabětem Janem Adolfem Schwarzenbergem (na území dnešního Národního parku Šumava).

O moderní úpravě ochrany přírody lze hovořit až ve 20. Století, což lze demonstrovat na územní ochraně, v Československu byla hojně vyhlášována zvláště chráněná území. Jednalo se zejména o přírodní rezervace, do roku 1938 jich bylo na našem území zřízeno 142. Tatranský národní park na Slovensku byl zřízen v roce 1948. V 50. letech 20. Století vznikaly první chráněné krajinné oblasti. První národní park na českém území je Krkonošský národní park, existuje od roku 1963.⁹⁰

Za zakladatele státní ochrany přírody u nás lze považovat přírodovědce a pedagoga Rudolfa Maximoviče, který byl generálním konzervátorem ochrany přírody, svou funkci zastával v letech 1922-1948. V době, kdy vedl státní ochranu přírody, bylo vyhlášeno více než 150 přírodních rezervací. V roce 1933 spoluzaložil zoologickou zahradu v Praze, v roce 1946 založil časopis Ochrana přírody, v letech 1946-47 se podílel na přípravě založení IUCN, byl profesorem na ČVUT, byl místopředsedou Československé ornitologické společnosti, v rámci svého působení na Ministerstvu školství, kultury a národní osvěty vytvořil několik

⁸⁷ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 398 an.

⁸⁸ Prchalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha a. s. 2010, str. 9 an.

⁸⁹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, C. H. Beck Praha 2010, str. 340 an.

⁹⁰ Stalo se tak nařízením vlády č. 41/1963 Sb.

legislativních návrhů zákona o státní ochraně přírody, podílel se na přípravě vyhlášení Krkonošského národního parku.⁹¹ Státní správa ochrany přírody spadala od vzniku Československa pod resort Ministerstva školství a národní osvěty, poté Ministerstva kultury, v letech 1942-1946 byla v kompetenci resortu Ministerstva zemědělství a lesnictví.

V roce 1956 byl přijat zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který byl z hlediska územní působnosti omezen na ČR, Slovensko schválilo v roce 1955 zákon č. 1/1955 Sb., o štátnej ochrane prírody.

V Ústavě 1960 byla upravena ochrana přírody, článek 15 odst. 2 Ústavy obsahoval následující úpravu: „Stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících a umožňovalo jejich zotavení.“

V průběhu 80. let začínalo být zřetelné, že přírodu je nutné chránit na území celého státu, nikoliv pouze na vybraných územích, jako tomu bylo do té doby. Jedním z důvodů špatného stavu přírody a krajiny bylo, že hospodářské zájmy byly upřednostňovány před ochranou přírody. Platný zákon neobsahoval právní instituty potřebné k účinnému prosazování ochrany přírody.

2.2.4 VÝVOJ OCHRANY PŘÍRODY V NĚMECKÉM PRÁVU

V další části bude blíže popsán historický vývoj v německých zemích, který začíná v 1. pol. 19. Stol., následuje období přelomu století, éra tzv. Výmarské republiky, období Třetí říše a poválečné období, tj. Období Německa po r. 1945. Zde bude popsán vývoj právní úpravy v obou částech Německa, tedy ve Spolkové republice Německo i Německé demokratické republice. Na závěr bude zmíněna situace po sjednocení Německa až do účinnosti současného spolkového zákona (Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny, Bundesnaturschutzgesetz 2009).

⁹¹ Podrobněji Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 401-402.

2.2.4.1 Počátky ochrany přírody

V první polovině 19. Stol. byly podniknuty první kroky k ochraně přírody. V roce 1836 byla vyhlášena ochrana pro „*Drachenfels Siebengebirge*“ (Dračí skály v pohoří Siebengebirge) v Prusku, následně pro „*Teufelsmauer*“ (Čertova stěna) v pohoří Harz. Ochrana, která byla územím poskytována, neměla ovšem právní základ, dělo se to v těchto případech zejména z estetických důvodů.

Organizovaná ochrana přírody je známa teprve od konce 19. Stol., inspirací byl vývoj ve Spojených státech amerických. K průkopníkům ochrany přírody patřil pruský poslanec Wilhelm Wetekamp, v Drážďanech byl aktivní Ernst Rudorff a v Gdaňsku Hugo Conwentz. Wetekamp a Conwentz byli zaměřeni spíše na legislativu a státní správu, Rudorff byl více ideovým průkopníkem. Wetekamp prosazoval po vzoru amerických národních parků založení tzv. Státního parku (Staatspark), který měl rozlohu jen několika km².⁹² Hugo Conwentz byl vedoucím Státního úřadu péče o přírodní památky (*Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*). Úřad byl ovšem omezen na území Pruska a z obsahového hlediska byl z důvodu nízkých finančních prostředků zaměřen na poradní činnost a dokumentaci.⁹³ v roce 1904 byl založen Německý spolek na ochrany domoviny („*Deutscher Bund Heimatschutz*“) a ochrana přírody získávala větší společenskou podporu. Zajímavé je v tomto případě zjištění, že pojem „příroda“ byl subsumován pod pojem „domovina“.⁹⁴ Stejný název měl i program ochrany, tyto spolky a hnutí na ochranu přírody nespojovaly svou činnost v první řadě se zachováním přírodních stanovišť. Hnutí byla ve své působnosti omezena na ochranu rezervací a jednotlivých přírodních úkazů a nepřispěla ke zpochybnění průmyslové výroby jako jednoho z hlavních důvodů poškozování přírody. To bylo spojeno s industrializací, jejímiž hlavními nositeli byli vzdělaní zástupci vyšší střední třídy.

V roce 1895 byl založen, nejdříve jako turistický, klub „*Přátelé přírody*“, jehož základním bodem činnosti byl kromě ochrany přírody také přístup k přírodě. Ve výše uvedených pří-

⁹² Ditt, K., Die Anfänge der Naturschutzgesetzgebung in Deutschland und England 1935/49 in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, str. 110.

⁹³ Ditt, K., Die Anfänge der Naturschutzgesetzgebung in Deutschland und England 1935/49 in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, str. 115.

⁹⁴ Blackbourn, D., Die Natur als historisch zu etablieren: Natur, Heimat und Landschaft in der modernen deutschen Geschichte in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, str. 66 an.

kladech se ochrana přírody obvykle uskutečňovala bez zásahu státu, ochrana byla úkolem vlastníka. Tyto spolky byly zakládány nejen v Prusku, ale také v Bavorsku, Württembersku a v jiných zemích.

V letech 1902 a 1907 byly přijaty první zákony na ochranu přírody v Prusku.⁹⁵ v obou zákonech byly zastoupeny protichůdné zájmy, zejména hospodářské povahy. Územní ochrana zůstávala úlohou soukromých subjektů, 1909 byl založen „*Verein Naturschutzpark e.v.*“ (Spolek na ochranu přírodních parků), na jehož území byl založen první německý přírodní park *Lüneburger Heide*. V roce 1888 byl přijat říšský zákon na ochranu ptáků, před první světovou válkou nebyly přijaty žádné další předpisy. Totéž platilo pro vytváření speciálních úřadů ochrany.

2.2.4.2 Období výmarské republiky

V tzv. Výmarské ústavě byla zakotvena ochrana přírody a krajiny, čl. 150 zněl: *"Památky umění, historie a přírody, stejně jako krajina, požívají ochranu a péči státu."* Všechny země mimo Duryňska přijaly zákony o ochraně přírody. V Prusku vzniklo do roku 1933 přibližně 400 chráněných krajinných oblastí. Do roku 1933 vzniklo v Německu ca 220 sídel ochránců přírody (Naturfreundehäuser), které nabízely zájemcům možnosti rekreace v přírodě.⁹⁶ Ochrana přírody ztratila svou do té doby estetickou funkci, v popředí stála územní ochrana a rekreace v přírodě. Územní plánování nebylo v období Výmarské republiky upraveno zákonem. S pomocí zemských sdružení pro plánování byla snaha rozdělit zemi na regiony. S ohledem na chybějící stanovení základních cílů ochrany přírody nebyl až do konce Výmarské republiky přijat zákon na ochranu přírody a krajiny.

⁹⁵ Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden ze dne 2. 12. 1902 (PrGS, s. 159) a Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden ze dne 15. 8. 1907 (PrGS, str. 260).

⁹⁶ Trittin, J., Naturschutz und Nationalsozialismus – Erblast für den Naturschutz im demokratischen Rechtsstaat? in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, str. 38 an.

2.2.4.3 Období Třetí říše

Základ pro dnešní podobu práva ochrany přírody byl položen mnoha předpisy přijatými v období tzv. Třetí říše. Nacistická ideologie kladla velký důraz na ochranu „*německé přírody*“. Z důvodů existence a legislativní činnosti nikoliv demokratických orgánů byl přijat Říšský zákon na ochranu přírody⁹⁷ dne 24. 6. 1935 bez řádného legislativního postupu. Stalo se tak na základě rozhodnutí kabinetu. V předmluvě k zákonu bylo uvedeno, že v průběhu více než dvou let od roku 1933 do roku 1935 došlo k ještě většímu poškození přírody. Dle autorů bylo ale toto poškozování nevyhnutelné z důvodů nefungujícího průmyslu, zničeného zemědělství, vysokého počtu nezaměstnaných apod.⁹⁸

Zákon byl i po skončení 2. Světové války v platnosti, výjimku představoval § 24 RNat-SchG, podle kterého byla vyloučena kompenzace za omezení práva ze strany orgánů ochrany přírody. Říšský zákon na ochranu přírody byl kodifikací práva ochrany přírody, ve kterém nebyly patrné vlivy národního socialismu jinde než v preambuli. Příroda byla součástí „*totalního státu*“. Zákon vykazoval znaky velkého deficitu vymáhání práva.

2.2.4.4 Poválečný vývoj v Německu

Říšský zákon se nestal součástí spolkového práva (podle čl. 124 nebo čl. 125 ústavy), stal se ovšem součástí zemského práva.⁹⁹ Jednotlivé spolkové země byly oprávněny ke změně zákona či jeho zrušení. Po skončení války nebyla v Německu využita možnost ke sjednocení nejdůležitějších oblastí životního prostředí. Ústava z roku 1949 (v doslovném překladu základní zákon) přidělila spolku pouze rámcovou kompetenci (včetně ochrany přírody). Zlepšení a novely zákonů byly často problematické kvůli střetu pravomocí. Tato situace byla dlouhou dobu brzdou vývoje politiky životního prostředí.

⁹⁷ Reichsnaturschutzgesetz z 28. 6. 1935 (RGBl. 1935 I S. 821); k zákonu bylo vydáno nařízení k jeho provedení - Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 31. Oktober 1935, RGBl. 1935 I, S. 1275.

⁹⁸ „*Zwischen jenem 30. Januar 1935 und dem 26. Juni 1935 liegen mehr als zwei Jahre, in denen die Naturzerstörung noch erhebliche Fortschritte macht. Auch der Naturschützer muss anerkennen, dass dies nach Lage der Verhältnisse oft unvermeidlich ist.*“ Küster, H., Der Staat als Herr über die Natur und ihre Erforscher in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg.), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, str. 38 an.

⁹⁹ BVerfGE 8 186ff.

Moderní vývoj práva životního prostředí se vyznačuje bohatou legislativní činností, která přispěla ke konsolidaci oblasti a jejímu postupnému osamostatňování.¹⁰⁰ v 70. letech bylo stále jasnější, že účel ochrany přírody, jak byl upraven ve stávajících právních předpisech ochrany přírody, byl nedostatečný. Snahou bylo prosazovat takovou politiku ochrany přírody, která nebyla zaměřená pouze na určitou část, ale která by umožnila aktivní podobu přírody. Jisté reformní snahy byly patrné po roce 1970, který byl označen jako Evropský rok ochrany přírody, některé spolkové země přijaly vlastní předpisy ochrany přírody, které se od sebe lišily.¹⁰¹ Relativně později oproti těmto snahám byl přijat Spolkový zákon o ochraně přírody z roku 1976, který obsahoval nástroje krajinné plánování a režim zásahu. Hlavním zájmem v té době nebyla ochrana přírody, ale ochrana ovzduší, ochrana vod apod. V 80. letech došlo k posílení druhové ochrany, byla oslabena role zásahu.

V období let 1970 až 1980 proběhla v SRN fáze rychlého přijetí nových právních předpisů, mezi nimiž byl i Spolkový zákon o ochraně přírody z roku 1976. V 70. letech 20. stol. se rozvíjela diskuze o ústavní úpravě životního prostředí. Některé zemské ústavy obsahovaly ustanovení o ochraně životního prostředí,¹⁰² spolková ústava se dočkala změn „pouze“ v oblasti kompetencí. Snahy o přijetí základního práva na životní prostředí (*Grundrecht auf Umweltschutz*) nebyly úspěšné. Ústava byla změněna až po dohodě koaličních stran z roku 1987, do textu spolkové ústavy byl včleněn čl. 20a, který jako státní cíl stanoví ochranu životního prostředí. v roce 1972 byla ustavena komise odborníků (*Rat von Sachverständigen*), která svými posudky v pozitivním smyslu ovlivnila legislativní činnost. V roce 1974 byl založen Spolkový úřad pro životní prostředí.¹⁰³

2.2.4.5 Spolkový zákon o ochraně přírody z roku 1976

V roce 1976 byl v Německu přijat spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny (*Bundesnaturschutzgesetz 1976*),¹⁰⁴ který vytvořil jednotný právní rámec ochrany přírody. Zákony o ochraně přírody jednotlivých spolkových zemí byly s ohledem na rámcové zákonodárství velmi důležité, spolkový zákon tvořil fakticky pouze rámec ochrany. Zákon byl několikrát

¹⁰⁰ Kloepfer, M., *Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts*, Duncker & Humblot Berlin 1994, str. 57.

¹⁰¹ Kloepfer, M., *Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts*, Duncker & Humblot Berlin 1994, str. 124.

¹⁰² Článek 141 odst. 3 věta 1 BayVerf.

¹⁰³ Zákon o zřízení Spolkového úřadu pro životní prostředí ze dne 22. 7. 1974, BT-Drucks. 7/2802.

¹⁰⁴ Zákon o ochraně přírody a krajiny (*Bundesnaturschutzgesetz*) z 10. 11. 1976 (BGBl. 1976 I, s. 3574).

novelizován, přičemž první novelou byla doplněna právní ochrana biotopů a dále zvláštní druhová ochrana (dle ustanovení mezinárodní Úmluvy CITES).

2. novela zákona byla přijata v roce 1998 z důvodu chybějící transpozice směrnice o stanovištích a následného rozhodnutí Evropského soudního dvora v této věci (viz v další části Komise vs. SRN, C-98/03). 3. novela přidala do textu zákona ustanovení o zemědělství a lesnictví. 4. novela BNatSchG označovaná jako „nový spolkový zákon upravující ochranu přírody“ z roku 2002 představovala novou úpravu ochrany přírody.¹⁰⁵ Spolkový zákon o ochraně přírody byl komplexně novelizován,¹⁰⁶ jako příklad na tomto místě uvádím žalobu nevládních organizací, vytvoření svazku biotopů, úpravu chráněných oblastí apod. Zákon upravoval cíle a zásady, povinnosti (část I.), krajinné plánování (část II.), zásahy do přírody a krajiny (část III.), ochranu ploch, objektů a druhovou ochranu (část IV. a V.), rekreační funkci přírody (část VI.), účast nevládních organizací a žalobu (část VII.), možnost osvobození (část VIII.), skutkové podstaty přestupků a trestných činů (část IX.) a poslední část věnující se přechodným ustanovením.¹⁰⁷ Směrnice o stanovištích byla i v tomto případě nesprávně transponována a Evropský soudní dvůr toto potvrdil ve svém rozhodnutí.

Zákon z roku 2009 je v této oblasti vůbec prvním příkladem nové spolkové legislativy, podrobnosti jsou uvedeny v další části této práce věnované zákonné úpravě v SRN. Zemské zákony spoluvytvářejí úpravu ochrany přírody odchylkami od spolkové úpravy a jejími doplněními.

2.2.4.6 Vývoj právní úpravy v NDR

V NDR trvala obnova mnohem déle než v SRN a stávající negativní dopady nebyly patrné tak brzy, jako tomu bylo v SRN. NDR se vyznačovala industrializací zemědělství s použitím chemických prostředků, těžbou hnědého uhlí nebo nástupem chemického průmyslu. V NDR převládal názor, že člověk je vládcem přírody. Dalším důležitým názorem

¹⁰⁵ Podrobně k zákonu viz Smolek, M., Nová právní úprava ochrany přírody ve Spolkové republice Německo, *České právo životního prostředí* 2/2002, str. 74 an.

¹⁰⁶ Kloepfer, M., *Umweltrecht*, C. H. Beck Verlag München, 3. vydání, 2004, str. 842 an.

¹⁰⁷ Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften v překladu novela Spolkového zákona o ochraně přírody ze dne 25. 3. 2002; BGBl I, str. 1193.

bylo, že přírodní zdroje mají užitnou hodnotu, ale nikoliv směnnou hodnotu. V oblasti právní úpravy ochrany přírody byly právní předpisy přijaty velmi záhy.

Jednalo se zejména o zákon o ochraně přírody ze 4. 8. 1954. V obou částech Německa byla patrná jistá právní kontinuita, neboť v legislativě působili stejní odborníci jako před rozdělením. Zákon o ochraně přírody byl zaměřen na další vývoj. Ochrana přírody byla uznána jako státní úkol, která měl být podporován, významnou roli měla mít spolupráce mezi vědecko-výzkumnými institucemi a státní správou. Do konce 60. let neměla ochrana životního prostředí obecně v politice NDR navzdory všem přijatým předpisům prakticky žádnou váhu.

NDR chtěla navenek vystupovat způsobem, že respektuje a přebírá mezinárodními závazky (zejména na úrovni OSN), aby byla mezinárodně právně uznána.¹⁰⁸ v roce 1968 se stala ochrana životního prostředí součástí Ústavy NDR (ve smyslu „národní kultury“).¹⁰⁹ v ústavě byla i další ustanovení (právo na rekreaci 34/1, právo občana na ochranu jeho zdraví, 35/1). Jedinec byl považován za součást socialistické společnosti, nebyl primárně vnímán jako individualita. Pro prosazování práva neexistovaly základní záruky, nefungovalo ústavní ani správní soudnictví. Dodržování výše zmíněných ústavních práv nemohlo být tedy kontrolováno, a to ani v případech, kdy činnosti zjevně porušovaly právo. Významný vliv na situaci té doby měly přípravy na konferenci OSN ve Stockholmu, která se konala v roce 1972. V roce 1970 byl přijat zákon – *Landeskultugesetz*.¹¹⁰ Zákon byl jedním z prvních, který upravoval témata životního prostředí komplexně (péče o krajinu, nakládání s odpady a ochrana ovzduší před znečištěním). Z tohoto pohledu byl zákon velmi pokrokový. *Landeskultugesetz* měl přispět k „zajištění nepřetržitého růstu národního hospodářství a ke zlepšení pracovních a životních podmínek občanů“.¹¹¹ Zákon sledoval ekologické i ekonomické cíle.

V roce 1972 bylo založeno Ministerstvo životního prostředí a vodního hospodářství, v roce 1985 Státní inspekce životního prostředí. Po roce 1970 se zvýšil počet předpisů na ochranu přírody, reálná situace se ale neustále zhoršovala. V průběhu 70. let se formovala občanská hnutí s cílem zlepšit stav životního prostředí, z nich vznikla první iniciativa na ochranu

¹⁰⁸ Kloepfer, M., *Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts*, Duncker & Humblot Berlin 1994, str. 139.

¹⁰⁹ Čl. 15 odst. 2 ústavy.

¹¹⁰ Zákon o ochraně a péči domovské přírody z 14. 5. 1970, GBI DDR I, str. 67

¹¹¹ Kloepfer, M., *Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts*, Duncker & Humblot Berlin 1994, str. 141.

životního prostředí. V podzimních měsících roku 1989 byla ekologická hnutí jedním z aktivních subjektů protestu.

V širším měřítku je třeba považovat politiku životního prostředí NDR za neúspěšnou, protože se po sjednocení ukázaly skutečné a vážné problémy životního prostředí.

Sjednocení SRN a NDR nepřineslo žádné zásadní změny ve stávající úpravě, právo životního prostředí Spolkové republiky Německo nahradilo dosavadní právní předpisy v tzv. nových spolkových zemích, stalo se tak na základě rámcového zákona o životním prostředí¹¹² a dílčí úpravou ve Smlouvě o sjednocení.¹¹³ v době sjednocení se nepodařilo využít příležitosti ke zjednodušení právní úpravy při zachování stejné kvalitativní úrovně. Důvodem byla na jedné straně rychlost, s jakou docházelo ke změnám, na druhé straně aktuální problémy zejména v zemích bývalé NDR.¹¹⁴

2.3 Ochrana přírody v unijním právu

Právo ochrany přírody je jedním z nejstarších témat práva životního prostředí, ale paradoxně jednou z nejmladších částí evropského práva životního prostředí. Nárůst vlivu na evropské úrovni byl zaznamenán v posledních přibližně třiceti letech poté, co byly přijaty směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Rozvoj evropské právní legislativy v oblasti ochrany přírody byl možný na základě zvláštní pravomoci v oblasti životního prostředí z roku 1986. Společná pravidla a právní úprava mají pomoci zabránit narušení hospodářské soutěže mezi jednotlivými členskými státy. Evropské právo ochrany přírody bylo dlouhodobě nejen podceňováno, ale některými politickými a sociálními kruhy také znehodnocováno.

Smlouva o fungování Evropské unie upravuje ochranu životního prostředí v čl. 191, což platí na úrovni primárního práva.¹¹⁵ Na úrovni pramenů sekundárního práva jsou základními předpisy ochrany přírody směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť,

¹¹² GBl. DDR I 1990 str. 649.

¹¹³ BGBl. II 1990 str. 885 an.

¹¹⁴ Kloepfer, M., Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Duncker & Humblot Berlin 1994, str. 145 an.

¹¹⁵ Bieber, R., Epiney, A., Haag, M., Die Europäische Union – Europarecht und Politik, Nomos Verlag, Baden Baden 2013, str. 600 an.

volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin¹¹⁶ a směrnice č. 147/2009/ES, o ochraně volně žijících ptáků.¹¹⁷ Na tuto část naváže výběr judikatury Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“) v otázkách ochrany přírody jakožto jeden ze zdrojů interpretace unijních předpisů. S ohledem četnost rozhodnutí SD EU a tematické zaměření práce budou podrobněji zmíněna relevantní rozhodnutí pouze zkoumaných zemí. Další rozhodnutí, která mají pro danou oblast precedenční význam, budou zmíněna okrajově.

2.3.1 SMĚRNICE O OCHRANĚ VOLNĚ ŽIJÍCÍCH PTÁKŮ

Směrnice vychází z akčního programu ES o životním prostředí¹¹⁸ z r. 1973, který stanovil zásady a zakotvil např. požadavek na zabezpečení zvláštní ochrany ptáků.¹¹⁹ Směrnice o ptácích představovala v době svého přijetí první právní předpis Společenství zaměřený na obecnou ochranu přírody. Cílem směrnice je ochrana a zachování četných druhů ptáků, kteří žijí na území ES, zejména ochrana stanovišť ptáků.¹²⁰

Ve směrnici o ptácích je zakotvena územní a druhová ochrana všech druhů ptáků, které přirozeně existují na evropském území členských států EU, a sice ve všech jejich stádiích a v prostředích jimi obývaných.¹²¹ Ochrana platí pro ptáky, jejich vejce, hnízda a stanoviště. Státy berou v úvahu ekonomické požadavky a požadavky na rekreaci. Jsou povinny zajistit opatření na ochranu populace druhů, mezi která se řadí vytvoření chráněných území, řízení a ochrana přírodních stanovišť, vytváření biotopů, obnova zničených biotopů. Základem směrnice je přijmout specifická ochranná opatření pro vysoce ohrožené ptačí druhy a vhodné oblasti vyhlásit jako oblasti zvláštní ochrany.¹²²

¹¹⁶ Dále bude užíván zkrácený název „směrnice o stanovištích“.

¹¹⁷ Dále bude užíván zkrácený název „směrnice o ptácích“.

¹¹⁸ Programme of environmental action of the European Communities.

¹¹⁹ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J., Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde Praha a.s. 2003, str. 234 an.

¹²⁰ Krämer, L., EU Environmental Law, Sweet and Maxwell London 2011, str. 151.

¹²¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2010, str. 358.

¹²² Krämer, L., EU Environmental Law, Sweet and Maxwell London 2011, str. 152.

Ptáky je zakázáno držet za účelem prodeje, odebírat z přírody, lovit, nabízet je k prodeji, obchodovat s nimi, usmrcovat je. Z uvedené ochrany jsou pro druhy dle Přílohy III a při splnění předepsaných podmínek připuštěny odchylky.¹²³

V příloze I směrnice jsou uvedeny druhy ptáků, které jsou ohroženy vyhynutím. Největější hrozbou pro ptáky je zničení jejich stanovišť, z toho důvodu jsou členské státy povinny stanovit zvláště chráněná území určená na ochranu ptáků. Směrnice vyzývá k obnovení zničených biotopů a navrhuje, že obnova může být vhodným způsobem ochrany biodiverzity. Směrnice stanoví čtyři výjimky (které se podobají výjimkám v tzv. Bernské úmluvě), jedná se o důvody ochrany veřejného zdraví a bezpečnosti, zájmu bezpečnosti leteckého provozu, předcházení poškození lesů, rybolovu a vod a účely výzkumu, výuky, obnovení populace a reintrodukce.

Směrnice stanoví povinnost vyhlásit pro druhy uvedené v Příloze I oblasti zvláštní ochrany ptactva (Special Protection Areas, dále jen „SPA“). Lokality SPA vyhláší na rozdíl od lokalit dle směrnice o stanovištích každý stát sám (tyto lokality podléhají schválení Evropskou komisí, viz níže), do soustavy NATURA 2000 jsou SPA zařazeny bezprostředně po svém vyhlášení.

Státy předávají Evropské komisi zprávy o realizaci opatření, zavedená vnitrostátní opatření mohou být přísnější než ve směrnici, nesmí zhoršit ochranu ptačích druhů. Členské státy mají povinnost podporovat výzkum, práce směřující k ochraně ptačích druhů.

Směrnice platí od 15. 5. 1979, lhůta pro zajištění shody vnitrostátního právního řádu se směrnicí uplynula 25. 4. 1981.

V průběhu implementační fáze bylo mnoho problémů zejména v souvislosti s označením oblastí. Evropská komise kritizovala státy kvůli obecně nízkému počtu vyhlášených SPA a malé ploše, kterou tato území zabírají.

Prostřednictvím směrnice o ptácích bylo dosaženo pozitivních výsledků pro ornitologicky významné oblasti, zachování všech živočišných a rostlinných druhů ovšem nemohlo být prostřednictvím směrnice zajištěno. Z tohoto důvodu byla v roce 1992 přijata směrnice

¹²³ Např. lov, ochrana veřejného zdraví, bezpečnost leteckého provozu, výzkum, prevence hospodářských škod aj.

o stanovištích. Koncepce směrnice o ptácích (stanovit chráněné oblasti) byla rozšířena na celou oblast ochrany přírody.¹²⁴

2.3.2 SMĚRNICE O OCHRANĚ PŘÍRODNÍCH STANOVIŠŤ, VOLNĚ ŽIJÍCÍCH ŽIVOČICHŮ A PLANĚ ROSTOUCÍCH ROSTLIN

Cílem směrnice o stanovištích je zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím zachování přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Cíle má být dosaženo vytvořením soustavy chráněných oblastí (evropská ekologická síť NATURA 2000). NATURA 2000 má zahrnovat jednak ptačí oblasti, jakož i oblastí určené k ochraně a zachování typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů uvedených v přílohách směrnice o stanovištích. Směrnice o stanovištích tedy doplňuje úpravu směrnice o ptácích.

Směrnice o stanovištích následuje přístup Ramsarské úmluvy a Úmluvy o světovém dědictví. Směrnice se neomezuje pouze na některé živočišné druhy, jako jsou např. Savci nebo ptáci, ale chrání i méně známé rostliny a živočichy. Ochrana je dále poskytována vzácným typům stanovišť, jako jsou písečné duny, vřesoviště či pobřežní lesy. Směrnice o stanovištích chrání více než 1000 živočišných a rostlinných druhů a přibližně 230 typů přírodních stanovišť, které jsou vnímány jako stanoviště evropského významu.

Součástí soustavy Natura 2000 je přibližně 26 000 oblastí, tyto oblasti tvoří celosvětově největší síť chráněných oblastí. Soustava zahrnuje nejvzácnější živočichy a rostliny vyskytující se na území Evropy, nabízí bezpočtu zvířat, rostlin a ekosystémů bezpečnější stanoviště.¹²⁵ Poskytuje cenné služby ekosystému, příležitosti pro rekreaci a turistiku.

Směrnice jako předpis sekundárního práva představuje četné výhody, protože ponechává členským státům volnost při transpozici a státy si mohou samy určit podrobnosti při dodržení základního rámce stanoveného směrnicí. Na druhé straně dochází v této fázi

¹²⁴ Krämer, L., EU Environmental Law, Sweet and Maxwell London 2011, str. 153 an.

¹²⁵ Wagner, E., Ausblick: Natur- und Artenschutz in Europa in Damohorský, M. – Kerschner, F., Natur- und Landschaftsschutzrecht in Österreich und der Tschechischen Republik, J. K. Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2006, str. 154 an.

k problémům způsobeným zpožděním, neúplnou a nepřesnou transpozicí apod. Více k tomuto v kapitole pojednávající o judikatuře Soudního dvora EU.¹²⁶

Implementační problémy byly zjištěny zejména v případech, jedná-li se o nedostatečné vymezení oblastí a špatné nakládání s druhy, které jsou pod ochranou. Z výše uvedených důvodů je patrná větší aktivita ESD při prosazování obou směrnic.

2.3.2.1 Ocenění Natura Award

Evropská komise uděluje od roku 2014 ocenění Natura 2000, jimiž jsou oceňovány správy území Natura 2000 a veřejnost je znovu upozorňována na kvalitu sítě Natura 2000.¹²⁷ Ceny jsou udělovány v pěti kategoriích - ochrana přírody, přínos pro hospodářství a společnost, komunikace s veřejností, dosahování souhlasu mezi různými zájmy nebo názory a navazování kontaktů a přeshraniční spolupráce.

Do soutěže o cenu Natura 2000 se mohl přihlásit libovolný subjekt, který je zapojen do sítě Natura 2000. Mohlo se jednat o firmy, veřejné orgány, nevládní organizace, vlastníci půdy, vzdělávací instituce nebo jednotlivci. Komise obdržela celkem 163 návrhů na toto ocenění. Mezi oceněnými subjekty byl v prvním ročníku i český zástupce, v kategorii komunikace s veřejností byla odbornou porotou oceněna lokalita Raná-Hrádek za propagaci ochrany travnatých stanovišť v Lounském středohoří. Komise ocenila aktivitu „Slavnosti stepí“, která je pořádána vždy v květnu a navštíví ji až 1000 zájemců. Dalším komunikačním nástrojem je výtvarná soutěž, která informuje o ochraně přírody dětí.¹²⁸ v ostatních kategoriích byli oceněni Bulharsko,¹²⁹ Rumunsko,¹³⁰ Belgie¹³¹ a Španělsko.¹³²

¹²⁶ Streinz, R., *Europarecht*, C. F. Müller Verlag Heidelberg, 2012, str. 141 an.

¹²⁷ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

¹²⁸ Podrobnosti jsou uvedeny na <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/awards/>.

¹²⁹ Projekt záchrany orla královského v Sakaru.

¹³⁰ Projekt udržitelného hospodaření ve venkovské oblasti Sighișoara-Târnava Mare.

¹³¹ Inovativní přístup spolupráce při správě mokřin v oblasti Vijvergebied van Midden Limburg.

¹³² Projekt sítě technické spolupráce, která je vidět např. V oblasti Rebollos de Navalpotro v provincii Guadalajara.

2.3.3 DALŠÍ PŘEDPISY UNIJNÍHO PRÁVA

Zatímco úprava ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je v čl. 191 SFEU, úprava nakládání se zvířaty v lidské péči je uvedena v čl. 13 SFEU, ve kterém je stanoveno zajištění dobrých životních podmínek zvířat. V pramenech primárního práva jsou ustanovení týkající se zemědělství a rybolovu (čl. 38 až 44 SFEU) a veterinární péče (čl. 168 SFEU). Na tomto místě by dále měly být zmíněny právní předpisy z oblasti rostlinolékařské péče, veterinární péče,¹³³ ochrany a zajištění dobrých životních podmínek jedinců,¹³⁴ lovu zvířat¹³⁵ aj. Základním cílem této práce je soustředit se zejména na výše uvedené směrnice a pouze okrajově představit další předpisy sekundárního práva EU.

V pramenech sekundárního práva jsou vedle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích relevantní následující předpisy:

Směrnice Rady č. 83/129/EHS, o dovozu kůží z určitých druhů tuleních mláďat a výrobků z nich odvozených do členských států

¹³³ Veterinární péče spadá kompetenčně do úpravy členských států (čl. 168 SFEU), předpisy sekundárního práva EU upravují zejména obchod se zvířaty, např. nařízení ES č. 998/2003, o veterinárních podmínkách pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu; nařízení ES č. 136/2004, kterým se stanoví postupy veterinárních kontrol produktů dovážených ze třetích zemí a pro veterinární kontroly těchto zvířat; nařízení ES č. 282/2004, kterým se zavádí doklad pro celní prohlášení u zvířat dovážených do Společenství ze třetích zemí a pro veterinární kontroly těchto zvířat a další předpisy.

¹³⁴ Směrnice č. 2003/65/ES, kterou se mění směrnice Rady 86/609/EHS o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se ochrany zvířat používaných pro pokusné a jiné vědecké účely; nařízení Rady č. 1/2005/ES, o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností; směrnice 93/119/EHS, o ochraně zvířat při porážení nebo usmrcování; směrnice 98/58/EHS, o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely a další.

¹³⁵ Kromě směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích je lov zvířat upraven v nařízení Rady a EP č. 1007/2009/ES, o obchodování s produkty z tuleňů; nařízení Rady č. 3254/91/EHS, o zákazu používání nášlapných pastí ve Společenství a dovozu kožešin a zboží z určitých volně žijících živočichů ze zemí, kde jsou tyto živočichové odchyťováni pomocí nášlapných pastí nebo jiných metod odchyty, které nesplňují mezinárodní normy humánního odchyty do pastí.

Členské státy EU zajistí, aby výrobky¹³⁶ ze seznamu přílohy směrnice nebyly dováženy na jejich území. Směrnice se nevztahuje na výrobky, které jsou součástí tradičního lovu Inuitů.

Směrnice Rady č. 1999/22/ES, o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách Směrnice si klade za cíl ochranu volně žijících živočichů a zachování biologické rozmanitosti.¹³⁷ Členské státy řeší udělování licencí zoologickým zahradám a dohled nad nimi, na úrovni EU je posílena pozice zoologických zahrad při zachování druhů živočichů a rostlin. Jedním z cílů směrnice je přispět k zapojení zoologických zahrad do výzkumu, jehož výstupy bude intenzivnější ochrana druhů. Tato funkce doplní informační a výchovnou úlohu, kterou zahrady plní.¹³⁸

Nařízení Rady č. 338/97/ES, o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi

Toto nařízení stanoví pravidla z Úmluvy CITES¹³⁹ na území Evropské unie. Nařízení stanoví pravidla pro povolení vývozu a dovozu exemplářů a regulaci obchodu a držby exemplářů. Exemplářem může být živý i mrtvý jedinec, části jedinců a výrobky z nich.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů upravuje jako první právní předpis na unijní úrovni problematiku invazních nepůvodních druhů uceleným způsobem. Návrh nařízení předložila Evropská komise dne 9. 9. 2013¹⁴⁰ a dne 16. 4. 2014¹⁴¹ ho na plenárním zasedání přijal

¹³⁶ Kožešinové kůže surové; kožešinové kůže vyčíněné nebo vydělané; kůže sestavené do plátů, křížů a podobných forem; výrobky z kožešin bělosrstých mláďat tuleňů grónských; výrobky z kožešin mláďat s modrými zády čepcolů hřebenatých.

¹³⁷ Stanovené cíle odpovídají čl. 9 Úmluvy o ochraně biologické rozmanitosti, podle něhož mají být přijata opatření na ochranu ex situ (mimo přirozená stanoviště).

¹³⁸ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2010, str. 402.

¹³⁹ Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, účinná od r. 1975. Prováděcím předpisem v rámci EU je zejména nařízení Evropské komise č. 865/2006/ES.

¹⁴⁰ COM (2013) 620.

¹⁴¹ Celé znění návrhu je ke stažení na webu Evropského parlamentu

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0425&format=XML&language=CS>.

Evropský parlament. Dne 29. 9. 2014 přijala Rada EU¹⁴² návrh nařízení v předloženém znění.¹⁴³

Vzhledem k rostoucímu objemu a rozsahu obchodu a cestování lze odhadovat, že invaze nepůvodních druhů budou v Evropě stále přibývat. V důsledku zvýšeného obchodu se po světě přepravuje více druhů, které jsou pro mnohá území nepůvodní. Členské státy přijímají k boji proti invazním nepůvodním druhům opatření, ale tato opatření bývají převážně reakcí na určitý podnět a snaží se minimalizovat již vzniklé škody. Není tedy věnována dostatečná pozornost prevenci nebo zjišťování nových hrozeb a reakcím na ně. Invazní druhy neznají hranice a mohou se snadno rozšířit z jednoho členského státu do druhého. Z toho důvodu nemohou být opatření na vnitrostátní úrovni dostačující k tomu, aby Unii ochránila před hrozbami určitých nepůvodních druhů. Kromě toho může tento roztržštěný přístup vést k situaci, kdy jsou opatření v jednom členském státě oslabována tím, že sousední členské státy žádná opatření nepřijaly.

Úmluva o biologické rozmanitosti upravuje prevenci proti výskytu invazních druhů. Preventivním opatřením může být např. Zachycení druhů pohybujících se přes hranice.¹⁴⁴ Jako příklad lze uvést balastovou vodu¹⁴⁵ na lodích, které mohou být použity k usmrcování mořských organismů a zabránit jejich rozšíření do nových oblastí.¹⁴⁶

V Evropské unii nebyl dosud společný komplexně upravený postup v boji proti invazním druhům. Tematicky se nepůvodním druhům věnují např. Směrnice o veterinární péči a rostlinolékařských (2000/29/ES);¹⁴⁷ nařízení CITES (338/97/ES).¹⁴⁸ Nařízení omezuje do-

¹⁴² Rada Evropské unie ve složení Rada pro obecné záležitosti (General Affairs Council, zkráceně GAC), informace k předmětnému zasedání jsou k dispozici

<http://www.consilium.europa.eu/meetings?lang=cs&id=5e7a4b2e-e3e9-4bc8-b75e-5c670a6024bb>.

¹⁴³ Informace ze zasedání jsou ke stažení v oficiálních dokumentech Rady EU viz

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/144962.pdf.

¹⁴⁴ Oficiální stránky Úmluvy jsou www.cbd.int/convention.

¹⁴⁵ Prameny mezinárodně-právní úpravy viz Žákovská, K., Ochrana mořské biodiverzity v mořském právu, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2010, str. 186 an.

¹⁴⁶ Holljesiefken, A., Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland, Springer Verlag Berlin-Heidelberg 2007, str. 5 an.

¹⁴⁷ Směrnice Rady 2000/29/ES ze dne 8. 5. 2000 o ochranných opatřeních proti zavlečení organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0029&from=CS>.

voz ohrožených druhů. Mezi těmito ohroženými druhy je 7 invazních druhů. Směrnice o ptácích (2009/147/ES)¹⁴⁹ a směrnice o stanovištích (92/43/EHS),¹⁵⁰ rámcová směrnice o vodě (2000/60/ES)¹⁵¹ a jiné předpisy obsahují ustanovení o invazních druzích. V roce 2008 přijala Evropská komise sdělení,¹⁵² které zahrnuje plán strategie EU pro invazivní druhy.

Nařízení o prevenci a regulaci invazních nepůvodních druhů vychází z Plánu pro Evropu účinněji využívající zdroje,¹⁵³ který je součástí iniciativy pro účinné využívání zdrojů strategie Evropa 2020 a ze Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. Evropská unie se ve Strategii zavázala k tomu, že do roku 2020 zastaví úbytek biologické rozmanitosti. Aktivity v boji proti invazním druhům jsou souladu s cílem 9.¹⁵⁴

Invazní druhy mohou dostat na území Evropské unie záměrně (např. Zvířata v zájmovém chovu, zvířata chovaná pro komerční účely, okrasné druhy rostlin apod.), některé druhy se mohou do EU dostat neúmyslně. Některé druhy se nacházejí na území všech států a působí problémy plošně, tj. představují přeshraniční nebezpečí. Některé druhy se naopak vyskytují jen v určitých oblastech nebo podmínkách. Negativní důsledky způsobené invazními druhy se vyskytují všude, nikoliv pouze ve vybraných členských státech EU, a je proto vhodný

¹⁴⁸ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. 12. 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi; <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R0338&from=CS>.

¹⁴⁹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0147&from=CS>.

¹⁵⁰ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&from=CS>.

¹⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:02000L0060-20140101&rid=1>.

¹⁵² Sdělení komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Plán strategie EU pro invazivní druhy [SEK(2008) 2887 a SEK(2008) 2886] /*

KOM/2008/0789 konečném znění; www.eur

[lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0789&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0789&from=EN).

¹⁵³ COM (2011) 0571.

¹⁵⁴ „Do roku 2020 budou invazní nepůvodní druhy a cesty jejich zavlečení identifikovány a seříděny podle priority, prioritní druhy budou kontrolovány nebo vymýceny a budou zavedena opatření ke kontrole cest průniku, aby bylo možné zabránit zavlečení a usazování těchto druhů.“

společný postup Unie v této věci. I tento argument podporuje přijetí jednotného právního předpisu o invazních druzích na úrovni celé EU.

Smyslem nařízení je reagovat na problémy, které invazní nepůvodní druhy způsobují, jedná se zejména o následující problémy v oblastech - ekonomické, ekologické a politické. V současné době existuje v Evropě více než 12 000 druhů, které jsou v přirozeném prostředí nepůvodní. Přibližně 10-15% z nich jsou invazní druhy, které jsou s to se rychle rozšiřovat. Tyto druhy způsobují vážné ekologické, ekonomické a sociální škody.¹⁵⁵ Invazní druhy mají negativní dopad na biologickou rozmanitost, jsou jednou z hlavních příčin úbytku biodiverzity a vyhynutí některých druhů. Odhaduje se, že finanční náklady boje proti invazním druhům se pohybují ve výši přibližně 12 mld. EUR ročně a tato částka se pravidelně zvyšuje.¹⁵⁶ Invazní druhy ohrožují lidské zdraví (např. Sršeň asijská, jejíž bodnutí může způsobit smrt), ničí infrastrukturu (např. Křídlatka japonská, která poškozují budovy), existence invazních druhů vedla k prokazatelnému snížení výnosů v zemědělství (např. nutrie říční, které zasahují úrodu).

Členské státy mají přijmout zvláštní opatření v boji proti nepůvodním invazním druhům, až dosud byla jednotlivá řešení roztržštěná a často nevhodně koordinovaná. Invazní druhy existují bez ohledu na hranice a mohou se snadno šířit z jednoho členského státu EU do druhého. Vzhledem k této skutečnosti jsou opatření přijatá na vnitrostátní úrovni nedostatečná, co se týká ochrany území Evropské unie proti hrozbám invazních nepůvodních druhů. Kromě toho může tento roztržštěný přístup vést k tomu, že opatření přijatá v jednom členském státě budou ve svém důsledku oslabena tím, že sousední členskými státy nepřijaly žádná opatření.

Cílem nařízení je zavést vhodný a účinný systém, který omezí a zmírní negativní dopady invazních druhů na biologickou rozmanitost prostřednictvím preventivních opatření. Cílem nařízení je dále snížit hospodářské a sociální škody¹⁵⁷ způsobené invazními druhy. Škoda může být zmírněna, případně omezena s pomocí koordinovaných činností. Nařízení stanoví

¹⁵⁵ Simberloff D., What are the impacts of invasive alien species? In Solutions in Science for Environmental Policy, Thematic Issue: Invasive Alien Species, Issue 41, September 2013, str. 5.

¹⁵⁶ Explanatory Report of the European Commission's proposal for a regulation on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species, str. 2.

¹⁵⁷ Gallardo, B., Socio-economic factors affect risk of alien species invasion in Solutions in Science for Environmental Policy, Thematic Issue: Invasive Alien Species, Issue 41, September 2013, str. 7.

system včasného zjištění a rychlé eradikace se zaměřením na kontrolu šíření invazních druhů.¹⁵⁸

Na tomto místě lze shrnout, že invazní druhy mají dopad na celou společnost, jsou přímou příčinou úbytku biologické rozmanitosti. Druhy postihují podniky v jednotlivých odvětvích bez ohledu na velikost. Mají vliv na zemědělství, lesnictví, rybolov, cestovní ruch a další oblasti lidské činnosti.

Při přípravě legislativního návrhu bylo diskutováno několik variant. Tyto varianty zahrnovaly posílení spolupráce mezi jednotlivými státy a podporu řešení na bázi dobrovolnosti. Bylo předjednáno přijetí základního právního aktu; legislativní nástroj měl zahrnovat povolení k uvolnění invazních nepůvodních druhů s významem pro členský stát. Další možností bylo přijetí legislativního nástroje a přísný zákaz uvolňování nepůvodních druhů, nejsou-li považovány za bezpečné. Poslední možností bylo přijmout legislativní předpis, který by obsahoval povinnost eradikace druhů v rané fázi invaze.¹⁵⁹ Tato varianta byla vybrána a návrh legislativního aktu byl připraven po konzultacích¹⁶⁰ s ohledem na článek 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.¹⁶¹

Nařízení stanoví pravidla pro prevenci, minimalizaci a zmírnění nepříznivých dopadů spojených jak se záměrným, tak nezáměrným zavlečením nebo vysazováním a šířením invazních nepůvodních druhů na biologickou rozmanitost a ekosystémové služby.¹⁶²

Oblast působnosti je vymezena jak pozitivním, tak i negativním výčtem, čl. 2 odst. 1 nařízení stanoví, že se nařízení vztahuje na *všechny invazní nepůvodní druhy v Unii* podle ustanovení čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení. Nařízení se nevztahuje např. na druhy, které mění svůj přirozený areál v závislosti na měnících se ekologických podmínkách a změně klimatu; GMO; schválené mikroorganismy vyrobené nebo dovezené pro použití v přípravcích na

¹⁵⁸ Explanatory Report of the European Commission's proposal for a regulation on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species, str. 4.

¹⁵⁹ Explanatory Report of the European Commission's proposal for a regulation on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species, str. 5.

¹⁶⁰ Konzultace Výboru regionů (v anglickém znění Committee of the Regions, zkráceně CoR) a stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru (v anglickém znění European Economic and Social Committee, zkráceně EESC).

¹⁶¹ Streinz, R., Europarecht, C. F. Verlag München 2012, str. 466 an.

¹⁶² Článek 1 nařízení.

ochranu rostlin; schválené mikroorganismy vyrobené nebo dovezené pro použití v biocidních přípravcích aj.¹⁶³

Komise přijme seznam invazních nepůvodních druhů s významem pro Unii, pokud splňují stanovená kritéria. Seznam má být každých šest let přezkoumán a aktualizován o nové druhy, příp. mají být odstraněny ty druhy, které již nesplňují kritéria. Druhy splňují kritéria, pokud se nacházejí, na základě dostupných vědeckých důkazů, na území Unie coby druhy nepůvodní nebo jsou schopny vytvořit životaschopnou populaci a rozšířit se v jedné biogeografické oblasti sdílené více než dvěma členskými státy nebo v jedné mořské podoblasti. Druhy by měly mít pravděpodobně závažný nepříznivý dopad na biologickou rozmanitost nebo na související ekosystémové služby a na lidské zdraví nebo na hospodářství.¹⁶⁴ Seznam invazních nepůvodních druhů s významem pro Unii měl dle návrhu Evropské komise¹⁶⁵ obsahovat až 50 druhů, což bylo podrobena ostré kritice a následně během projednávání v Evropském parlamentu změněno.

Druhy zařazené na seznam bude dle čl. 7 odst. 1 nařízení zakázáno záměrně přivážet nebo převážet přes území EU; rozmnožovat; přepravovat; uvádět na trh; využívat či vyměňovat; držet nebo chovat či pěstovat; uvolňovat do životního prostředí. Členské státy budou bránit nezáměrnému zavlékání nebo vysazování těchto druhů.

Členské státy budou moci odchýlně od zákazů uvedených v čl. 7 udělit povolení¹⁶⁶ k provádění výzkumu nebo konzervaci ex situ za splnění stanovených podmínek a po předložení všech nezbytných důkazů. Členské státy mohou zmocnit příslušné orgány k vydávání povolení pro činnosti prováděné v odděleném prostoru.

Bude zaveden úřední systém dohledu, v němž budou shromažďovány a zaznamenávány informace o výskytu invazních původních druhů v prostředí.¹⁶⁷ Členské státy budou z preventivních důvodů provádět úřední kontrolu zvířat a rostlin, které se dovážejí do Unie (včetně jejich vajíček, semen nebo propagulí). V případě včasného zjištění přítomnosti invazních nepůvodních druhů s významem pro Unii uvědomí státy neprodleně Evropskou

¹⁶³ Článek 2 odst. 2 nařízení.

¹⁶⁴ Článek 4 odst. 3 nařízení.

¹⁶⁵ Článek 4 odst. 4 návrhu nařízení; 2013/0307 (COD).

¹⁶⁶ Článek 9 odst. 1 nařízení.

¹⁶⁷ Článek 14 odst. 1 nařízení.

komisi a informují ostatní členské státy¹⁶⁸ (o tom, že se na jejich území nachází druh zařazený na seznam, o jehož přítomnosti se dříve nevědělo; že se na jejich území nachází druh poté, co bylo oznámeno, že druh byl eradikován).

Regulační opatření mají zajistit minimální dopady přítomnosti invazních druhů na biologickou rozmanitost a ekosystémové služby, lidské zdraví a hospodářství. Opatření se skládají z fyzických, chemických nebo biologických činností. Použité metody uplatňovaných regulačních opatření mají zaručit, že metody náležitě zohledňují lidské zdraví a životní prostředí a zvířata jsou ušetřena zbytečné bolesti, úzkosti a utrpení. Pokud hrozí riziko, že se invazní druhy s významem pro Unii rozšíří do jiného členského státu, informuje o tom členský stát neprodleně ostatní členské státy a Evropskou komisi.¹⁶⁹ Státy přijmou přiměřená opatření, aby pomohly obnovit ekosystém, který byl poškozen nebo zničen invazním druhem s významem pro Unii.

Návrh nařízení přijal Evropský parlament¹⁷⁰ na svém plenárním zasedání ve Štrasburku dne 16. 4. 2014. Stalo se tak v řádném legislativním postupu, k dohodě došlo v 1. čtení, návrh schvaloval Evropský parlament na svém posledním plenárním zasedání.¹⁷¹

Invazní nepůvodní druhy mají významný negativní vliv na biologickou rozmanitost. Jsou jedním z hlavních důvodů úbytku biodiverzity a vymírání některých druhů. S ohledem na společenské a ekonomické důsledky mohou invazní druhy způsobit nemoci nebo přímé ohrožení lidského zdraví (dermatologické problémy, astma, alergie apod.). Poškozují infrastrukturu, způsobují problémy v lesnictví, zemědělství, rybářství aj. odvětvích. Dle odhadů stojí opatření proti invazním nepůvodním druhům Evropskou unií ročně přibližně 12 mld. EUR a náklady se neustále zvyšují. Nařízení upravuje tři druhy zásahu, jedná se o prevenci, včasnou zjištění a rychlou eradikaci a konečně regulaci značně rozšířených invazních nepůvodních druhů. Na závěr lze zmínit, že prevence proti výskytu nových nepůvodních druhů je spolu s účinným systémem ochrany klíčová. V neposlední řadě je nut-

¹⁶⁸ Článek 16 odst. 2 nařízení.

¹⁶⁹ Článek 19 nařízení.

¹⁷⁰ Zpravodajem návrhu byl český zástupce v Evropském parlamentu Pavel Poc (frakce S&D), člen Výboru EP pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin.

¹⁷¹ Legislativní období 2009-2014, plenární zasedání se konalo v termínu 14. 4. 2014 – 17. 4. 2014, více informací na <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/home.html>.

ná vhodná forma komunikace mezi odbornou a laickou veřejností, aby bylo snáze dosaženo pokroků v boji proti invazním nepůvodním druhům.

2.3.4 FINANCOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Oblast životního prostředí je dlouhodobě jednou z priorit Evropské unie, co se týká financování projektů. Unie si je vědoma, že zejména v tzv. nových členských státech je třeba finanční prostředky kohezní politiky (politiky soudržnosti) účelně investovat do posílení ochrany životního prostředí. Jednou z oblastí, které jsou financovány, je i ochrana přírody a krajiny. Druhou oblastí, která bude v další části práce představena, jsou komunitární programy. Příkladem dotačního titulu Evropské unie, který je zaměřen výhradně na oblast ochrany životního prostředí, je program LIFE+. Pojem komunitární program i rozdíl mezi těmito programy a strukturálními fondy bude vysvětlen v následující části práce.

2.3.4.1 Program Life+ 2007-2013

Cílů směrnice o stanovištích nelze plně dosáhnout pouze prostřednictvím předpisů na ochranu přírody. Natura 2000 je založena na zásadě solidarity a sdílené odpovědnosti mezi EU a členskými státy. Hospodaření a obnova oblastí vyžadují značné finanční prostředky. Z tohoto důvodu je zajištěno, že členské státy budou získávat část prostředků na financování soustavy Natura 2000 z dotačních programů Evropské unie, jako jsou Evropský fond regionálního rozvoje a Program rozvoje venkova. K financování programu Natura 2000 přispívá Evropská unie také z prostředků finančního nástroje LIFE+. Program LIFE+ lze řadit k tzv. Komunitárním programům Evropské unie. Komunitární programy jsou finanční nástroje Evropské unie, kterými se financují projekty mezinárodní spolupráce. Rozdíl mezi operačními programy, které jsou součástí politiky soudržnosti, a komunitárními programy, spočívá v tom, že politika soudržnosti má za úkol vyrovnávat rozdíly v hospodářské vyspělosti jednotlivých členských států (příp. jejich regionů), zatímco komunitární programy jsou zaměřeny na spolupráci subjektů z různých členských států EU. Přispívají tak k naplnění strategie Evropa 2020, jejímž hlavním cílem je udržitelný hospodářský růst, který je zaměřený na inovace a je šetrný k životnímu prostředí. Jako příklady komunitárních programů lze uvést 8. rámcový program pro výzkum, vývoj a demonstrace (HORI-

ZON 2020), Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP), Program Erasmus+ nebo již zmíněný program LIFE+.

Na tomto místě je třeba připomenout, že LIFE+ je jediným finančním nástrojem Evropské unie, který je tematicky zaměřen výhradně na ochranu životního prostředí, resp. Ochranu přírody.¹⁷² Současné období není prvním, v němž jsou finančně podporovány projekty v oblasti životního prostředí.¹⁷³ LIFE+ má ambici přispívat ke zdokonalení, rozvoji politiky a legislativy životního prostředí a dosažení udržitelného rozvoje. V programovém období 2007-2013 se LIFE+ skládal ze tří částí, kterými byly *LIFE+ Příroda a biologická rozmanitost*, *LIFE+ Politika a správa v oblasti životního prostředí* a *LIFE+ Informace a komunikace*. Níže budou stručně představeny jednotlivé priority období 2007-2013.

Příroda a biologická rozmanitost v rámci programu LIFE+

Základním cílem této části programu LIFE+ je chránit, zachovat, obnovit, sledovat a usnadnit fungování přírodních systémů, přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin s cílem zastavit úbytek biologické rozmanitosti EU včetně rozmanitosti genetických zdrojů.

Politika a správa v oblasti životního prostředí v rámci programu LIFE+

Snahou této části je stabilizovat koncentraci skleníkových plynů, přispívat ke zlepšení kvality vody, dosáhnout úrovně kvality ovzduší, které nevedou k výrazným nepříznivým dopadům na lidské zdraví a životní prostředí, chránit a zajistit udržitelné využívání půdy, přispívat ke zlepšování vlivu městských oblastí Evropy na životní prostředí, přispívat k rozvoji a provádění politiky týkající se hluku ve venkovním prostředí, zlepšit do roku 2020 ochranu ŽP a zdraví před riziky představovanými chemickými látkami, vytvořit informační základnu pro politiku v oblasti životního prostředí a zdraví, vypracovat a provádět politiku, jejichž cílem je zajistit udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a odpady, lesy, přispívat k rozvoji a demonstraci inovativních politických přístupů a technologií,

¹⁷² Kružiková, E., Adamová, E., Komárek, J., Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde Praha, a.s. 2003, str. 112.

¹⁷³ V letech 1992–1995 I. fáze s právním základem v nařízení Rady EHS č. 1973/92; v letech 1996–1999 II. fáze s právním základem v nařízení ES č. 1404/96; v letech 2000–2006 II. fáze s právním základem v nařízení Rady ES č. 1655/2000.

podporovat účinné provádění a prosazování právních předpisů Evropské unie v oblasti životního prostředí a zlepšit znalostní základny pro politiku v oblasti životního prostředí.

LIFE+ Informace a komunikace

Smyslem třetí části LIFE+ je šířit informace a zvyšovat povědomí o otázkách životního prostředí včetně předcházení lesním požárům a poskytovat podporu doprovodným opatřením, jako jsou informační a komunikační činnosti a kampaně, konference a vzdělávání včetně odborné přípravy pro předcházení lesním požárům.

2.3.4.2 Program Life 2014-2020

I v aktuálním programovém období 2014–2020 pokračuje podpora činností určených na ochranu životního prostředí, která navazuje na stávající program LIFE+ 2007–2013. Program LIFE+ tvořil jednu z částí návrhu Evropské komise k víceletému finančnímu rámci na období let 2014–2020. Program měl od počátku důležitou úlohu při implementaci předpisů na ochranu životního prostředí EU, např. i směrnice o stanovištích, program byl zahájen v roce 1992, od téhož roku je účinná směrnice o stanovištích. Na tomto místě je třeba zmínit, že článek 8 směrnice o přírodních stanovištích spojuje provádění ochranných opatření se zajištěním spolufinancování z prostředků EU. Program LIFE je stěžejním nástrojem pro účinnější rozložení solidarity a sdílení odpovědnosti při ochraně společných zájmů EU v oblasti životního prostředí a klimatu.¹⁷⁴ Komise hodlá do budoucna uskutečňovat opatření na ochranu životního prostředí a ochranu klimatu jako součást všech hlavních nástrojů a intervencí a navrhuje pokračovat v programu LIFE, nyní upraveného nařízením o LIFE+.¹⁷⁵ Touto kombinací se má zvýšit přidaná hodnota a soudržnost dotační politiky EU.¹⁷⁶ Program LIFE v probíhajícím sedmiletém finančním období 2014-2020 podporuje ze strany EU integrovaný přístup k financování životního prostředí. Program je rozdělen na dva podprogramy: *Životní prostředí* a *Klimatické akce*.¹⁷⁷ v obou podprogramech jsou obsaženy tzv. tradiční projekty, které budou podrobněji představeny v další části této kapitoly.

¹⁷⁴ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/index.htm>.

¹⁷⁵ Nařízení (ES) č. 614/2007, Úř. Věst. L 149, 9. 6. 2007, str. 1.

¹⁷⁶ Zprostředků programu bylo financováno již více než 4000 projektů.

¹⁷⁷ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/index.htm>.

Tradiční projekty v podprogramu Životní prostředí obsahují níže uvedená témata:

Příroda a biodiverzita

Z priority *Příroda a biodiverzita* budou podpořeny projekty příkladů dobré praxe, pilotní a projekty, které přispívají k implementaci směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích a Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a k rozvoji soustavy Natura 2000.

Životní prostředí a efektivní nakládání se zdroji

Z priority *Životní prostředí a efektivní nakládání se zdroji* budou financovány pilotní a demonstrativní projekty, které vyvíjejí, testují nové přístupy či politiky, příklady dobré praxe, řešení a inovativní technologie v oblasti životního prostředí. Všechny výše uvedené metody by měly být lehce napodobitelné a přenositelné. Důraz je kladen na vztah životního prostředí a zdraví a dále na podporu účinného využívání zdrojů.

Politika v oblasti životního prostředí

V části věnované *Politice v oblasti životního prostředí* budou vybírány projekty, které jsou obsahově založeny na zvyšování informovanosti a podpory veřejnosti a relevantních aktérů v oblasti životního prostředí. Mezi další podporovaná témata této části patří problematika trvale udržitelného rozvoje, projekty, které podporují komunikaci, správu a šíření informací v oblasti životního prostředí a snadné sdílení informací o úspěšných řešeních a postupech v oblasti životního prostředí včetně rozvíjení spolupráce. Podporovány budou i projekty, které přispívají k efektivnímu dodržování a vymáhání právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, zejména podporou vývoje a šíření osvědčených postupů.

Tradiční projekty v podprogramu Klimatické akce jsou zaměřeny na tato témata:

Zmírňování změn klimatu

V prioritě *Zmírňování změn klimatu* budou financovány pilotní a demonstrativní projekty i příklady dobré praxe, které přispívají ke snižování emisí skleníkových plynů. Podporovány budou rovněž náměty, jejichž cílem je zlepšení znalostní základny pro rozvoj, posuzování, sledování, vyhodnocování a provádění účinných opatření v oblasti změny klimatu a zvýšení kapacity pro uplatňování těchto znalostí v praxi.

Přizpůsobování se změně klimatu

V této části budou financovány pilotní projekty i příklady dobré praxe, které k rozvoji a provádění politiky Unie v oblasti přizpůsobení se změně klimatu, zejména prostřednictvím vývoje, testování a předvádění osvědčených postupů a řešení pro přizpůsobování se změně klimatu.

Politika řízení klimatu a poskytování informací

Budou vybírány projekty, které jsou zaměřeny na zvyšování informovanosti a podpory veřejnosti o tvorbě politiky EU v oblasti klimatu. Dále bude Komise financovat projekty, které podporují znalosti o problematice udržitelného rozvoje, projekty, které podporují komunikaci, správu a šíření informací v oblasti klimatu.

Další zásadní změnou je vytvoření nového druhu projektů, jedná se o integrované projekty. Jejich cílem je zlepšit provádění politiky v oblasti životního prostředí a klimatu a její začleňování do ostatních politik ve prospěch cílů v oblasti životního prostředí nebo klimatu.¹⁷⁸ Integrované projekty mohou pomoci k získávání finančních prostředků na ochranu životního prostředí od subjektů soukromého i veřejného sektoru.

Program je ve stávajícím období upraven tak, aby byl pro žadatele jednodušší, měl větší dopad, navrhován je rovněž vyšší rozpočet než v současném období.¹⁷⁹ Během příštích sedmi let z něj bude na životní prostředí vynaloženo 2,59 miliardy EUR. Vyšší rozpočet programu přispěje k větší odolnosti vůči změně klimatu, podpoře místních orgánů, nevládních organizací i malých a středních podniků. Program LIFE na období 2014–2020 je rozdělen do dvou částí, první poběží v letech 2014–2017¹⁸⁰ a druhá v letech 2018–2020.

Příklady podpořených projektů v ČR a SRN

Z prostředků komunitárního programu LIFE+ bylo podpořeno i mnoho projektů v obou zkoumaných zemích. Na ukázkou byl vybrán vždy jeden projekt v každé zemi, který bude stručně představen. Kritériem výběru bylo téma projektu, které je v obou případech podobné, jedná se o ochranu druhů živočichů a rostlin, přírodních stanovišť atd. V případě čes-

¹⁷⁸ Nařízení č. 2011/0428 (COD), str. 5.

¹⁷⁹ V období 2007-2013 měl program LIFE+ rozpočet 2,1 mld. EUR.

¹⁸⁰ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#mawp>.

kého subjektu jde o projekt „LIFE CORCONTICA“, v německém případě se jedná o „Wetterauer Hutungen“. Specifickým znakem komunitárních projektů je, že je pro ně nutno zajistit spolufinancování, které dosahuje až 50% celkových nákladů projektu. U českého projektu to bylo 25%, u německého projektu zmíněných 50%.

LIFE CORCONTICA

Celý název projektu zní „*Podpora lučních a říčních biotopů v EVL Krkonoše: obnova smilkových trávníků a populací hořečku českého a vranky obecné*“. Důvodem k podání projektové žádosti byla snaha o navrácení života na krkonošské horské louky a do malých vodních toků. Projekt LIFE CORCONTICA¹⁸¹ má zastavit degradaci krkonošských horských luk a napomoci vrátit loukám jejich pestrost. Projekt se zaměřuje i na druhy z živočišné říše, jako je vranka obecná. V plánu činností je úprava režimu vybraných vodních toků tak, aby nekolísala jejich průtok. Populace vranky obecné budou moci migrovat po délce toku.

Cílem projektu je podpora evropsky významných stanovišť 6230*,¹⁸² 6510,¹⁸³ 6520¹⁸⁴ a evropsky významných druhů.¹⁸⁵ Tato pomoc evropsky významné lokality Krkonoše přispěje k zachování druhové rozmanitosti v síti chráněných území Natura 2000.¹⁸⁶ Projektové aktivity mají přispět ke zlepšení péče o horské louky Krkonoš, k zamezení šíření invazních rostlin, k podpoře tradičních způsobů obhospodařování krkonošských květnatých luk, k nalezení nových způsobů odbytu farmářské produkce, k vytvoření přijatelných podmínek pro život vranky obecné k ochraně hořečku mnohotvarého českého a jeho navrácení na louky.

Bylo vybráno 29 lučních enkláv, na kterých bude prováděna obnova struktury a druhového složení. Budou sestaveny faremní plány, které budou evidovat 10 000 ha ploch zmíněných stanovišť 6230*, 6510 a 6520. Na nich bude zaveden vhodný způsob užívání tak, aby bylo zajištěno stabilní až rostoucí zastoupení druhů. Na dvou lokalitách s výskytem hořečku

¹⁸¹ Latinský výraz „Corcontica“ znamená v překladu krkonošský.

¹⁸² Druhově bohaté smilkové louky na silikátových podložích v horských oblastech (v kontinentální Evropě v podhorských oblastech).

¹⁸³ Extenzivní sečené louky nížin a podhůří.

¹⁸⁴ Horské sečené louky.

¹⁸⁵ Např. hořeček mnohotvarý český a vranka obecná.

¹⁸⁶ Území lze zobrazit viz <http://mapy.nature.cz/>.

mnohotvarého českého budou díky realizaci projektu splněny podmínky populační velikosti, která vychází ze záchranného programu tohoto druhu v České republice. Do jedné lokality bude hořeček český vrácen. V rámci projektu bude vhodně užíváno 150 km malých vodních toků v EVL Krkonoš, bude revitalizováno 2-5 km koryta v různých částech toků. Dále bude zprůchodněno několik migračních bariér. Více než 100 km toků bude moci být znovu obýváno vrankou obecnou. Díky projektu má dojít k nárůstu 5–10% populace, to představuje stovky jedinců. Populaci vranky obecné pomůže omezení rybářského hospodaření na vybraných tocích. Celkový rozpočet šestiletého projektu činí 3.588.573 EUR.

OCHRANA A ROZVOJ WETTERAUER TROCKENINSEL

Celý název projektu zní „Ochrana a rozvoj Hutungen Wetterauer Trockeninsel“. Příčinou zahájení projektových příprav byla snaha přispět k dlouhodobému zabezpečení travnatých porostů na vápencích a dalších stanovištích Wetterauer Trockeninsel, k jejich vývoji v kvalitě i kvantitě, ochraně a rozvoji ohrožených druhů živočichů a rostlin, k podpoře chovatelů ovcí, aby byl dlouhodobě zabezpečen stav pastvin a travinných porostů, k podpoře přijetí soustavy Natura 2000 veřejností, k provádění směrnice o stanovištích.

Projekt je zaměřen na ochranu evropsky významných stanovišť 4030,¹⁸⁷ 6210,¹⁸⁸ 6230¹⁸⁹, 6510,¹⁹⁰ 8230.¹⁹¹ Po dobu běhu projektu by měla být zlepšena nebo částečně obnovena stanoviště druhů. Ta jsou uvedena v příloze I směrnice o stanovištích jako stanoviště evropského významu. V mnoha případech spolu typy stanovišť prostorově úzce souvisejí. Všechna tato stanoviště lze udržet pouze užíváním v malém rozsahu, zejména pastvou ovcí a sečí. V případě intenzivnějšího užívání jsou cenné živočišné a rostlinné druhy, které se vyskytují pouze na tomto území, odsunuty všudypřítomnými druhy.

Projekt má tři části, které jsou zaměřeny na opatření na obnovu travnatých ploch, podporu regionálního chovu ovcí, které se nacházejí na územích cenných z pohledu ochrany přírody, podporu činnosti dobrovolnických skupin v projektových oblastech.

¹⁸⁷ Evropská suchá vřesoviště.

¹⁸⁸ Polopřirozené suché travinné porosty a křoviny na vápenitých podložích Facie (Festuco-Brometalia).

¹⁸⁹ Druhově bohaté smilkové travinné porosty na křemičitých podložích v horských oblastech a v podhorských oblastech kontinentální Evropy.

¹⁹⁰ Nížinné sečené louky (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*).

¹⁹¹ Křemičité skály s vegetací *Sedo-Scleranthion* nebo *Sedo albi-Veronicion dillenii*.

Projekt realizuje Ministerstvo životního prostředí, energetiky, zemědělství a ochrany spotřebitele spolkové země Hesensko po dobu pěti let, projekt má rozpočet 4 144 006 EUR.

Na území Evropské unie je možno využívat i další finanční mechanismy k podpoře ochrany životního prostředí. Jedná se v první řadě o strukturální fondy (rozdíl mezi tzv. Komunitárními programy a strukturálními fondy byl uveden v této kapitole viz výše). Na území České republiky je v rámci politiky soudržnosti Evropské unie možno čerpat finanční prostředky na podporu vybraných oblastí¹⁹² s cílem zvýšit konkurenceschopnost členského státu a snížit rozdíly mezi jednotlivými státy. Jedním z operačních programů je Operační program Životní prostředí,¹⁹³ jehož základní rysy budou spolu s návrhem programu na období 2014-2020 představeny níže.

2.3.4.3 Ochrana životního prostředí a program Horizon 2020

Největším rámcovým programem v současném programovém období 2014-2020 je 8. Rámcový program pro výzkum a inovace¹⁹⁴ – Horizon 2020.¹⁹⁵ Program Horizon 2020¹⁹⁶ do sebe včlenil nástroje pro financování výzkumu, vývoje a inovací, které dosud existovaly.¹⁹⁷ Tento program ideově vychází ze strategie Evropa 2020, zejména z její části nazvané Unie inovací (Innovation Union).¹⁹⁸ Vzhledem k průřezové roli ochrany životního prostředí obsahuje program opatření, která mají podpořit ekonomický růst a vytvořit pracovní místa, ale zároveň mají být tyto činnosti vykonávány s ohledem na životní prostředí.

¹⁹² V ČR existovalo v programovém období 2007-2013 celkem 27 operačních programů, oblast životního prostředí je obsažena jak v tematickém OPŽP, tak i v přeshraničních operačních programech. V těchto programech tvořila ochrana životního prostředí pouze část operačního programu, přeshraniční programy byly menší než tematické operační programy, které se danému tématu věnovaly komplexněji.

¹⁹³ Ucelené informace o programu jsou ke stažení viz <http://www.opzp.cz> nebo <http://www.strukturalni-fondy.cz>.

¹⁹⁴ Podrobnosti viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0809&from=EN>.

¹⁹⁵ Pro zjednodušení bude dále užíván výhradně název „Horizon 2020“, který je oficiálně používán k pojmenování rámcového programu.

¹⁹⁶ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

¹⁹⁷ Jednalo se o 7. rámcový program pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (7. RP); Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP); Evropský inovační a technologický institut (EIT).

¹⁹⁸ Podrobnosti viz http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm.

Přímo v programu lze nalézt několik oblastí, které jsou zaměřeny na výzkum a vývoj v jednotlivých složkových částech životního prostředí.

Program je rozdělen do šesti oblastí,¹⁹⁹ kterými jsou Vynikající věda; Vedoucí postavení průmyslu; Společenské výzvy; Šíření excelence a rozšiřování účasti; Věda se společností a pro společnost; Nejaderné přímé akce Společného výzkumného střediska Evropské komise. Pro účely tématu této práce jsou relevantní oblasti 1, 3 a 5, které budou níže stručně představeny.

Oblast Vynikající věda (Excellent Science)²⁰⁰ podporuje základní výzkum, mobilitu výzkumných pracovníků, vývoj nových technologií apod. Obecným cílem této oblasti je posílení Evropského výzkumného prostoru,²⁰¹ podpora excelentního výzkumu, podpora talentovaných vědců a výzkumných pracovníků a jejich myšlenek, zatraktivnění Evropy pro světové výzkumné pracovníky.²⁰² Oblast Vynikající věda má čtyři cíle, jedním z nich je i Posílení odborné přípravy a mobility výzkumníků, který poskytuje finanční prostředky pro vzdělávání v oblasti vědy a výzkumu, znalostní přeshraniční a meziodvětvové mobility výzkumných pracovníků prostřednictvím *Akce Marie Skłodowska-Curie*.²⁰³ Očekávanými výstupy bude podpora poskytnutá až 65 000 výzkumníků, z nichž bude až 25 000 doktorandů.²⁰⁴ z výše uvedeného plyne, že podporu mohou čerpat i univerzity a vysoké školy, z těchto prostředků je možno financovat mobilitu a výzkumné pobyty jak doktorandů, tak i zkušených výzkumníků a seniorních výzkumníků.

¹⁹⁹ Publikace „Evropské programy na podporu výzkumu, vývoje a inovací, podnikání, infrastruktury a odborného vzdělávání v letech 2014-2020“ vydaná Českou podnikatelskou reprezentací při EU (CEBRE) a Českou styčnou kanceláří pro výzkum, vývoj a inovace (CZELO), která je dostupná online na <http://www.czelo.cz/cs/o-czelo/publikace/brozura-o-unijnich-programech-2014-2020>, str. 9.

²⁰⁰ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/excellent-science>.

²⁰¹ Evropský výzkumný prostor, v anglickém znění European Research Area, bývá užívána zkratka ERA.

²⁰² Delina, R. a kol., Horizon 2020 – evropský program podpory výzkumu a inovací, Nadační ústav regionální spolupráce, o.p.s. Olomouc 2014, str. 58 an.

²⁰³ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/marie-skłodowska-curie-actions>. Rozpočet na celé období činí 6.162 mil. EUR.

²⁰⁴ Delina, R. a kol., Horizon 2020 – evropský program podpory výzkumu a inovací, Nadační ústav regionální spolupráce, o.p.s. Olomouc 2014, str. 69.

Oblast Společenské výzvy (Societal Challenges)²⁰⁵ si klade za cíl řešit závažné problémy současné společnosti, jako jsou např. Zdraví, životní prostředí, energie, udržitelná doprava apod. V této prioritě budou spojovány vědomosti a poznatky z mnoha oborů a disciplín, mezi které patří i společenské a humanitní obory. Tato oblast má největší podíl celkového rozpočtu programu²⁰⁶ a dělí se na 7 podoblastí, z nichž relevantní jsou podoblasti *Potravinová bezpečnost, udržitelné zemědělství a lesnictví, mořský a námořní výzkum, výzkum vnitrozemských vod a efektivní energie* (podoblast 2);²⁰⁷ *Zajištěná, čistá a účinná energie* (podoblast 3);²⁰⁸ *Činnosti v oblasti klimatu, životní prostředí, účinné využívání zdrojů a suroviny* (podoblast 5).²⁰⁹ Podoblast 2 se tematicky věnuje udržitelnému zemědělství a lesnímu hospodářství, využití vodních zdrojů včetně rybolovu. Cílem je zabezpečit nabídku potravin a biovýrobků, jejichž výroba a zpracování by měly být spojeny s minimálními negativními dopady na životní prostředí.²¹⁰ Podoblast 5 podpoří boj proti změně klimatu, udržitelného hospodaření s přírodními zdroji, vodou, biodiverzitou, ekosystémy atd.²¹¹ Cílem činností v této oblasti je podpora společnosti, která využívá zdroje účinným způsobem, chrání přírodní zdroje a ekosystémy a bojuje proti klimatickým změnám.²¹² Podpořeny budou např. Výzkum suchozemských, mořských a sladkovodních systémů, ekoinovativní technologie, opatření vedoucí ke zmírnění dopadů klimatických změn aj.

²⁰⁵ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/societal-challenges>.

²⁰⁶ Rozpočet Společenských výzev činí na období 2014-2020 celkem 29.68 mld. EUR.

²⁰⁷ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/food-security-sustainable-agriculture-and-forestry-marine-maritime-and-inland-water>. Rozpočet na celé období činí 3.85 mld. EUR.

²⁰⁸ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy>. Rozpočet na období 2014-2020 činí 5.93 mld. EUR.

²⁰⁹ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/climate-action-environment-resource-efficiency-and-raw-materials>. Rozpočet na období 2014-2020 činí 3.08 mld. EUR.

²¹⁰ Delina, R. a kol., Horizon 2020 – evropský program podpory výzkumu a inovací, Nadační ústav regionální spolupráce, o.p.s. Olomouc 2014, str. 98.

²¹¹ Publikace „Evropské programy na podporu výzkumu, vývoje a inovací, podnikání, infrastruktury a odborného vzdělávání v letech 2014-2020“ vydaná Českou podnikatelskou reprezentací při EU (CEBRE) a Českou styčnou kanceláří pro výzkum, vývoj a inovace (CZELO), která je dostupná online na <http://www.czelo.cz/cs/o-czelo/publikace/brozura-o-unijnich-programech-2014-2020>, str. 14.

²¹² Delina, R. a kol., Horizon 2020 – evropský program podpory výzkumu a inovací, Nadační ústav regionální spolupráce, o.p.s. Olomouc 2014, str. 101 an.

Oblast Věda se společností a pro společnost (*Science with and for Society*)²¹³ má jako cíl vytýčeno získat pro vědu nové talenty a posílit informovanost o excelentních vědeckých výsledcích. Budování vztahu mezi vědeckým světem a společností je nedílnou součástí rámcových programů,²¹⁴ která má vyústit v posílení kontaktů mezi školami, vědecko-výzkumnými institucemi, průmyslem a občanskou společností. V rámci této části bude zohledněna rovnost žen a mužů, posílení informovanosti o vědě např. pomocí popularizačních aktivit.²¹⁵

2.3.4.4 Operační program životní prostředí 2007-2013

Operační program Životní prostředí (dále jen „OPŽP“) byl s ohledem na celkový rozpočet druhým největším operačním programem v České republice. OPŽP byl připraven v souladu s relevantními předpisy Rady ES.²¹⁶ v letech 2007-2013 na něj bylo z prostředků Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund, dále jen „ERDF“) vyčleněno téměř 5 mld. EUR, z prostředků Státního fondu životního prostředí ČR (SFŽP ČR) a státního rozpočtu dalších více než 300 mil. EUR. Cílem operačního programu je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí v České republice. OPŽP byl vypracován Ministerstvem životního prostředí.²¹⁷

²¹³ Podrobnosti viz <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/science-and-society>.

²¹⁴ Delina, R. a kol., Horizon 2020 – evropský program podpory výzkumu a inovací, Nadační ústav regionální spolupráce, o.p.s. Olomouc 2014, str. 49.

²¹⁵ Publikace „Evropské programy na podporu výzkumu, vývoje a inovací, podnikání, infrastruktury a odborného vzdělávání v letech 2014-2020“ vydaná Českou podnikatelskou reprezentací při EU (CEBRE) a Českou styčnou kanceláří pro výzkum, vývoj a inovace (CZELO), která je dostupná online na <http://www.czelo.cz/cs/o-czelo/publikace/brozura-o-unijnich-programech-2014-2020>, str. 15.

²¹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999; nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94; nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999; nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

²¹⁷ Usnesení vlády ČR č. 175 ze dne 22. února 2006 k návrhu Národního rozvojového plánu České republiky pro léta 2007-2013.

Prostřednictvím OPŽP byla implementována priorita „Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí“ Národního strategického referenčního rámce ČR 2007-2013 (dále jen „NSRR“).²¹⁸ Základem pro jednotlivé priority NSRR byla prioritní osa „Životní prostředí a dostupnost“ Národního rozvojového plánu pro programové období 2007-2013.

OP Životní prostředí má v programovém období 2007-2013 celkem 8 prioritních os: zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní; zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí; udržitelné využívání zdrojů energie; zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží; omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik; zlepšování stavu přírody a krajiny; rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu; technická pomoc.

Prioritní osa 6 se týká zlepšování stavu přírody a krajiny a oblastmi podpory jsou mj. *implementace a péče o území soustavy NATURA 2000, podpora biodiverzity* atd. Finanční příspěvek mohou získat konkrétní opatření k uchování a zvyšování početnosti druhů, obnova a výstavba návštěvnické infrastruktury ve zvláště chráněných územích, ptačích oblastech, evropsky významných lokalitách, přírodních parcích a geoparcích, opatření spojená s implementací soustavy Natura 2000, zvyšování retenční schopnosti krajiny, zakládání a revitalizace významné sídelní zeleně, výsadba a obnova remízů, alejí, soliterních stromů, větrolamů, stabilizace nebo sanace sesuvů a skalních masivů apod.

Všechny prioritní osy a oblasti podpory obsažené v OPŽP vycházejí z národních strategických dokumentů.²¹⁹ Žadatelem o přidělení příspěvku na ekologické projekty mohou být obce a města, organizace státní správy a samosprávy, výzkumné a vědecké ústavy, právnické a fyzické osoby i neziskové organizace, výčet oprávněných žadatelů je ve srovnání s jinými operačními programy široký a zohledňuje skutečnost, že k ochraně životního prostředí aktivně přispívají výše uvedené subjekty.

²¹⁸ Podrobnosti viz <http://www.opzp.cz/ke-stazeni/392/14872/detail/implementacni-dokument-opzp>.

²¹⁹ Strategie udržitelného rozvoje České republiky, schválená usnesením vlády č. 1242 ze dne 8. prosince 2004; Státní politika životního prostředí České republiky pro období 2004-2010, schválená usnesením vlády č. 235 ze dne 17. března 2004; Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí České republiky, publikovaná dne 11. října 2005; Rámcová strategie financování investic na zajištění implementace právních předpisů ES v oblasti životního prostředí, schválená usnesením vlády č. 594 ze dne 18. června 2003; usnesení vlády č. 1571 ze dne 7. prosince 2005 ke Zprávě o vyhodnocení a aktualizaci Rámcové strategie financování investic na zajištění implementace právních předpisů Evropských společenství v oblasti životního prostředí.

2.3.4.5 Operační program Životní prostředí 2014-2020

I ve stávajícím programovém období 2014-2020 budou mít žadatelé možnost využít Operační program Životní prostředí.²²⁰ Návrh²²¹ Operačního programu životní prostředí, který je v souladu s relevantními předpisy Evropské unie,²²² vychází ze Státní politiky životního prostředí pro roky 2014-2020, která byla schválena dne 9. 1. 2013.

Státní politika životního prostředí stanoví 4 klíčové oblasti, jedná se o:

- 1) ochranu a udržitelné využívání zdrojů
- 2) ochranu klimatu a zlepšení kvality ovzduší
- 3) ochranu přírody a krajiny
- 4) bezpečné prostředí

Výše uvedené oblasti jsou dále konkretizovány do návrhu prioritních os, které odpovídají příslušným nařízením EU (v souvislosti s kohezní politikou a jednotlivými fondy) a vychá-

²²⁰ Operační program životní prostředí byl v období 2007-2013 druhým největším operačním programem v ČR v daném programovém období.

²²¹ O pokračování samostatného Operačního programu pro životní prostředí bylo rozhodnuto usnesením vlády ze dne 22. 11. 2012.

²²² Evropa 2020 (Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění), KOM (2010) 2020 v konečném znění; návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006 (dále jen „obecné nařízení“); návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006; návrh Nařízení Evropského parlamentu a rady o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006; návrh Nařízení Evropského parlamentu a rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006; Stanovisko útvarů Komise k vývoji v oblasti Dohody o partnerství a programů v České republice pro období 2014 -2020 (Poziční dokument); Evropa účinněji využívající zdroje – stěžejní iniciativa strategie Evropa 2020; návrh 7. Akčního programu pro životní prostředí EU (návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“); Čisté zdroje energie pro dopravu: Evropská strategie pro alternativní paliva; Draft Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme, který zpracovala Evropská komise.

zejí z probíhajících jednání s Evropskou komisí. Mezi prioritními osami mají být následující oblasti podpory: *zlepšování kvality vody a snižování rizika povodní; zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech; odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika; ochrana a péče o přírodu a krajinu; energetické úspory; technická pomoc.*

Prioritní osa 4 ochrana a péče o přírodu a krajinu obsahuje

- 1) Péče o druhy, stanoviště, zvláště chráněná území a soustavu Natura 2000
- 2) Posilování ekologické stability krajiny, včetně podpory opatření snižujících erozi půd
- 3) Zlepšování vodního režimu a obnova retenčních schopností krajiny
- 4) Péče o kvalitu prostředí sídel (veřejná zeleň)
- 5) Vzdělávání a osvěta v ochraně přírody a krajiny

Mezi cíle této priority patří posílení biodiverzity, posílení přirozené funkce krajiny, zlepšení kvality prostředí v sídlech. Do roku 2020 by mělo dojít k zachování, případně zlepšení stavu populací vzácných a ohrožených druhů rostlin a živočichů a vytvoření podmínek pro obnovu druhové pestrosti krajiny, zajištění managementu specifických typů stanovišť rostlin a živočichů, zkvalitnění péče o zvláště chráněná území s cílem zachovat případně zlepšit stav předmětů ochrany těchto území v souladu s cíli, které jsou uvedeny ve schválených plánech péče, omezení rozsahu invazivních a nejvíce problematických druhů (bolševník, křídlatka, norek americký, mýval severní aj.) s prioritou eradikace či regulace zdrojových populací nebo populací ve vybraných územích.²²³

Oproti předchozímu programovému období je patrná změna, z původních 8 prioritních os OP ŽP 2007-2013 došlo ke snížení na 6 prioritních os OP ŽP 2014-2020, pro srovnání uvádím, že v současném programu je osa zaměřena na *zlepšování stavu přírody a krajiny*, v připravovaném bude osa zaměřená na *ochranu a péči o přírodu a krajinu*.

Je třeba zdůraznit, že se jedná o rámcové návrhy, které mohou projít určitou změnou způsobenou postupným vyjednáváním na úrovni Evropské komise²²⁴ a také národních expertních skupin. Řídicím orgánem bude stejně jako ve stávajícím plánovacím období Minister-

²²³ Zpráva MŽP k Operačnímu programu Životní prostředí 2014-2020 verze 6 ke dni 24. 7. 2014, podrobnostina http://www.opzp.cz/soubor-ke-stazeni/52/15709-6_verze_opzp__2014_2020_sfc_final.pdf.

²²⁴ Ke dni 30. 9. 2014 neobdržela Česká republika připomínky Evropské komise k návrhu programu. Očekává se, že budou ČR předány v první polovině října 2014, aby byl program přijat do konce roku 2014.

stvo životního prostředí a zprostředkujícím orgánem by měl být Státní fond životního prostředí.

2.3 Shrnutí

Z pohledu mezinárodně-právní úpravy lze z výše uvedeného shrnout, že právní úprava mezinárodního práva veřejného byla v oblasti ochrany přírody zdrojem inspirace i pro unijní právní úpravu. Evropská unie je smluvní stranou mezinárodních úmluv, úprava v rovině sekundárních právních předpisů byla ovlivněna mezinárodními úmluvami. Směrnice o stanovištích má v mezinárodním právu předlohu v Bonnské úmluvě. Směrnice o ptácích vychází z akčního programu Společenství. Vývojově lze spatřit jistý pokrok v ochraně přírody v tom smyslu, že od třetího akčního programu jsou tyto programy již právně závazné. Z původního obecného - nezávazného se stala nedílná součást unijního práva.

Pro oblast platného unijního práva v první řadě platí, že se po více než půlstoletí dočkala silnějšího postavení v textu zakládacích smluv. Ve Smlouvě o fungování Evropské unie je upravena v čl. 191-193. I stěžejní právní předpisy sekundárního práva, kterými jsou směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, doznaly v průběhu své platnosti změn. Co se týká platného unijního práva, je třeba uvést, že Evropská unie má v současné době další strategii v boji s úbytkem biologické rozmanitosti. Evropská unie si stanovila v přechodném období pravděpodobně příliš odvážné cíle, které se do roku 2010 ukázaly jako obtížně realizovatelné. Je proto více než na místě opatrně hodnotit novou programovou strategii EU, která si pro splnění svých prohlášení určila jako mezník rok 2020, resp. 2050.

Vliv evropského práva ochrany přírody na vnitrostátní právní řády členských států EU je výrazný. Toto lze doložit stále se zvyšujícím rozsahem judikatury, který se jen za poslední roky zvýšil o několik desítek rozhodnutí. Téměř polovina sporů se týká oblasti ochrany přírody, vybrané příklady rozhodnutí proti SRN jsou uvedeny v 6. Kapitole práce. Ve srovnání s tímto zůstává obecná ochrana přírody a ochrana krajiny z velké míry ponechány na vnitrostátních právních předpisech.

Provádění a financování ochrany životního prostředí je v obecné rovině dle ustanovení čl. 192 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie vyhrazeno členským státům. Unie jak v oblasti kohezní politiky, tak i komunitárních programů podporuje projekty ochrany ži-

votního prostředí. Konkrétně v oblasti ochrany přírody je nejvýznamnějším unijním finančním nástrojem program LIFE. Stejně jako strukturální fondy v rámci kohezní politiky mají i komunitární programy sedmileté finanční období (víceletý finanční rámec, *Multianual Financial Framework*). Komunitární programy podporují naplňování cílů Strategie Evropa 2020.

Příležitosti financování odborných pracovišť univerzit obsahuje i nový program na podporu výzkumu, vývoje a inovací Horizon 2020. S ohledem na skutečnost, že aktuální podoba 8. rámcového programu vyžaduje aktivní účast organizací občanské společnosti, je i zde otevřena cesta českým nevládním organizacím. Tematické zaměření programu počítá s aktivní účastí univerzit a vědeckých center v projektech a mezinárodních mobilitách jak mladým vědcům a výzkumným pracovníkům, tak i celým týmům. Evropská komise finančně podpoří projekty univerzit, výzkumných organizací a center, stejně jako nevládních organizací činných v ochraně přírody. Lze tedy s ohledem na dosavadní zkušenosti a obecně nízkou absorpční kapacitu českých subjektů, výše zmíněný program nevyjímaje, doporučit větší pozornost a aktivitu těmto finančním nástrojům. Projektová činnosti může jednak přinést konkrétní výsledky na poli ochrany přírody, na druhé straně podpořit vědecko-výzkumnou spolupráci mezinárodních týmů. Program LIFE je komplementární, nelze z něj financovat aktivity, které zohledňují jiné programy.

Na základě těchto skutečností lze zapojení do mezinárodních projektů univerzitám, vědeckým centrům, výzkumným týmům atd. doporučit, neboť jejich hlavním cílem je šíření excellence, které nelze bez odborných kapacit v těchto institucích realizovat. Obdobné platí i pro organizace občanské společnosti, které se mohou nově zapojit i do projektů, které pro ně dříve nebyly určeny.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉM A NĚMECKÉM PRÁVU

3.1 Ústavní úprava v českém právu

V ústavním systému České republiky je obecný základ ochrany životního prostředí upraven v Ústavě ČR²²⁵ a Listině základních práv a svobod²²⁶ (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“). Listina obsahuje katalog základních práv a svobod, a ačkoliv není ústavním zákonem v pravém slova smyslu,²²⁷ je součástí tzv. ústavního pořádku.²²⁸ To je stanoveno v základních ustanoveních Ústavy a v přechodných a závěrečných ustanoveních je tento pojem blíže specifikován co do předpisů, které jej tvoří.

Ve výše uvedených předpisech je stanovena povinnost státu chránit přírodní bohatství a dále základní práva a povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí.²²⁹ Již v Preambuli Ústavy nalezneme odhodlání střežit zděděné přírodní bohatství.²³⁰ Čl. 7 Ústavy ČR předpokládá ochranu přírodním zdrojům a přírodě.²³¹ Ochrana životního prostředí není v textu explicitně zmíněna, výkladem k ní lze dojít prostřednictvím ochrany přírody a přírodních zdrojů.²³²

Dle preambule Ústavy a čl. 7 Ústavy je životní prostředí veřejným statkem (hodnotou), tato skutečnost nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí²³³ i práva se jej domáhat,²³⁴ jak uvedl Ústavní soud ve věci III. ÚS 70/97. Stěžovatel podal ústavní stížnost, protože se domáhal zrušení usnesení Vrchního soudu v Praze. Zastavením

²²⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 ze dne 16. 12. 1992.

²²⁶ Zákon č. 2/1993 ze dne 16. 12. 1992.

²²⁷ Listina byla z československého právního řádu převzata v nezměněné podobě usnesením č. 2/1993 Sb. z 16. 12. 1992. V původním znění byla v době federálního státu přijata jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb.

²²⁸ Ústavní pořádek je zmíněn v čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR.

²²⁹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2010, str. 33 an.

²³⁰ Preambule Ústavy ČR: „*odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství....*“

²³¹ Čl. 7 Ústavy ČR: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

²³² Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2010, str. 47.

²³³ Čl. 35 odst. 1 Listiny.

²³⁴ Čl. 41 Listiny.

řízení se cítil být zasažen na základních právech a svobodách dle Listiny (čl. 35, 36, 38 odst. 2 Listiny). Ústavní soud při posouzení celé věci uvedl rozdíl mezi pojmy *základní práva a svobody* a *veřejné statky* v tom smyslu, že veřejným statkem se určitý aspekt lidské existence stává, pokud není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. Pro základní práva a svobody je typická jejich distributivnost. Osobní svobodu, svobodu projevu, účast v politickém dění a volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách aj. lze členit na části a tyto části přiřadit jednotlivcům.²³⁵ Ústavní soud potvrdil názor stěžovatele, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou), nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí i práva se jej v zákonem stanoveném rozsahu domáhat. Vrchní soud přiznal v napadeném usnesení občanským sdružením aktivním v oblasti ochrany životního prostředí subjektivní práva (procesního charakteru). Vrchní soud řízení zastavil,²³⁶ i když stěžovatel byl účastníkem ve správním řízení²³⁷ a v žalobě tvrdil, že byl na svých procesních právech zkrácen. Ústavní soud napadené usnesení Vrchního soudu v Praze zrušil, neboť rozhodnutím²³⁸ došlo k porušení základních práv stěžovatele (čl. 38 odst. 2, čl. 36 odst. 1, dále čl. 35 odst. 1 a čl. 41 Listiny). Ústavní soud dal stěžovateli zapravdu, že průtahy řízení jsou dány i v případě, že nespočívají v subjektivních, nýbrž objektivních okolnostech, které stojí na straně soudu a ovlivňují jeho procesní aktivitu. Dle Ústavního soudu je úlohou státu, aby organizoval soudnictví tak, aby byly respektovány principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě o ochraně základních práv a lidských svobod²³⁹ a případné nedostatky nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají ochranu svých práv v přiměřené době.²⁴⁰

Ochrana životního prostředí přitom představuje omezení ostatních základních práv a svobod,²⁴¹ výkon těchto jiných základních práv nesmí ohrožovat přírodu, příp. životní prostře-

²³⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97.

²³⁶ Ustanovení § 250d odst. 3 o. s. ř.

²³⁷ Ustanovení § 247 odst. 1 a ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř.

²³⁸ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 12. 1996, č. j. 6 A 95/94-42.

²³⁹ Úmluva byla ratifikována dne 18. 3. 1992 a publikována pod č. 209/1992 Sb. Československo bylo první zemí střední a východní Evropy, která se stala stranou Úmluvy.

²⁴⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97.

²⁴¹ Čl. 11 odst. 3, čl. 14 odst. 3 Listiny.

dí.²⁴² Ostatní základní práva a svobody (především jejich výkon) mohou být omezena z důvodu ochrany životního prostředí.²⁴³

Úprava hospodářských, sociálních a kulturních práv v ústavních dokumentech je obvyklá pro sociální stát.²⁴⁴ Po 2. Světové válce jsou v ústavách tato práva obsažena četněji. Inspirací byly zejména mezinárodní dokumenty o lidských právech, jmenovitě Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropská sociální charta. V Listině je životní prostředí a jeho ochrana zmíněno v celém čl. 35. Článek je v hlavě IV. Listiny (Hospodářská, sociální a kulturní práva), tato práva se dle některých autorů řadí k tzv. 4. generaci lidských práv²⁴⁵.

Z důvodu obrovského rozvoje průmyslu, dopravy a dalších činností ohrožujících a poškozujících životní prostředí byla posílena i tzv. ekologická práva. Hlavním cílem je zamezit ničení živé i neživé přírody lidskou činností.²⁴⁶

Dle znění čl. 35 LZPS má každý právo na příznivé životní prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Právo na příznivé životní prostředí náleží každé fyzické osobě.

Ústavní soud rozhodl usnesením I. ÚS 603/04 o tom, zda právnická osoba má nárok na příznivé životní prostředí, a má-li jej, za jakých podmínek. Stěžovatel rozporuje právní názor Nejvyššího správního soudu, podle kterého mohou občanská sdružení, která se zabývají ochranou přírody a krajiny, namítat nezákonnost rozhodnutí pouze, pokud se týká zkrácení procesních práv. Stěžovatel, kterým bylo občanské sdružení, uvedl, že základní lidská práva mohou náležet jak fyzickým, tak i právnickým osobám. Právnické osoby podle něj nenesou přímé negativní důsledky, ale jejich existence není bez člověka možná, tedy i příznivého životního prostředí pro něj.

²⁴² Ochrana vlastnického práva, čl. 11 odst. 3 Listiny.

²⁴³ Svoboda pohybu a pobytu, čl. 14 odst. 3 Listiny.

²⁴⁴ Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 2., Linde Praha, a.s., 2004, str. 184 an.

²⁴⁵ Gerloch, A., Teorie práva, Nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006, str. 125.

²⁴⁶ Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 2., Linde Praha, a.s., 2004, str. 228.

Poukazuje ve své argumentaci zejména na skutečnost, že fyzické a právnické osoby jsou si rovny při plnění povinností při ochraně životního prostředí,²⁴⁷ naproti tomu mají pouze fyzické osoby nárok domáhat se porušení práva na příznivé životní prostředí.²⁴⁸ Podle jeho názoru je na jedné straně právní úprava pro občanská sdružení příznivá, když jim přiznává silnější postavení (možnost účastnit se řízení), na druhou stranu jim nepřiznává možnost domáhat se porušení práva na příznivé životní prostředí před soudem. Ústavní soud potvrdil své dřívější rozhodnutí,²⁴⁹ a sice že subjektivní právo na příznivé životní prostředí patří výlučně fyzickým osobám. Domáhat se práva na příznivé životní prostředí je věcí jinou, ustanovení § 70 ZOPŘK upravuje skutečnost, že ochrana přírody se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Občanská sdružení se mohou domáhat procesních práv, nemohou se domáhat práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Pokud by se dle názoru soudu těchto práv sdružení domáhat mohla (práva, která náleží třetím osobám), měla by v řízení před soudem více práv, než mají ostatní žalobci. V takovém případě by byla porušena zásada, že všichni účastníci řízení před soudem mají rovná práva.²⁵⁰

Ustanovení článku 35 Listiny základních práv a svobod, který upravuje právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, tedy nelze vztahovat na právnické osoby.²⁵¹ Jak uvádí Ústavní soud v usnesení I. ÚS 282/97, je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší fyzickým osobám, jelikož se jedná o biologické organismy, které podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí, na rozdíl od právnických osob. Občanské sdružení Děti Země se v předmětné věci ústavní stížností domáhalo přezkoumání rozhodnutí správních úřadů. Tvrzení je v souladu s ustanovením § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.²⁵² Ústavní soud návrh odmítl, protože byl podaný subjektem zjevně neoprávněným (občanské sdružení Děti Země). Z rozhodovací praxe Ústavního soudu lze vyčíst, že ochrana základ-

²⁴⁷ Čl. 35 odst. 3 Listiny.

²⁴⁸ Čl. 35 odst. 1 Listiny.

²⁴⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97.

²⁵⁰ Čl. 96 Ústavy.

²⁵¹ Hulmák, M., Právnické osoby a právo na příznivé životní prostředí in Černý, P., Dohnal, V. (eds.), Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s. r. O., Praha 2004, str. 115 an.

²⁵² Jako životní prostředí je označeno „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

ních práv a svobod přísluší i právnickým osobám. Právnické osoby se mohou dožadovat ochrany takových Listinou chráněných práv, která odpovídají právnímu postavení, jinak řečeno jsou svou povahou aplikovatelná.²⁵³

Zásadní vývoj aktivní legitimace fyzických a právnických osob k podání žaloby ve věci zrušení opatření obecné povahy je patrný z následujícího rozhodnutí. Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci 6 Ao 5/2010 – 43 týkající se zrušení návštěvního řádu Národního parku Šumava (dále jen „NP Šumava“)²⁵⁴ v části, která se týká úpravy splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most – most u Pěkné. Navrhovatelem bylo občanské sdružení, jehož předmětem činnosti byla ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, především CHKO Šumava a NP Šumava. Tento navrhovatel tvrdil, že byl zkrácen na právu na spravedlivý proces a právu na příznivé životní prostředí, které je upraveno v čl. 35 odst. 1 Listiny. Druhá navrhovatelka je fyzickou osobou a uváděla stejné důvody.

Návštěvní řád byl dle názoru navrhovatelů vydán, aniž byl posouzen jeho vliv na EVL²⁵⁵ Šumava. Své tvrzení opírají rovněž o vyjádření Evropské komise, která zahájila ve věci řízení o porušení Smlouvy. Podle navrhovatelů je návštěvní řád koncepcí²⁵⁶ a měl být posouzen jako celek z hlediska vlivů na životní prostředí. Návštěvní řád byl vydán jako opatření obecné povahy a vymezuje podmínky pro turistické, sportovní a rekreační činnosti na území NP. To se týká i činností, které jsou podle ustanovení § 16 na území národního parku zakázány.

Co se týká aktivní legitimace navrhovatelů, uvedl Ústavní soud opakovaně, že právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů nelze vztahovat na právnické osoby; NSS respektuje tento závěr s tím, že návštěvní řád NP Šumava nemohl zasáhnout do práva navrhovatele. Naopak u fyzické osoby toto neplatí, navrhovatelka je způsobilá mít právo na příznivé životní prostředí. Nejvyšší

²⁵³ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97.

²⁵⁴ Podrobněji k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Stejskal, V., Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2012, str. 104-122.

²⁵⁵ Území je součástí EVL Šumava a bylo vyhlášeno nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kód lokality je CZ0314024.

²⁵⁶ Navrhovatelé tvrdili, že Návštěvní řád Národního parku Šumava je koncepcí podle ustanovení § 45h ZOPŘK.

správní soud se však domnívá, že napadený zásah nemá vliv na kvalitu jejího života.²⁵⁷ Nejvyšší správní soud se vyjádřil v tom smyslu, že za zásah do kvality života fyzické osoby je možno považovat důsledky znečištění ovzduší, vody, půdy. Takové znečištění musí mít nepříznivý dopad na životní prostředí i v oblasti, která existuje mimo zdroj znečištění. Ochranu populace nebo jedince volně žijícího živočicha v případě jeho ohrožení nebo poškozování nelze spojovat se zásahem do kvality života fyzické osoby.²⁵⁸ z tohoto důvodu není navrhovatelka stejně jako výše uvedené občanské sdružení aktivně legitimována. S ohledem na unijní právní úpravu²⁵⁹ je třeba umožnit dotčené veřejnosti přístup k soudu. Nejvyšší správní soud přiznal právo na podání návrhu na zahájení řízení, práva o. S. mohou být porušena, u navrhovatelky – fyzické osoby setrval na svém původním názoru a návrh odmítl.²⁶⁰

Dle ustanovení § 45i odst. 1 ZOPŘK musí být každý záměr, tedy i splouvání Vltavy v daném úseku, předložen ke stanovisku, zda může mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany, celistvost EVL nebo ptačí oblasti. Nelze-li vyloučit významný vliv, musí být provedeno naturové posouzení. Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že neexistence stanoviska orgánu ochrany přírody měla vliv a návazného posouzení ovlivnila zákonnost opatření obecné povahy. Absence stanoviska způsobuje rozpor se zákonem a je s to být oprávněným důvodem ke zrušení opatření obecné povahy. Soud poukázal na to, že nedodržení postupu uvedeného v ustanovení § 45i odst. 1 ZOPŘK má za následek nemožnost provést hodnocení a posouzení vlivů. Soud zrušil napadenou část Návštěvního řádu Národního parku Šumava včetně přílohy č. 3, neboť zastával názor, že návrh je odůvodněný.

²⁵⁷ Nejvyšší správní soud uvádí, že „výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky, a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život. Soud se tedy přiklonil k závěru, že ani dotčení práva navrhovatelky na příznivé životní prostředí způsobené vydáním napadeného opatření obecné povahy není myslitelné, navrhovatelka tedy též není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“

²⁵⁸ Stejskal, V., Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2012, str. 109.

²⁵⁹ Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících druhů a planě rostoucích rostlin; směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva.

²⁶⁰ Dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Průlomovým v této věci je rozhodnutí Ústavního soudu z roku 2014. Ústavní soud rozhodl nálezem I. ÚS 59/14²⁶¹ o účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se ochrany životního prostředí. Ústavní stížnost byla podána spolkem²⁶² Sdružení pro ochranu krajiny ze Středočeského kraje. Spolek se zabývá ochranou přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot. Spolek před obecnými soudy navrhoval zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce.²⁶³ Stěžovatel namítal nikoliv řádnou publikaci opatření obecné povahy, postupné doplňování plochy nové obytné zástavby, nezakreslení hranic přírodního parku apod. Krajský soud stížnost odmítl s tím, že spolek není aktivně legitimován k podání návrhu. Nejvyšší správní soud²⁶⁴ zamítl kasační stížnost spolku s tím, že se opíral o dosavadní judikaturu v dané věci. Soud uvedl, že nelze dovodovat aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Soud dále uvedl, že stěžovatel je „dotčená veřejnost“. Spolek argumentoval v ústavní stížnosti tím, že není možné upírat právo na účast při rozhodování o životním prostředí občanům, kteří jsou sdruženi ve spolku, z důvodu tohoto sdružení. Spolek se domnívá, že je věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ústavní soud připomíná, že není možné činit rozhodnutí bez toho, aby byla Aarhuská úmluva vnímána jako pramen interpretace. Ústavní soud v minulosti nerozhodl o přímém účinku smlouvy, zároveň je třeba brát v potaz aplikační přednost smlouvy před zákonem.²⁶⁵ Ústavní soud rovněž připomněl, že judikatura soudu prošla v této věci značným vývojem.²⁶⁶

Spolek musí při návrhu na zrušení opatření obecné povahy tvrdit, že byl předmětným opatřením dotčen na svých subjektivních právech, důležité jsou i místní vazby k lokalitě. Od těchto místních vazeb se odvozují i věcné důvody legitimace spolku. Prosazování zájmů spolu s dalšími občany nelze považovat za nevýhodu a občana penalizovat tím, že nebude moci své zájmy prosazovat. Sdruží-li se fyzické osoby do spolku, mohou své právo na příznivé životní prostředí prosazovat i tímto způsobem. Ústavní soud reaguje na svou star-

²⁶¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

²⁶² V době založení měl spolek právní formu občanské sdružení, používán je v celém textu název dle platné právní úpravy.

²⁶³ Opatření obecné povahy č. 1 Zastupitelstva obce Petkovy.

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 AOs 3/2012-36.

²⁶⁵ Článek 10 Ústavy.

²⁶⁶ Usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97; usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04; nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07; nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

ší, a jak poukazuje, již překonanou rozhodovací praxí.²⁶⁷ Soud přiznává spolkům rovnocenné a nezávislé postavení.²⁶⁸ Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti, podle jeho posouzení došlo k porušení práva na přístup k soudu zaručeného v čl. 36 odst. 1 LZPS. Připustil tedy, že spolek má aktivní žalobní legitimaci k návrhu na přezkum opatření obecné povahy.²⁶⁹ Soud zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu a rozšířil svým výkladem dosavadní judikaturu v této věci. Zajímavá je jistě i skutečnost, kterou Ústavní soud uvádí v odůvodnění tohoto nálezu, a sice že nález může mít význam i pro jiné spolky, tj. ty, které nejsou činné v oblasti ochrany životního prostředí. Ústavní soud zmínil v bodu 27. Odůvodnění, že kritéria lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u kterých bude předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy dle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. S.²⁷⁰

Mezi rozhodovací praxí Ústavního soudu nalezneme i ústavní stížnosti spojené se spouštěním Jaderné elektrárny Temelín, např. IV. ÚS 254/02. Stěžovatelé se domnívali, že provoz jaderné elektrárny ohrožuje životní prostředí, majetek, zdraví a životy všech dotčených osob. Štěpná řetězová reakce a radioaktivní zamoření reaktoru přímo zasahovalo do ústavně zaručených práv čl. 6 odst. 1, čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; čl. 35 odst. 1, čl. 36 a čl. 38 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny. Stěžovatelé podali návrh na zrušení § 14 atomového zákona.²⁷¹ Podle výše uvedeného ustanovení je žadatel jediným účastníkem řízení, ve správním řízení tedy může probíhat jednání o základních právech a svobodách jiných fyzických a právnických osob, aniž se tyto osoby mohou hájit. V případě kladného rozhodnutí není nikdo oprávněn žádat o přezkum rozhodnutí orgánu veřejné moci. Ústavní soud při zkoumání formálních náležitostí došel k závěru, že jeden ze stěžovatelů má právní formu občanského sdružení. S ohledem na dosavadní rozhodovací

²⁶⁷ Usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

²⁶⁸ „Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.“

²⁶⁹ Ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s.

²⁷⁰ Dále Stejskal, V., Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2014, str. 69-81.

²⁷¹ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších změn a doplňků.

praxi²⁷² nemohou právo na příznivé životní prostředí uplatňovat jiné osoby než fyzické. Fyzické osoby jsou jedinci s biologickou podstatou, kteří mohou podléhat negativním vlivům životního prostředí. Na právnické osoby se nevztahuje čl. 35 Listiny. Ústavní soud sdělil, že ústavní záruky ochrany základních lidských práv neznamenají zákaz využívání jaderné energie k mírovým účelům v mezích stanovených zákony. Ústavní soud se dále domnívá, že meze pro výkon práv, pokud by se tím ohrožovaly hodnoty obsažené v čl. 35 Listiny, byly vytyčeny podmínkami pro provozovatele jaderné elektrárny.²⁷³ Dle názoru Ústavního soudu bylo tvrzení stěžovatelů zjevně neopodstatněné. Z toho důvodu nebylo možno rozhodnout o návrhu na zrušení výše uvedeného ustanovení atomového zákona.

Na pojem příznivé životní prostředí lze nahlížet jako na obecný stav prostředí v určitém prostoru, ve kterém jsou každému jedinci k dispozici přibližně stejné podmínky. Tyto musí splňovat hranice znečištění, ohrožení nebo poškození složek životního prostředí.²⁷⁴ Odpovědnost za naplňování práva na příznivé životní prostředí je i přes vlivy různých subjektů, jako jsou společnosti, právnické i fyzické osoby, věci státu. Povinností státu je účinně zabránit poškozování životního prostředí formou zákazů i ekonomickou motivací.²⁷⁵ Stát zajišťuje existenci práv a povinností upravených v předpisech ústavního pořádku. Zmíněné články obou předpisů tvoří pevný základ legislativní činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, je možno aplikovat je např. při prosazování práva u Ústavního soudu.²⁷⁶ Právo na informace o stavu životního prostředí, jak je upraveno ve čl. 35 odst. 2 LZPS, je zvláštním ustanovením ve vztahu k čl. 17 LZPS, v němž je upraveno právo na informace obecně. Je výrazem kontroly dodržování povinností k ochraně životního prostředí. Právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů působí erga omnes (vůči všem), nikoliv pouze vůči státním orgánům a orgánům územní samosprávy, jako je tomu v čl. 17 odst. 5 LZPS. Dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, platí právo na informace o stavu životního prostředí i pro právnické osoby.

²⁷² ÚS sp. zn. I. ÚS 282/97.

²⁷³ ÚS sp. zn. IV. ÚS 254/02.

²⁷⁴ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2010, str. 48 an.

²⁷⁵ Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 2., Linde Praha, a.s., 2004, str. 229.

²⁷⁶ Více o řízení před Ústavním soudem, viz čl. 83 až 89 Ústavy ČR, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

Právo na informace o životním prostředí je stěžejní otázkou v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 42/05. Stěžovatel nesouhlasil s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, že na něj nepřešlo procesní nástupnictví. NSS v odůvodnění uvedl, že právo na informace o životním prostředí jako veřejné právo subjektivní právo v důsledku své povahy a vázanosti na osobu žalobce nepřešlo na právního nástupce, a proto ztráta způsobilosti být účastníkem řízení na straně žalobce vede k nedostatku podmínky řízení na straně žalobce, která je neodstranitelná a neumožňuje v řízení pokračovat.²⁷⁷ Stěžovatel se domníval, že skutečnost, že existuje právní nástupce zaniklého účastníka, který převzal všechna práva a povinnosti zaniklého účastníka, je dostatečná pro procesní nástupnictví. NSS vyslovil názor, že veřejné právo náleží v rovině jednoduchého práva každému, tedy i právnické osobě. Veřejná práva mající v převážné míře osobní charakter na právního nástupce nepřecházejí, ledaže by tak stanovil zákon. Ústavní soud ve svých dřívějších rozhodnutích judikoval, že životní prostředí je veřejným statkem. Prospěch z veřejných statků nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání.²⁷⁸ Mezi veřejné statky patří i příznivé životní prostředí, s nímž přímo souvisí právo na informace o životním prostředí. Tohoto práva se může domáhat pouze konkrétní subjekt, právo je subjektivním individuálním právem veřejno-právní povahy.

Na tomto místě je třeba zdůraznit včasnost a úplnost informací, která je vzhledem k předmětu ochrany mnohdy rozhodující. Informace má stát povinnost poskytovat nejen o životním prostředí, i o přírodních zdrojích. Přírodní zdroje jsou části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.²⁷⁹

Prováděcí zákon k čl. 35 odst. 2 LZPS č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, upravuje podmínky práva na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů i přístup veřejnosti k těmto informacím, které mají orgány k dispozici. Zákon je lex specialis k zákonu č. 109/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.²⁸⁰

²⁷⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, č. j. 6 A 93/2001-56.

²⁷⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97.

²⁷⁹ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

²⁸⁰ Časově nabyt účinnosti dříve, již v roce 1998, zvláštní zákon (lex specialis), tj. zákon o právu na informace o životním prostředí.

V Listině je uveden příkaz, kdy při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Každý má povinnost vykonávat svá práva pouze způsobem, který neohrožuje a nepoškozuje uvedené veřejné statky.

Práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které Listinu provádějí, nikoliv přímo.²⁸¹ Většina ustanovení v Hlavě IV. Listiny vyžaduje zákonnou úpravu ve vnitrostátním právním řádu, výjimkou není ani čl. 35 Listiny, kde je upraveno právo na příznivé životní prostředí. Povinností státu je přijmout příslušné zákony a zajišťovat ústavně zaručené právo.

Právu na příznivé životní prostředí se Ústavní soud věnoval i ve věci Pl. ÚS 17/95. Skupina poslanců Parlamentu ČR podala Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení vlády č. 104/1994 Sb., který se týkal územního plánu Plzeňské sídelní regionální aglomerace. K vytýkaným bodům patří projednání změn územního plánu, nezveřejnění návrhu územního plánu, projednání a schválení návrhu územního plánu bez stanoviska Ministerstva životního prostředí. Stěžovatelé se domnívají, že nemožnost vznášet připomínky k návrhu územního plánu je v rozporu s čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny. Dále se stěžovatelé domnívali, že byl porušen čl. 2 odst. 2 Listiny.²⁸² Po zpřesnění návrhu bylo zřejmé, že se jedná o koridor dálnice D5 ve městě Plzeň. Ústavní soud potvrdil, že nařízení vlády bylo vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence, při jeho přijímání byl dodržen postup uvedený v článku 76 odst. 2 Ústavy²⁸³ a článku 78 Ústavy.²⁸⁴ Ústavní soud v dané věci zkoumal i skutečnost, zda bylo nařízení vlády přijato ústavně předepsaným způsobem. To jinými slovy znamená, že jsou při tvorbě právních předpisů dodrženy postupy obsažené v ústavních zákonech, případně postupy stanovené v normálních zákonech, jsou-li jimi rozváděny ústavní princi-

²⁸¹ Čl. 41 Listiny: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“ Článek 35 LZPS je ve výčtu posledním ustanovením hlavy IV. „Hospodářská, sociální a kulturní práva“.

²⁸² „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

²⁸³ Čl. 76 odst. 2 Ústavy zní: „K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.“

²⁸⁴ Čl. 78 Ústavy zní: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“

py.²⁸⁵ Kritérium ústavnosti Ústavní soud vidí pouze v tom smyslu, že předmětné nařízení vlády nejde proti účelu a smyslu stavebního zákona. Ústavní soud se domnívá, že územní plán je opatřením směřujícím do budoucna a výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními. Dle Ústavního soudu je výhradně věcí exekutivy, aby vydala rozhodnutí, a Ústavní soud není oprávněn do této sféry činnosti moci výkonné zasahovat. Odpovědnost vlády za negativní důsledky takového rozhodnutí je odpovědností politickou, nikoliv odpovědností právní. Ústavní soud poukázal na to, že právo na příznivé životní prostředí je třeba vykládat z mnoha hledisek a to s ohledem na konkrétní věc.

Zvláštní omezení jsou uvedena u základních práv, při jejichž výkonu dochází k poškozování přírody, jde o právo vlastnické a čl. 11 odst. 3 Listiny, svobodu pohybu a pobytu v čl. 14 odst. 3 Listiny.²⁸⁶ Podle čl. 14 Listiny je svoboda pohybu a pobytu zaručena, tyto svobody mohou být omezeny zákonem, je-li to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích z důvodu ochrany přírody. ZOPŘK vymezuje v ustanovení § 14 kategorie zvláště chráněných území, v některých z nich, konkrétně v národních parcích a národních přírodních rezervacích, jsou uvedeny podmínky, které omezují pohyb a pobyt v nich. Orgán ochrany přírody je dle ustanovení § 64 zákona oprávněn omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do nejcennějších chráněných území nebo jejich částí, pokud hrozí jejich poškozování.

Právo vlastnit majetek a nabývání majetku bylo předmětem rozhodování Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 3/06 – 1. Krajský soud v Českých Budějovicích se domáhal zrušení ustanovení § 26 odst. 3²⁸⁷ a 4²⁸⁸ zákona č. 449/2001, o myslivosti, v platném znění. Podle názoru soudu byla předmětná ustanovení zákona v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1, 4 Listiny. Dle názoru stěžovatele je vlastník nemovitosti proti své vůli omezen v užívání nemovitosti, což je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. V případě, že člen honebního společenstva z něj vystoupí, zůstávají jeho nemovitosti součástí honitby. V zákoně o myslivosti

²⁸⁵ ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

²⁸⁶ Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 2., Linde Praha, a.s., 2004, str. 231 an.

²⁸⁷ „Člen honebního společenstva může ukončit své členství na základě písemného oznámení; členství zaniká posledním dnem kalendářního roku, ve kterém bylo oznámení učiněno.“

²⁸⁸ „Osoba, jejíž členství v honebním společenstvu zaniklo, má nárok na vypořádací podíl. Výši tohoto podílu nebo způsob jeho výpočtu určí stanovy.“

není uvedena žádná náhrada za užívání pozemků vlastníkovu pozemků. Ústavní soud ve svém dřívějším rozhodnutí uvedl, že právo myslivosti má za cíl ochranu zvěře, jakož i ochranu myslivosti jako národního kulturního dědictví.²⁸⁹ v zákoně není upravena náhrada za výkon práva myslivosti, zákon zmiňuje nárok na vypořádací podíl. Nedostatek výslovné úpravy poměrů vlastníka honebních pozemků, který ukončil své členství v honebním společenstvu, nebrání tomu, aby vztah k honebnímu společenstvu, které užívá jeho pozemky k výkonu práva myslivosti, byl vyložen.²⁹⁰ Ústavní soud zaujal názor, že vlastník honebních pozemků má nárok na náhradu, o které rozhodne soud (§ 30 odst. 2 zákona o myslivosti).

Na tomto místě je třeba zmínit další předpis ústavního pořádku, který se věnuje předmětné oblasti. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky²⁹¹ upravuje zajištění bezpečnosti České republiky, je to další z předpisů ústavního pořádku, které jsou v této části práce relevantní. Ústavní zákon v čl. 2 odst. 1 uvádí ve výčtu statků i bezprostřední ohrožení životního prostředí.²⁹² v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií může vláda dle ustanovení čl. 5 odst. 1 zákona vyhlásit nouzový stav.

3.2 Ústavní úprava v německém právu

V následující části bude věnována pozornost právní úpravě ochrany přírody v německém ústavním systému. V první části bude podrobněji představena ústavněprávní úprava práva životního prostředí obecně. Zmíněn bude státní cíl, kterým je na základě ustanovení čl. 20a GG ochrana životního prostředí (tzv. *Staatsziel Umweltschutz*). Dále se zaměřím na legislativní pravomoci (*Gesetzgebungskompetenzen*) v čl. 70 a násl. GG, u kterých vysvětlím, proč tyto tvoří po reformě ústavy z roku 2006 (tzv. *Föderalismusreform I*) v oblasti práva životního prostředí (byť ne zcela) část tzv. Konkurenční legislativní kompetence. Spolkové

²⁸⁹ Nález ze dne 13. 12. 2006, ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

²⁹⁰ ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/06.

²⁹¹ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. ze dne 22. 4. 1998., o bezpečnosti České republiky.

²⁹² Článek 2 odst. 1 zákona č. 110/1998 Sb.: „*Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.*“

země mají od účinnosti federalistické reformy pravomoc odchýlit se od zákonů spolku. Tato možnost je ovšem textem ústavy omezena, neboť je výslovně zmíněno tzv. pevné jádro ochrany přírody (*abweichungsfester Kern des Naturschutzes*), od něž se odchýlit nelze. Tímto jádrem jsou na základě čl. 72 odst. 3 věty č. 2 GG obecné zásady ochrany přírody, druhová ochrana přírody a mořské právo. Ani v jedné z těchto oblastí nemají spolkové země možnost odchýlit se od legislativy spolkové.

Reforma zemského práva se uskutečnila v návaznosti na reformu spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny. Postupně byly přijaty zemské zákony ochrany přírody.²⁹³

3.2.1 VZTAH SPOLKOVÉHO PRÁVA A ZEMSKÉHO PRÁVA

Spolkové země mají možnost přijmout od spolkového práva odchylné právní předpisy. Na rozdíl od úpravy spolkového vodního zákona²⁹⁴ stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny, která ustanovení spolkového zákona platí jako tzv. *Obecné zásady ochrany přírody*, od nichž není možné se odchýlit. Konkrétní zásady stanovil v textu zákona spolkový zákonodárce, nikoliv ústavodárce, v textu ústavy je pojem zmiňován bez dalšího. Toto lze označit za sporné, neboť takovou klasifikaci je dle některých názorů oprávněn provést pouze spolkový Ústavní soud. Podrobnosti k obecným zásadám ochrany přírody i k názorům pro i proti tvrzení jsou uvedeny v jiné části této práce.

Stejně námitky by mohly být vzneseny proti dalším příkladům legislativní činnosti. Zákonodárce libovolně spolkové země nemá pravomoc rozhodnout, zda spolkový zákonodárce učinil správně, když za obecné zásady ochrany přírody stanovil ty, které v zákoně takto pojmenoval. To je opět v pravomoci spolkového Ústavního soudu. Jak bylo již uvedeno

²⁹³ Bavorsko, BayNatSchG ze dne 23. 2. 2010 (GVBl. 2011, str. 82); Berlín, NatSchGBln novela ze dne 20. 5. 2010 (GVBl. 2010, str. 209); Braniborsko, BBgNatSchG novela ze dne 15. 7. 2010 (GVBl. I č. 28); Brémy, BremNatG ze dne 27. 4. 2010 (BremGBL. 2010, str. 315); Hamburk, HmbBNatSchAG ze dne 11. 5. 2010 (HmbGVBl. 2010, str. 350); Hesensko, HAGBNatSchG z 20. 12. 2010 (GVBl. I 2010, str. 629); Meklenbursko-Dolní Pomořansko, NatSchGAG M-V novela ze dne 12. 7. 2010 (GVOBl. M-V str. 383, str. 395); Dolní Sasko, NAGBNatSchG ze dne 19. 2. 2010 (Nds. GVBl. 2010, str. 104); Porýní Vestfálsko, LG novela ze dne 16. 3. 2010 (GV. NRW. Str. str. 185); Sasko, SächsNatSchG novela ze dne 15. 12. 2010 (SächsGVBl. Str. 387, str. 398); Sasko Anhaltsko, NatSchG LSA ze dne 10. 12. 2010 (GVBl. LSA 2010, str. 569); Šlesvicko Holštýnsko, LNatSchG SH ze dne 24. 2. 2010 (GVOBl. 2010, str. 301).

²⁹⁴ Spolkový vodní zákon (Wasserhaushaltsgesetz) ze dne 31. 7. 2009 (BGBl. I str. 2585).

výše, platí analogicky pro správu, aplikuje se ten zákon, který byl vydán později. Takový zákon je posuzován dle vyhlášení (*Tag der Verkündung*), nikoliv účinnosti (*Inkrafttreten*). V takovém případě by lhůta z čl. 72 odst. 3 věta 2 GG nedávala smysl.²⁹⁵

Zemský zákonodárce měl využít své legislativní pravomoci před účinností potenciálního spolkového práva. V některých částech zákona je ponechán prostor k aktivitě zemského zákonodárce, to je v textu označeno např. „právo spolkové země zůstává i nadále nedotčeno“. Dalším příkladem legislativní pravomoci země je, že určité oblasti, „se řídí právem spolkové země“. Právo spolkové země zůstává v platnosti i po nabytí účinnosti nového spolkového zákona.

3.2.2 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ JAKO STÁTNÍ CÍL

Čl. 20a GG upravuje ochranu přirozených živých základů a zvířat, ochrana je zaručena i pro budoucí generace. Toto ustanovení ovšem nepatří k základním právům²⁹⁶ tak, jak je Grundgesetz upravuje v čl. 1-19 v části věnované základním právům a svobodám (*Grundrechtekatalog*). Tento článek byl do textu Grundgesetz přidán v roce 1994, pokusy o ústavní úpravu životního prostředí v 80. letech 20. Století nebyly úspěšné (viz výše v části věnované vývoji právní úpravy v Německu).²⁹⁷

V čl. 20a GG je ochrana životního prostředí nazvána jako „státní cíl“. Ve srovnání se základními právy upravenými v čl. 1-19 ústava má státní cíl slabší postavení a to především z toho důvodu, že ze státního cíle nemůže jednotlivec vyvodit žalovatelný nárok.²⁹⁸ Na druhé straně je jasně stanoveno, že se stát na ústavní úrovni zavazuje přispívat k naplnění

²⁹⁵ Čl. 72 odst. 3 věta 2 GG uvádí: „*Využil-li Spolek svou zákonodárnou pravomoc, mohou spolkové země formou zákona odchylně upravit oblast ochrany přírody a péče o krajinu (mimo obecných zásad ochrany přírody, práva druhové ochrany a mořského práva).*“

²⁹⁶ Např. čl. 8 Ústavy – svoboda shromažďování, čl. 12 Ústavy – svobodná volba povolání atd.

²⁹⁷ Čl. 20a GG byl do textu ústavy včleněn pozměňovacím zákonem ze dne 27. 10. 1994.

²⁹⁸ Degenhart, BVerwG, NJW 1995, str. 2648 an. „*Der Umweltschutz genießt keinen absoluten Vorrang, sondern er ist in Ausgleich mit anderen Verfassungsprinzipien und –rechtsgütern zu bringen.*“ („Ochrana životního prostředí nemá absolutní přednost, ale je třeba vyvážit ji a další ústavní principy a statky.“)

tohoto cíle, tedy k ochraně životního prostředí. Obsahově se cíl zaměřuje především na abiotická média vzduch, vodu a půdu, ale i na zvířata, rostliny a krajinu.²⁹⁹

3.2.3 ZÁKONODÁRNÁ PRAVOMOC V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V následující části budou zmíněny zákonodárné pravomoci Ústavy, které mají význam z hlediska ochrany přírody. Krátce zmíněna přitom bude i tzv. reforma ústavy (*Föderalismusreform I*),³⁰⁰ která přinesla velkou změnu do zákonodárných kompetencí. Pozornost bude přitom zaměřena i na nepřijatou kodifikaci práva životního prostředí a postavení ochrany přírody v rámci této kodifikace.

Zákonodárná pravomoc v ochraně přírody

Zákonodárná pravomoc v SRN náleží v zásadě spolkovým zemím (čl. 70 GG ve spojení s čl. 30 GG). To však neplatí, pokud ústava propůjčí kompetenci spolku, což je i případ ochrany přírody. Neplatí to ale bez výjimky, jak bude níže ukázáno na příkladu možnosti odchýlit se od spolkové legislativy (čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG).

Možnost spolkových zemí odchýlit se od legislativy spolku je zvláštní úpravou, která se týká různých oblastí.³⁰¹ Tzv. reforma Ústavy (*Föderalismusreform I*)³⁰² odstranila do té doby platné rámcové zákonodárství (*Rahmengesetzgebung*). Zákonodárná pravomoc se touto změnou rozdělila na výlučnou pravomoc (*ausschließliche Gesetzgebungskompetenz*) a konkurenční pravomoc Spolku (*konkurrierende Gesetzgebungskompetenz*). Většina z materie, která byla až do změny v tzv. rámcovém zákonodárství, byla reformou připojena ke konkurenční pravomoci Spolku.³⁰³ Tato změna se dotkla i ochrany životního prostředí.

²⁹⁹ Kloepfer, M., Umweltrecht, C. H. Beck Verlag München, 3. vydání, 2004, str. 185 a násl.

³⁰⁰ Louis, H. W., Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, str. 340.

³⁰¹ Např. lesnictví, ochranu příroda a krajiny, půdy, územní plánování, ochranu vod, oblast vysokého školství.

³⁰² Kotulla, M., Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, str. 489.

³⁰³ Louis, H. W., Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, str. 340.

Spolek pro výkon legislativní pravomoci již nepotřebuje prokázat hledisko nezbytnosti (*Erforderlichkeitsgrundsatz*).³⁰⁴

Do r. 2006 mohla být konkurenční pravomoc aplikována pouze v případě, že zákony byly určeny k úpravě rovnocenných životních podmínek na území spolku nebo k ochraně právní a hospodářské jednoty celostátního zájmu.³⁰⁵ Po ústavní reformě toto v oblasti ochrany přírody a krajiny již neplatí.³⁰⁶ Aby bylo toto omezení vlivu spolkových zemí vyváženo, mají tyto nyní možnost přijímat odchylné úpravy. Jednotná konkurenční pravomoc Spolku měla ulehčit implementaci práva EU, byla zjednodušena i varianta přijetí jednotného kodexu životního prostředí.³⁰⁷

Možnost spolkových zemí odchýlit se od legislativy spolku

Změna Ústavy³⁰⁸ včlenila do čl. 72 odst. 3 GG možnost pro spolkové země odchýlit se od legislativy spolku. Na základě čl. 72 odst. 3 věta 1 GG se „*mohou spolkové země odchýlit úpravou v ochraně přírody a krajiny (vyjma obecných zásad ochrany přírody, druhové ochrany a mořského práva)*“.

Jakmile dojde k přijetí předpisu spolkové země později než předpisu spolkového, nenahrazuje tento zemský předpis spolkovou úpravu, ale má aplikační přednost.³⁰⁹ Pokud Spolek přijme novelu spolkového zákona, platí na obou úrovních (spolkové i zemské) tento spolkový zákon. Jelikož má spolková země právo se následně od takového zákona odchýlit, nazývá se tato situace jako „Ping-Pong“ legislativa. Tyto neustále se měnící a doplňující normy by mohly snadno přispět k právní nejistotě.³¹⁰ Lze si totiž představit, že nelze v každém konkrétním případě na první pohled rozpoznat, který zákon byl přijat později.

³⁰⁴ Čl. 72 odst. 2 GG.

³⁰⁵ Erbguth, W., Schlacke, S., Umweltrecht 2010, Nomos Baden-Baden, 2010, str. 73, č. 46.

³⁰⁶ Platí pouze pro čl. 74 odst. 1 č. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25, 26 GG. Ochrana přírody a krajiny jsou pod číslem 29.

³⁰⁷ Kloepfer, M., Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht – Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, NuR 2006, str. 1.

³⁰⁸ Frenz, W., Föderalismusreform im Umweltschutz, NVwZ 2006, str. 747.

³⁰⁹ Degenhart in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 4. vydání, C. H. Beck München 2009, čl. 72, č. 40.

³¹⁰ Mammen, L., Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht, DÖV 2007, str. 378.

Další problémy mohou přinášet doplňující zemské předpisy, neboť výlučná spolková úprava (předpis) má za následek nepřipustnost spolkových předpisů.³¹¹

Objem práva, který je spolkovým zemím otevřen k odchylkám, není nikterak velký, protože rozsah těch oblastí, ze kterých jsou spolkové země vyloučeny, je značný. Jedná se o unijní právo, mezinárodní právo veřejné, spolkové ústavní právo, spolkové právo, pevné jádro ústavy dle čl. 72 odst. 3 věta 1 GG. Spolkové země jsou povinny dodržovat základní práva. Musí také dodržovat minimální standard práva životního prostředí, jak vyplývá z čl. 20a GG, čl. 2 odst. 2 GG, čl. 14 odst. 1 GG.³¹²

Platnost tzv. Starého spolkového práva

Moratorium v čl. 125b odst. 1 věta 3 GG bylo příležitostí k vytvoření jednotného a harmonizovaného práva životního prostředí. Spolkový zákonodárce využíval ještě před 1. 1. 2010 svou zákonodárnou pravomoc v ochraně přírody a ve vodním právu a vydával zákony. Ty nabyly účinnosti teprve 1. 3. 2010. Na základě úpravy moratoria mohou jednotlivé spolkové země přijímat odchylné předpisy teprve od 1. 1. 2010. Do té doby byla jakákoliv odchylka nepřipustná. Je ovšem otázkou, co by platilo bez přijetí účinného Spolkového zákona o ochraně přírody. I v tomto případě by totiž musely být dodrženy hranice této odchylné legislativy. Spolkové země by tedy neměly otevřenu možnost libovolné odchylky z tzv. rámcového zákonodárství.³¹³

Oblasti, od kterých je možno se odchýlit, čl. 72 odst. 3 Grundgesetz

Právo odchýlit se od spolkového předpisu není pro spolkové země neomezené. Přímou v textu ústavy jsou stanoveny tři oblasti (tzv. pevné jádro ochrany přírody), od nichž se nelze odchýlit. Pro oblast ochrany přírody jsou relevantní obecné zásady ochrany přírody, právo druhé ochrany a mořské právo.³¹⁴ Dále bude věnována pozornost výlučně této oblasti (čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG).

³¹¹ Peters, H. J., Umweltrecht, Kohlhammer Stuttgart, 2010, str. 110 a násl.

³¹² Frenz, W., Föderalismusreform im Umweltschutz, NVwZ 2006, str. 742, 747.

³¹³ Becker, B., Das neue Umweltrecht 2010, C. H. Beck München 2010, str. 24 a násl.

³¹⁴ Čl. 72 odst. 3 str. 1 č. 1, 2, 5 GG.

3.2.4 OCHRANA PŘÍRODY JAKO SOUČÁST KODIFIKACE

Kodifikace mají z obecného hlediska pozitivní prvky, neboť představují systematiku, srozumitelnost, jasnost, pojmové sjednocení aj. Mají smysl ale pouze v případě, pokud se jedná o jednotnou materii a zároveň převládá silná potřeba sjednocení té které právní oblasti.³¹⁵

Kodex práva životního prostředí nebyl v průběhu 16. legislativního období přijat (jeden z důvodů byl mimoprávní, byl jím probíhající předvolební souboj). Části II-IV připravovaného předpisu byly přijaty jako samostatné právní předpisy zákonné síly, a tak bylo dosaženo alespoň dílčího úspěchu.³¹⁶

Zamýšlená kodifikace práva životního prostředí se mohla uskutečnit právě jako důsledek komplexní úpravy pravomocí, která proběhla ústavní reformou v roce 2006. Vzhledem ke změnám Ústavy se otevřela možnost přijmout kodex životního prostředí. Cílem kodifikace mělo být zjednodušení roztříštěné právní úpravy v oblasti životního prostředí a její sjednocení do jednoho předpisu. Jednotlivá řízení o povolení měla být nahrazena integrovaným povolením. V knize I kodexu byly v kapitolách za sebou seřazeny spolkový zákon o ochraně ovzduší, a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Kniha II obsahovala text vodního zákona a kniha III téměř úplnou úpravu zákon o ochraně přírody. V knize IV byl zahrnut zákon o ionizujícím záření a kniha V obsahovala zákon o obchodování s povolenkami emisí skleníkových plynů. V průběhu příprav byla kritizována skutečnost, že návrh vykazoval poměrně málo integrujících přístupů. Zákon byl omezen pouze na působnost Ministerstva životního prostředí, v návrhu chyběly další zásadní oblasti ochrany, jako je např. územní plánování, horní právo, právo výstavby silnic.

Kodifikace práva životního prostředí byla dlouhou dobu považována za stěžejní politický úkol.³¹⁷ Spolková vláda nepřijala v lednu 2009 návrh zákona. Chybějící vzájemná provázanost různých částí kodexu a skutečnost, že vodní právo a právo ochrany přírody byly

³¹⁵ Papier, H.-J., Kodifikation – ein Mittel zur guten Gesetzgebung?, Duncker & Humblot, 2009, str. 17, 19.

³¹⁶ Ramsauer, Die Reform des Naturschutzes im UGB, in Auf dem Weg zu einem Umweltgesetzbuch nach der Föderalismusreform, Köck, Wolfgang (Hrsg.), Nomos Baden-Baden, 2009, str. 89, 90.

³¹⁷ V listopadu 2008 byl Ministerstvem životního prostředí SRN předložen návrh kodexu životního prostředí.

upraveny jako samostatné části návrhu³¹⁸, přispěly k tomu, že oba složkové zákony mohly být bez problémů přijaty jako samostatné zákony.³¹⁹

Myšlenku kodifikace není možno trvale zabrzdit, oblast životního prostředí však bude muset po neúspěšném pokusu z roku 2009 na svou jednotnou úpravu ještě počkat. Zda bude tento úkol splněn v probíhajícím novém legislativním období, není jasné.³²⁰

3.3 Shrnutí

Ústavní úprava ochrany životního prostředí obecně je v ČR zakotvena jak v textu Ústavy ČR, tak i Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k odlišnému ústavnímu uspořádání České republiky, která je jednotným státem, a Spolkové republiky Německo, která je federací, chybí v českém právu rozdělení kompetencí mezi Spolek a spolkové země, jako je tomu v německé právní úpravě. Srovnám-li obě úpravy, dojdou k závěru, že česká ústavní úprava je propracovanější než základní právo na ochranu životního prostředí v textu Ústavy SRN (Grundgesetz).

Na tomto místě lze německou spolkovou úpravu hodnotit kriticky v tom ohledu, co se s kompetencemi v oblasti životního prostředí stalo po reformě Ústavy. Domnívám se, že situace je nepřehlednější a zbytečně složitá, což ještě posiluje úprava oblastí, od kterých se nelze odchýlit. Již z tohoto důvodu není možné považovat platný Spolkový zákon o ochraně přírody za čistě rámcový, neboť obsahuje četná ustanovení, která zemský zákonodárce nesmí měnit. Je tedy potřeba vždy vycházet ze spolkové úpravy a dále zkoumat, o jaké ustanovení se jedná.

Jako pozitivní prvek ústavní úpravy lze označit skutečnost, že právo ochrany přírody má coby oblast konkurenčního zákonodárství bezprostřední účinek a již nemusí být včleněno do zemských právních předpisů. Na tomto místě lze vyjádřit názor, že právo ochrany přírody by mělo být ušetřeno opětovného roztříštění. To může způsobit pravomoc přijímat odchylné předpisy, se kterou disponují spolkové země. V dosavadní existující právní úpra-

³¹⁸ Vodní právo tvořilo část II., právo ochrany přírody část III. návrhu kodifikace.

³¹⁹ Stalo se tak řádným legislativním postupem v červenci 2009 před spolkovými parlamentními volbami.

³²⁰ Markus, T., Die Umweltpolitik der neuen Regierungskoalition: Was können wir wissen, was dürfen wir hoffen, ZUR 2009, str. 569; Weber, B., Riedel, D., Brauchen wir das Umweltgesetzbuch noch? - Wider die Legendenbildung über das gescheiterte UGB, NVwZ 2009, str. 998 a násl.

vě lze vysledovat obojí tendence. Jednotný zákon o ochraně přírody a krajiny je i ve spolkovém státě výhodou, je-li vůči částem Spolku vhodně nastaven.

Co se týká výhledu de lege ferenda ve věci kodifikace německého spolkového práva životního prostředí, je tato otázka v současné době mimo hlavní zájem práva životního prostředí. V této kapitole byly naznačeny výhody kodifikované úpravy, které jsou samy o sobě nesporné, otázkou však zůstává, zda je nyní³²¹ tato problematika na místě. Domnívám se, že přijetí tří samostatných zákonů v roce 2009 odložilo a možná i dlouhodobě znemožnilo přijetí kodexu práva životního prostředí, jakkoliv by byla žádoucí a mohla by být zároveň vhodnou inspirací pro další státy kontinentálního právního systému. Pro přijetí kodifikované úpravy je třeba odborné, politické i společenské shody, která musí být dlouhodobá. Na případu SRN lze ukázat, jak může dopadnout několik desetiletí trvající snaha, chybí-li jeden z výše uvedených aspektů v závěrečné fázi. Z tohoto a podobných případů se lze poučit v tom smyslu, že bez systematické a koncepční celospolečenské podpory není možné kodifikovat zvolenou oblast právní úpravy.

³²¹ V září 2013 se v SRN konaly spolkové parlamentní volby, podobně jako v roce 2009. Několik měsíců před parlamentními volbami 2009 návrh kodexu neuspěl.

4. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY V ČR A V SRN

V této části práce bude pozornost zaměřena na zákonné předpisy ochrany přírody obou zemí. Tak jak byla v předchozí části představena ústavní úprava, bude na tomto místě stručně představena zákonná úprava v obou zemích, jmenovitě zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a Spolkový zákon o ochraně přírody (*Bundesnaturschutzgesetz*).

4.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon patří systematicky do složkové ochrany v rámci zvláštní části práva životního prostředí, v teorii bývá též řazen jako pilíř legislativní úpravy práva ochrany přírody.³²² Účel ZOPŘK je deklarován v § 1 a je vyjádřen ve dvou rovinách, a sice obecné a konkrétní.³²³ v obecné rovině je předmětem krajina, různorodost druhů, přírodních hodnot a estetických kvalit přírody a využití přírodních zdrojů. Účelem zákona je přispět k jejich ochraně, aktivní obnově a k zajištění šetrného využití zdrojů. Konkrétním účelem je dle úvodního ustanovení textu zákona vytvoření funkční soustavy chráněných území podle směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, čímž dojde k naplnění závazků vyplývajících z přistoupení České republiky k Evropské unii. V zákoně jsou zavedeny nástroje, postupy a opatření, kterými jsou směrnice provedeny do českého právního řádu. Unijní úprava předvidá odlišný stav ochrany v jednotlivých členských státech, a proto je třeba zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel, jakož i regionální a místní poměry.³²⁴

V českém právu je ochrana přírody a krajiny vysvětlena v § 2 odst. 1 ZOPŘK, který uvádí, že 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*

³²² Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a. s., 2006, str. 417 an.

³²³ Miko, L., Borovičková, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha, 2007, str. 75.

³²⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha, 2007, str. 76.

systemy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“ Jak dále uvádí L. Miko, ochranou přírody a krajiny se rozumí živé části přírody (volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, ekologické systémy), neživé části přírody (nerosty, horniny, paleontologické nálezy, geologické celky) a krajina (vzhled a přístupnost krajiny). Zákon je komplexním předpisem, který obsahuje úpravu živé a neživé přírody, ochranu krajiny a rovněž územní a druhovou ochranu přírody.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, obsahuje úpravu obecné ochrany přírody a krajiny, rostlin a živočichů, prvků neživé přírody; zvláštní ochranu územní a druhovou. U obecné neboli základní ochrany lze hovořit o ochraně veškeré přírody a krajiny, zatímco zvláštní ochrana se věnuje vybraným částem přírody ve snaze o zachování komplexního přístupu. Dále můžeme mluvit o evropské kategorii ochrany, která souvisí s členstvím České republiky v Evropské unii a nutností harmonizace národního právního řádu s právem unijním.

4.2 Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny

Nové uspořádání práva životního prostředí mělo nahradit předpokládaný, v lednu 2009 neúspěšně projednávaný, návrh kodifikace práva životního prostředí. Nové znění spolkového zákona bylo z velké části převzato z návrhu kodifikace, v průběhu legislativního procesu byl návrh pozměněn.³²⁵

Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny chrání (*schützen*), udržuje (*pflügen*), rozvíjí (*entwickeln*) a obnovuje (*wiederherstellen*) přírodu a krajinu, aby byla trvale zajištěna biologická rozmanitost; výkonnost a fungování přírodních ekosystémů včetně regenerační schopnosti a trvale udržitelné možnosti využívání přírodních statků; rozmanitost, jedinečnost a krása stejně jako rekreační hodnota přírody a krajiny. Ochrana je zajištěna jako základ pro život člověka a s odpovědností vůči budoucím generacím, platí na osídleném i neosídleném území (§ 1 BNatSchG).

Odlišně od české právní úpravy nejsou v německém zákoně v úvodních ustanoveních, která se věnují cílům, účelu právní ochrany a předmětu zákona zohledněny hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel, regionální a místní poměry. Jako cíle nové úpravy jsou

³²⁵ Louis, H. W., Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, str. 77.

uvedeny mj. následující: nahrazení platného rámcového práva tzv. plnou úpravou,³²⁶ zjednodušení a sjednocení práva na ochranu přírody s cílem, zlepšit srozumitelnost a proveditelnost, výslovné stanovení obecných zásad ochrany přírody, tedy jinými slovy řečeno, konkretizace ústavního pojmu vyjádřeného v čl. 72 odst. 3 GG, implementace závazných ustanovení evropského práva do spolkového právního řádu, převedení právní úpravy spolkových zemí do spolkového práva v případě, nastane-li potřeba po jednotné spolkové úpravě.³²⁷ Platný Spolkový zákon o ochraně přírody nahradil III. část nepřijaté kodifikace práva životního prostředí z roku 2009,³²⁸ předlohou nového zákona byl tzv. návrh referentů (*Referentenentwurf*).

Návrh zákona sledoval následující cíle:

- 1) nahrazení dosavadního rámcového zákonodárství úplnou úpravou v jednom právním předpisu;
- 2) zjednodušení a sjednocení právní úpravy ochrany přírody s cílem zvýšit srozumitelnost a proveditelnost této právní úpravy;
- 3) výslovné určení obecných zásad ochrany přírody;
- 4) transpozice závazných unijních právních předpisů jednotnými spolkovými právními předpisy;
- 5) převedení oblastí práva ochrany přírody ze zemského práva do spolkové úpravy, existuje-li potřeba jednotné spolkové právní úpravy.³²⁹

Pro doplnění lze na tomto místě uvést, že Saský zákon o ochraně přírody obsahuje v § 1 téměř totožnou úpravu, navíc je v platném znění úprava týkající se ochrany rostlin a živočichů včetně jejich přírodních stanovišť, k níž je do textu přidána ochrana biologické rozmanitosti (*Schutz der biologischen Vielfalt*).

³²⁶ Jak vysvětluje Becker, je jako tzv. Vollregelung označena taková právní úprava, která nedává spolkovým zemím úkol přijímat zákonné úpravy. Tento pojem by mohl být chápán jako opak pojmu rámcové zákonodárství.

³²⁷ BT-Drs. 16/12274, str. 68.

³²⁸ BT- Drs. 16/12274.

³²⁹ Becker, B., *Das neue Umweltrecht 2010*, C. H. Beck München 2010, str. 55 an.

Bavorský zákon o ochraně přírody neobsahuje v platném znění úpravu cílů a zásad ochrany přírody, úvodní ustanovení se věnuje obecné povinnosti k ochraně přírody. § 1 stanoví, že ochrana přírody je závazným úkolem státu a společnosti stejně jako všech občanů.³³⁰

Přijetí jednotné spolkové úpravy je i přes nepřijetí kodexu třeba přivítat. Až do novely spolkové Ústavy v roce 2006 existoval jeden rámcový (spolkový) zákon a 16 zákonů spolkových zemí, přes veškeré snahy spolkových zemí existovaly rozdíly ve výkonu. V důsledku toho byla omezena spolehlivost jednání úřadů a posílena právní nejistota občanů.

4.3 Obecné zásady ochrany přírody

V této části bude pozornost věnována obecným zásadám ochrany přírody. V následující části budou blíže představeny jednak ústavní, dále také zákonné znaky obecných zásad ochrany přírody. Podrobněji budou vysvětleny možné nedostatky platné právní úpravy. Hlavní část této kapitoly bude tvořit výčet obecných zásad ochrany přírody a všechna zákonná ustanovení Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny, která se jimi zabývají, budou uceleně popsána.

Obecné zásady ochrany přírody jsou v Ústavě SRN zmíněny v článku 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG, ustanovení s přesnější charakteristikou ale v ústavním textu není obsaženo. Toto bylo částečně naplněno přijetím Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 29. 7. 2009 (*Bundesnaturschutzgesetz* 2009). Spolkový zákonodárce tím vymezil seznam obecných zásad ochrany přírody, který je uveden v textu platného znění zákona. Jak bylo již v předchozí části uvedeno, mají v SRN legislativní pravomoc na základě čl. 70 GG spolkové země. To platí v případě, pokud Spolek nevyužije své zákonodárné pravomoci.

Právo ochrany přírody je po tzv. federalistické reformě I součástí *konkurenční legislativní pravomoci Spolku*. Spolkové země mají od účinnosti reformy v oblasti ochrany přírody nově propůjčenu pravomoc, díky níž mohou i v oblasti ochrany přírody přijímat předpisy, které budou danou problematiku upravovat odchylně než spolkový předpis (jedná se tedy

³³⁰ Pro zajímavost doplňuji jazykovou rovnoprávnost německého zákona, v Bavorském zákoně o ochraně přírody je v § 1 větě 1 „ochrana přírody závazným úkolem pro stát a společnost, stejně jako pro každého občana a každou občanku“. Toto není ani v právních předpisech ojedinělé.

o vztah Bundesnaturschutzgesetz³³¹ – Landesnaturschutzgesetz,³³² v konkrétním případě např. BNatSchG – BayNatSchG, podrobněji v částech práce věnovaných zákonné úpravě spolkové země Bavorsko a spolkové země Sasko).

Obecné zásady ochrany přírody, druhová ochrana a mořské právo (čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG) patří k těm částem ochrany přírody, od nichž se nelze odchýlit. K tomuto tzv. *pevnému jádru ochrany přírody* patří i všechny definice uvedených oblastí (obecné zásady, druhová ochrana, mořské právo), které patří k definici toho, co by mělo být chráněno. V opačném případě by předpisy nemohly náležitě plnit svou funkci.³³³

Druhová ochrana³³⁴ a Spolková směrnice o ochraně druhů (BArtSchV)³³⁵ patří rovněž k části ochrany přírody, od níž se nelze odchýlit. Úprava přijatá na úrovni spolkové země je přípustná jen tehdy, když k tomu spolkový zákonodárce zmocní zemského. Toto by mohlo platit i pro monitoring přírody a krajiny (ustanovení § 6 BNatSchG, v platném znění zákona je upraven jako obecná zásada)³³⁶, pokud se vztahuje na ochranu druhů.³³⁷

Problematicky může v této souvislosti působit, že druhová ochrana nezahrnuje pouze ochranu živočichů a rostlin, ale také ochranu, péči, rozvoj a obnovu biotopů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a zajištění jejich životních podmínek. Zákonem chráněný biotop vykazuje úzkou vazbu na druhovou ochranu. Systematika úpravy zůstává již od roku 2002 stejná v tom, že ochranu biotopů nechává pod ochranou určitých částí přírody a krajiny.³³⁸ Tímto krokem dává spolkový zákonodárce najevo, že tato problematika dle jeho názoru nespadá pod druhovou ochranu,³³⁹ ačkoliv tak byla v minulosti³⁴⁰ posuzována

³³¹ Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny.

³³² Zemský zákon o ochraně přírody a krajiny.

³³³ Peters, H.-J., Umweltrecht 2010, Kohlhammer Stuttgart, str. 22.

³³⁴ V platném znění zákona upraveno v kapitole 5 BNatSchG.

³³⁵ Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten vom 16. Februar 2005 (BGBl. I S. 258), v překladu Nařízení o ochraně volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ze dne 16. února 2005 (BGBl. I str. 258), naposledy změněno ustanovením § 22 BNatSchG.

³³⁶ Ustanovení § 6 odst. 1 BNatSchG je uznáno jako obecná zásada ochrany přírody.

³³⁷ Gassner, E., Heugel, M., Das neue Naturschutzrecht, C. H. Beck München, 2010, str. 150 č. 515.

³³⁸ Ustanovení § 30 BNatSchG 2002.

³³⁹ Becker, B., Das neue Umweltrecht 2010, C. H. Beck München 2010, str. 93 a násl.

³⁴⁰ Nalezeme např. v textu BNatSchG ve znění z roku 1976.

a upravena. V této souvislosti je v odborné literatuře zastoupen i opačný názor,³⁴¹ jehož základem je tvrzení, že zákonem chráněný biotop spadá pod druhovou ochranu.

Zákonodárce tedy ze dvou výše uvedených možností (a případné třetí, která by byla úplně jiná, což bylo nejméně pravděpodobné) zvolil řešení, že úpravu zákonem chráněného biotopu ponechal v kapitole 4 a označil ji jako obecnou zásadu ochrany přírody. Tímto rozhodnutím tedy získala status ustanovení, od něhož se nelze odchýlit.

Mořské právo je dle textu Ústavy další částí, od níž není možné se odchýlit. Pod pojem moře je možno, co se týká ochrany, zařadit oblast výlučné ekonomické zóny (*ausschliessliche Wirtschaftszone, dále jen „AWZ“*), pobřežní vody³⁴² a kontinentální šelf (*Festlandsockel*).³⁴³ Toto členění není z textu Ústavy patrné. Pro mořské právo platí, že spadá na základě ustanovení § 74 odst. 1 č. 29 GG do konkurenčního zákonodárství, výkon práva je ovšem ponechán příslušným pobřežním zemím.³⁴⁴

Ve spojení mořské právo se mohou objevit interpretační problémy. Pojem obecné zásady, jak je uveden v textu Grundgesetz, by se mohl vztahovat i na ochranu moří. Tento pojem je v původním německém znění uveden ve 2. pádě (*des Meeresnaturschutzes*),³⁴⁵ z čehož nevyplývá, zda se pojem ochrany váže, stejně jako v textu před ním stojící druhová ochrana, k právu nebo spíše k obecným zásadám.³⁴⁶ Dle gramatického výkladu lze vyslovit závěr, že se jedná o spojení s pojmem právo spíše než obecné zásady.

Jako zásadu lze označit abstraktně-obecnou úpravu, která by se neměla věnovat řešení místních problémů, ale měla by být obecně platná na území celého Spolku.³⁴⁷ Významným určujícím prvkem takové zásady je její obsah. Dle odůvodnění návrhu³⁴⁸ by k zásadám měly patřit závazné zásady ochrany přírody, zejména zachování biologické rozmanitosti,

³⁴¹ Fischer-Hüftle, P. Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, str. 84.

³⁴² Ustanovení § 3 č. 2 WHG.

³⁴³ Fischer-Hüftle, P., Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, str. 78, 82.

³⁴⁴ Gassner, E., Heugel, M., Das neue Naturschutzrecht, C. H. Beck München, 2010, str. 192 a násl.

³⁴⁵ V překladu „mořského práva“ ve 2. pádě jednotného čísla.

³⁴⁶ Peters, H.-J., Umweltrecht 2010, Kohlhammer Stuttgart, str. 22.

³⁴⁷ Schulze-Fielitz, H., Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, str. 249, 257.

³⁴⁸ BT-Drs. 16/813.

zajištění funkčních vlastností ekosystému. K zásadám by naopak *neměly* patřit krajinné plánování, konkrétní předpoklady a obsah pro stanovení chráněných území, dobrá odborná praxe zemědělství a lesnictví, působení spolků na ochranu přírody.³⁴⁹ Ve spolkovém zákoně vymezil zákonodárce obecné zásady ochrany přírody výslovně. Obecné zásady mají z pohledu tzv. pevného jádra ústavy³⁵⁰ nezpochybnitelný význam. Upřesnění neurčitého právního pojmu s sebou ovšem nese obtíže. V případě obecných zásad se nabízí otázka, zda je možné tyto zásady upřesnit nebo jsou z povahy věci dostatečně konkrétní a určité.³⁵¹

Pojem obecné zásady ochrany přírody

Zásady jsou úpravy abstraktně-obecné povahy, které by měly být použitelné na více speciálních oblastí ochrany přírody, tedy nikoliv pouze na jednotlivé otázky konkrétních oblastí. Mimoto se musí jednat o obecná pravidla, která mohou na spolkové úrovni platit bez ohledu na zvláštnosti a specifické charakteristiky jednotlivých spolkových zemí. Takže by v souladu s výše uvedeným neměly upravovat místní problémy v ochraně přírody, ale mají mít všeobecnou platnost.³⁵²

Stanovení zásad jakožto „obecných“ neznamená další zesílení pojmu samotného, neboť zásady, příp. principy jsou samy o sobě obecné povahy. Ve spolkovém zákoně stanovil zákonodárce obecné zásady ochrany přírody explicitně. Obecným zásadám ochrany přírody přísluší mezi těmi částmi zákona, od nichž se nelze odchýlit (*abweichungsfeste Kerne*), velký význam. Upřesnění neurčitého právního pojmu není na žádné úrovni snadné. V případě pojmu obecných zásad ochrany přírody je otázkou, zda mají být zásady upřesněny nebo jsou již jako právní pojem dostatečně konkrétní a podrobné.³⁵³

³⁴⁹ BT-Drs. 16/813, str. 11: „Nicht davon erfasst sind beispielsweise die Landschaftsplanung“ („Do této kategorie nepatří např. územní plánování.“).

³⁵⁰ Hendrichke, O., „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, str. 454, 456.

³⁵¹ Appel, O., Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BnatSch G 2009, NuR 2010, str. 171, 172; Köck, W., Wolf, R., Grenzen der Gesetzgebung im Naturschutzrecht, NVwZ 2008, str. 353, 359.

³⁵² Schulze-Fielitz, P., Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, str. 249.

³⁵³ Köck, W., Wolf, R., Grenzen der Gesetzgebung im Naturschutzrecht, NVwZ 2008, str. 353, 359.

Obsah pojmu

Při hodnocení pojmu obecné zásady ochrany přírody si lze položit otázku, zda se od sebe liší „obecné zásady“ a „zásady“. Obvykle platí, že každá právní zásada je svým způsobem obecná.³⁵⁴ Pojem byl v tomto znění navržen do textu Ústavy³⁵⁵ a z hlediska gramatického výkladu může být považován za ustálenou vazbu. Obecné zásady musí být formulovány tak, aby pro spolkové země byla vymezena materie, kterou mohou (byť odchylně) upravit.

Systematika

Zákonodárná pravomoc spolku podle čl. 72 odst. 1 Ústavy může být považována za výjimku z legislativní pravomoci spolkových zemí podle čl. 70 odst. 1 GG. Právo spolkových zemí na odchylnou právní úpravu podle čl. 72 odst. 3 GG by mohlo být považováno za *zpětnou výjimku*. Části, od nichž se nelze vlastní právní úpravou odchýlit, které může upravit Spolek, by pak tvořily výjimku ze zpětné výjimky a musely by být vykládány restriktivně. Je-li za základní pravidlo považována legislativní pravomoc Spolku a nikoliv spolkových zemí, je třeba k právu na odchylnou právní úpravu přistupovat jako k restriktivně vykládané výjimce.³⁵⁶

Vývoj

Obecné zásady mají v základní rovině stanovit závazné zásady pro ochranu přírody, zejména „*zachování biologické rozmanitosti a zajištění fungování ekosystému*“.³⁵⁷ v odůvodnění reformy Ústavy jsou některé oblasti ochrany přírody, které mají být výslovně vynechány a nemají být označeny za obecné zásady (např. Krajinné plánování).

³⁵⁴ Hendrichske, O. „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, str. 454, 456.

³⁵⁵ Čl. 75 odst. 1 věta 1 č. 1a GG, čl. 91a odst. 2 GG, obě ustanovení byla zrušena reformou v roce 2006.

³⁵⁶ Hendrichske, O., „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, str. 454.

³⁵⁷ BT-Drs. 16/813, S. 11.

Účel právní úpravy

V tomto případě by neměl být přehlédnut ani účel reformy, na jejímž základě existovaly legislativní pravomoci pro dlouho připravovanou kodifikaci práva životního prostředí a jednotlivé oblasti práva byly mezi Spolkem a spolkovými zeměmi harmonizovány.³⁵⁸ o výsledku dosud posledního pokusu o kodifikaci práva životního prostředí v SRN je pojednáno v jiné části této práce.

Obecné zásady ochrany přírody / zásady ochrany přírody

Snaha dobrat se k podstatě *obecných zásad ochrany přírody* prostřednictvím jejich porovnání s výčtem *zásad ochrany přírody a krajiny*, jak byly tyto zásady upraveny v ustanovení § 2 BNatSchG předchozí verze (2002), nemůže být úspěšná, protože zásady byly příliš podrobné.³⁵⁹ Zásady nebyly (na rozdíl od obecných zásad) stanoveny jako předpisy, které nepřipouštějí odchýlnou úpravu. Z ústavněprávního hlediska by bylo nesprávné pokoušet se kombinovat zákonem stanovené právní zásady s obecnými zásadami upravenými v textu Ústavy. Tyto obecné zásady jsou užší a méně podrobné než zásady z § 2 spolkového zákona z roku 2002, protože v daném ustanovení byla obsažena úprava nejen zásad, ale i dalších nástrojů.

Obsah obecných zásad ochrany přírody

Obsahová stránka obecných zásad je pro posouzení celé věci stěžejní. Dle návrhu odůvodnění reformy Ústavy z roku 2006 měly k obecným zásadám patřit závazné zásady k ochraně přírody, zejména zachování biologické rozmanitosti a zajištění fungování ekosystému. Mezi obecné zásady nemělo patřit mj. územní plánování, konkrétní předpoklady a obsah pro stanovení chráněných oblastí, dobrá praxe pro zemědělství a lesnictví a účast spolků na ochranu přírody.³⁶⁰ Podle jednoho názoru existuje celkem jedenáct obecných zásad, od nichž nemohou být přijata odchýlná opatření. Jedná se např. o plošnou minimální ochranu,

³⁵⁸ Appel, M., Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze, NuR 2010, str. 171, 172.

³⁵⁹ Kloepfer, M., Die neue Abweichungsgesetzgebung der Länder, in Festschrift für R. Scholz, Duncker & Humblot Berlin, 2007, str. 651, 662.

³⁶⁰ Fischer-Hüftle, P., Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, str. 78, 82.

naturální restituci a odškodnění, princip znečišťovatel platí, princip integrace a princip účasti, nástroje územního plánování, zásah, právo na přístup do krajiny a nadregionální propojení ochrany přírody a druhové ochrany.³⁶¹

Jako zásady jsou označeny nejen cíle ochrany přírody, ale také nástroje k dosažení těchto cílů.³⁶² Takové definice, které uvádějí, že obecné zásady nesmějí zahrnovat nástroje k dosažení cílů, jsou nepřijatelné.³⁶³ Příklady nástrojů, které jsou označeny jako obecné zásady, jsou *monitoring přírody a krajiny*,³⁶⁴ *krajinné plánování*³⁶⁵ a *úprava zásahu*.³⁶⁶ Obecné zásady jsou rozlišeny podle stupně abstrakce, nejsou přímo použitelné, musí být rozvinuty konkrétními ustanoveními. Z principu spolkové loajality je odvozen závazek spolkových zemí. Ten je jednak negativní (omezení pravomoci), ale také pozitivní (upřesnění obecných zásad).

V čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG je použit pojem obecných zásad ochrany přírody. Jakmile byl pojem obecných zásad stanoven ve spolkovém právu, je legislativní pravomoc zemí v otázce obecných zásad vyloučena. Pokud tomu tak není, mohly by spolkové země také ve věci obecných zásad přijímat opatření.³⁶⁷ Tímto ovšem nelze odůvodnit tvrzení, zda má Spolek právo na konstitutivní stanovení pojmu obecných zásad. Níže budou uvedeny argumenty pro a proti tomuto tvrzení.

Podle jednoho názoru mají zásady samostatné postavení, které lze dovodit přímo z textu Ústavy (čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG), v němž jsou zmíněny. Ústavním zakotvením je lze považovat za samostatnou kategorii. Z tohoto důvodu není dále nutné zásady konstitutivně interpretovat. Spolek by mohl pouze deklaratorně stanovit, které předpisy hodlá označit

³⁶¹ Meßerschmidt, K., Das künftige Naturschutzrecht, UPR 2008, str. 361, 366.

³⁶² Hendrichke, O., „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, str. 454, 455.

³⁶³ Fischer-Hüftle, P., Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, str. 78, 82.

³⁶⁴ Ustanovení § 6 Abs. 1 BNatSchG.

³⁶⁵ Ustanovení § 8 BNatSchG.

³⁶⁶ Ustanovení § 13 BNatSchG.

³⁶⁷ Appel, M., Die Befugnis zu der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BNatSchG 2009, NuR 2010, str. 171, 173.

jako obecné zásady. Tyto předpisy by se staly nedílnou součástí spolkového práva, od níž se nelze právně odchýlit. Spolek by tak zabránil možnému právnímu konfliktu se zeměmi.

Výslovné ustanovení v textu spolkového zákona by nemělo být považováno za vyčerpávající, protože i ta ustanovení zákona, která se na zásady vztahují, by mohla být považována za ustanovení bez povolené odchylky.³⁶⁸ Dle druhého názoru má spolkový zákonodárce konstitutivně stanovit zásady, formulovat obecné zásady ochrany přírody je úkolem spolkového zákonodárce.

Oba výše uvedené názory by měly být posuzovány kriticky. Mohlo by se stát, že by bylo třeba nezávislou interpretaci obecných zásad potřebných dle prvního názoru a zákonodárce (nikoliv ústavodárce) ji nemá. Spolek by mohl stanovením obecných zásad omezit pravomoci spolkových zemí k odchýlné legislativě a rozšířit svou vlastní. Ani jedna z výše uvedených možností není žádoucí.³⁶⁹

Obecné zásady ochrany přírody / obecné zásady ochrany přírody a krajiny

V čl. 72 odst. 3 věta 1 č. 2 GG jsou jako nedílná součást ochrany přírody, od níž nejsou přípustné odchylky, uvedeny „obecné zásady ochrany přírody“. Krajina není v tomto článku na žádném místě uvedena, i když „příroda a krajina“ tvoří dvojici pojmů v čl. 74 odst. 1 č. 29 GG. Otázkou je, zda je ochrana krajiny rovněž tímto pevným jádrem nebo zda se ustanovení vztahuje pouze na ochranu přírody. Mohl mít ústavodárce zájem omezit obecné zásady na oblast ochrany přírody a krajinu z obecných zásad vynechat? Spojení „ochrana přírody a krajiny“ je v textu spolkového zákona o ochraně přírody vždy používáno společně, příroda a krajina nemohou být striktně odděleny.³⁷⁰ Lze se tedy domnívat, že se obecné zásady vztahují k celému obsahu čl. 74 odst. 1 č. 29 Ústavy.³⁷¹ Představují opatření na ochranu, péči, rozvoj a obnovu přírody i krajiny, omezení ochrany přírody a nepřítomnost úplného označení - ochrany přírody a krajiny – neznamená v tomto případě zaměření se

³⁶⁸ Meßerschmidt, K., Das künftige Naturschutzrecht, UPR 2008, str. 366.

³⁶⁹ Appel, M., Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BNatSchG 2009, NuR 2010, str. 171, 172.

³⁷⁰ Např. ustanovení § 1 odst. 1 BNatSchG.

³⁷¹ Hendrichke, O., „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, str. 458.

pouze na ochranu přírody. Z pohledu gramatického výkladu se jedná o zkratku, užívanou formulaci „ochrana přírody“ je třeba vždy vnímat uceleně jako „ochranu přírody a krajiny“.

Obecné zásady ochrany přírody ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody

Níže budou blíže rozpracovány jednotlivé obecné zásady ochrany přírody, jak jsou upraveny v platné verzi Spolkového zákona o ochraně přírody. Systematicky bude postupováno v pořadí, v jakém jsou uvedeny v textu zákona.

4.3.1 PŘÍKLADY OBECNÝCH ZÁSAD

Obecné zásady ochrany přírody jsou upraveny v BNatSchG 2009, jedná se o následující ustanovení: ustanovení § 1 odst. 1 (cíle ochrany přírody a krajiny); ustanovení § 6 odst. 1 (monitoring přírody a krajiny); ustanovení § 8 (obecná zásada) – krajinné plánování; ustanovení § 13 (obecná zásada) – zásah do přírody a krajiny; ustanovení § 20 (obecné zásady) – spojení/svazek biotopů; ustanovení § 30 odst. 1 (zákonem chráněné biotopy); ustanovení § 59 odst. 1 (přístup do volné krajiny).

Obecná zásada, § 1 odst. 1 BNatSchG (cíle ochrany přírody)

V § 1 odst. 1 zákona jsou definovány cíle ochrany přírody, mohou být považovány za ústřední myšlenky zákonodárce. Existují tři hlavní skutečnosti 1) trvalé zachování biologické rozmanitosti, 2) výkonnost a fungování přírodních ekosystémů, včetně schopnosti regenerace a trvale udržitelné možnosti využívání přírodních zdrojů a 3) rozmanitost, jedinečnost, krása a rekreační hodnota přírody a krajiny.

Zajištění rozmanitosti a materiálně-fyzických funkcí a nehmotných funkcí přírody a krajiny spolu s vnímáním přírody a krajiny stojí v popředí platné právní úpravy.³⁷² Pojmy příroda a krajina nejsou definovány zákonem, jak již bylo na jiném místě této práce uvedeno, patří k sobě i v případě, že nejsou v textu zákona vždy explicitně uváděny spolu.³⁷³

³⁷² Berghoff, P., Steg, K., Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder, NuR 2010, str. 20.

³⁷³ V jiné části této práce bylo pojednáno o skutečnosti, zda spojení obecné zásady ochrany přírody analogicky platí i pro krajinu.

Příroda zahrnuje jak biotické (živi tvorové bez člověka), tak i abiotické (geologické části) formy. Trvalá ochrana je v platném znění zákona obsažena v této formulaci, v předchozích úpravách se jednalo o „udržitelnou“ ochranu. Trvalá ochrana nevylučuje krátkodobá ochranná opatření.

Příroda a krajina jsou chráněny na základě své hodnoty jako základ lidského života a zdraví. To podtrhuje skutečnost, že ochrana přírody a krajiny jsou důležité pro fyzické, duševní a sociální zdraví člověka.³⁷⁴

Ochrana se uskutečňuje s vědomím odpovědnosti za budoucí generace. Tím se přispívá k uskutečnění zásady udržitelného rozvoje, neboť ochrana přírodních zdrojů atd. bude mít vliv i na budoucí generace. Zájmy člověka (dnešního) jsou proto méně podstatné, větší důraz je kladen na potřeby budoucího.³⁷⁵

Ochrana se vztahuje na obydlené a neobydlené oblasti, tyto oblasti tvoří dohromady plochu dané země. Takto stanoví zákonodárce územní působnost. Bez právního titulu by se faktické omezení vztahovalo pouze na jednu z těchto oblastí.

Ochrana je považována za klíčový pojem celé právní úpravy, zahrnuje péči, rozvoj, a je-li to nutné, také obnovu přírody a krajiny. Tato trojice je od roku 1976 obsažena v textu zákona, vztahuje se také na zlepšení stávajícího stavu.

Obecná zásada ochrany přírody § 6 odst. 1 BNatSchG (pozorování přírody a krajiny)

V kapitole 1 spolkového zákona je upravena i druhá obecná zásada ochrany přírody, kterou je pozorování (monitoring) přírody a krajiny. Pozorování přírody a krajiny je nezbytné pro účinnou ochranu přírody. Ochrana přírody nemůže být účinně vykonávána bez spolehlivých poznatků o stavu přírody a krajiny. Pozorování a analýza dat jsou důležitými předpoklady pro předvídatelnou a plánovanou ochranu životního prostředí. Výsledky této činnosti jsou používány i k přípravě politických rozhodnutí, a to nejen na poli ochrany přírody a péče o krajinu.³⁷⁶

³⁷⁴ Louis, H. W., Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, str. 78.

³⁷⁵ Marzik, U., Wilrich, T., Das Bundesnaturschutzgesetz, Nomos Baden-Baden, str. 18 an. bod 9.

³⁷⁶ BT-Drs. 16/12274, S. 52.

Systematické pozorování je důležitým předpokladem pro kvalitní územní plánování. Oba právní nástroje na sebe nejsou vzájemně navázány. Pozorování je upraveno samostatně a je průřezovým nástrojem a představuje zároveň jeden ze základních požadavků ochrany.

Právní nástroj pozorování doznal v platném znění zákona oproti předchozí verzi změn, nejedná se v současné době již o pozorování životního prostředí,³⁷⁷ ale pozorování přírody a krajiny. Tento posun byl správným krokem, protože změna koresponduje se zněním článku 74 odst. 1 č. 29 GG (*konkurenční zákonodárství Spolku*, které platí výhradně pro ochranu přírody a péči o krajinu). Pozorování má přispět ke včasnému rozpoznání ekolo- gicky nepříznivého vývoje. Hrozby pro přírodu a krajinu tímto mají být účinněji potlačeny.

Úkol monitoringu spočívá v propojení odvětvových činností a přípravě informací o stavu přírody a krajiny. Povinnost shromažďovat údaje o přírodě a krajině je zvláště důležitá pro informační potřeby, funguje jako datová základna pro efektivní výkon ochrany přírody. V jiných oblastech existuje povinnost vzájemné podpory a povinnost sdílení informací.

Spolek a jednotlivé spolkové země musí pozorovat přírodu a krajinu, toto pozorování poskytuje základ pro udržitelný rozvoj ochrany přírody a cíleně zaměřenou péči.³⁷⁸ Z § 6 odst. 1 zákona nelze odvodit ani závazek Spolku, ani spolkových zemí ke komplexnímu pozorování částí přírody a krajiny, ale ani závazek k pozorování dle specifického projektu.³⁷⁹

Pozorování přírody a krajiny je významným posunem pro jiné nástroje práva ochrany přírody, jako je zásah, krajinné plánování, záchranné programy, posouzení vlivů plánů nebo projektů. Je také základem pro plánovací a povolovací řízení jiných práv ve vztahu k posouzení jejich vlivu na ochranu přírody a krajiny.³⁸⁰

Obecná zásada ochrany přírody § 8 BNatSchG (krajinné plánování)

Krajinné plánování je spolu s úpravou zásahu (*Eingriffsregelung*) a vyhlášením zvláště chráněných částí přírody a krajiny (*Ausweisung besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft*) jedním z nástrojů ochrany přírody a péče o krajinu. Během legislativního pro-

³⁷⁷ Před účinností zákona BNatSchG 2009 bylo upraveno v ustanovení § 12 odst. 1 BNatSchG 2002.

³⁷⁸ Egner, M., Fuchs, R., Naturschutz und Wasserrecht 2009, C. F. Müller München, 2009, str. 124.

³⁷⁹ BT-Drs. 16/12274, S. 52.

³⁸⁰ Berghoff P., Steg, K., Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder, NuR 2010, str. 21.

cesu při přípravě spolkového zákona byla diskutována otázka, zda má § 8, kterým úprava krajinného plánování začíná, patřit k obecným zásadám. Jeden z názorů, který byl proti přiřazení tohoto nástroje k obecným zásadám, byl doplněn návrhem, aby toto ustanovení bylo pojmenováno „úlohy krajinného plánování“. Zákodárce nakonec svůj výslovný úmysl, aby se krajinné plánování stalo obecnou zásadou, prosadil.³⁸¹

V důvodové zprávě ke změně Ústavy bylo explicitně stanoveno, že krajinné plánování nemá spadat do obecných zásad ochrany přírody.³⁸² Výše uvedené tvrzení o aktuální úpravě není v rozporu s Ústavou, ale zůstává nejasné, zda je myšlen nástroj krajinného plánování jako takový, nebo pouze jedno ustanovení. Lze vycházet z tvrzení, že důvodová zpráva nemá v této věci rozhodující význam.³⁸³ Zákodárce se v důvodové zprávě spolkového zákona z roku 2009 k této otázce blíže nevyjádřil, neobjasnil své rozhodnutí o zařazení k obecným zásadám, což mohlo z pohledu výkladu pomoci.³⁸⁴

Krajinné plánování stanoví zásadu plánování pro specifická opatření (např. svazek biotopů, vyhlášení území).³⁸⁵ Lze vycházet z toho, že samotný nástroj je obecnou zásadou a není od něj možno se odchýlit, obsah a podrobnosti jsou ponechány úpravě jednotlivých zemí. Odchyly mohou být stanoveny i pro tři stupně krajinného plánování (tj. místní krajinné plánování, regionální rámcové plány, nadregionální program krajiny). Ustanovení § 8 spolkového zákona stanoví obsahové limity zemských odchylek.³⁸⁶

Důležitým cílem krajinného plánování je omezit využívání půdy na ekologicky nevhodných místech, identifikovat ekologicky cenné plochy, tyto chránit a zhodnotit. Územní plánování je nástrojem, pomocí něhož jsou konkretizovány cíle ochrany přírody a péče o krajinu. Dále jsou stanoveny a odůvodněny požadavky a opatření k ochraně přírody a péče o krajinu k dosažení těchto cílů pro oblast plánování.³⁸⁷ Jedná se o cíle ustanovení § 1

³⁸¹ Appel, M., Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BNatSchG 2009, NuR 2010, str. 174.

³⁸² BT-Drs. 16/813, str. 11.

³⁸³ Kotulla, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, str. 489, 493.

³⁸⁴ BT-Drs. 16/12274, S. 39, 40, 54.

³⁸⁵ Kloepfer, M., Umweltschutzrecht, C. H. Beck München 2011, str. 341 an. bod 16.

³⁸⁶ Egner, M., Fuchs, R., Naturschutz und Wasserrecht 2009, C. F. Müller München 2009, str. 130.

³⁸⁷ Gassner, E., Landschaftsschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin 2012, str. 101.

spolkového zákona, přičemž je třeba odlišovat ustanovení § 1 odst. 1 a ustanovení § 1 odst. 2 až 6 BNatSchG.

Na otázku, jaké může mít krajinné plánování právní účinky na jiné druhy plánování, odpovídá ustanovení § 10 odst. 3, ustanovení § 11 odst. 3 BNatSchG, v nichž je stanovena povinnost zohlednit krajinné plánování v územním plánování a ve stavebním řízení.

Obecná zásada ochrany přírody § 13 BNatSchG (režim zásahu)

V kapitole 3 Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny je obsažena úprava obecné ochrany přírody a krajiny. Příroda a krajina jsou udržovány v původním stavu vyhlášením chráněných oblastí, režim zásahu je právním nástrojem, který má přispívat k ochraně přírody a krajiny. Jako obecná zásada ochrany přírody je označeno i ustanovení § 13 BNatSchG, které upravuje tzv. režim zásahu (*Eingriffsregelung*).

Jedná se o jednu z klíčových oblastí ochrany přírody, má zajistit biologickou rozmanitost, výkon a fungování ekosystému a rozmanitost, jedinečnost a krásu, stejně jako rekreační hodnotu přírody a krajiny. Bez účinného režimu zásahu by hodnoty přírody a krajiny nemohly být prosazovány.³⁸⁸ Protože se jedná o stěžejní úpravu Spolkového zákona o ochraně přírody, je úprava aplikovatelná ve většině oblastí, které zákon upravuje.³⁸⁹

Zákonodárce stanovil v ustanovení § 13 BNatSchG povinnost upustit od významně nepříznivých účinků na přírodu a krajinu (tzv. *Vermeidungspflicht*). To znamená, že je třeba najít takové řešení, které způsobí co nejmenší poškození přírodních složek. Nelze-li zamezit zásahům do přírody a krajiny, je třeba vyrovnat vzniklou újmu opatřeními téhož druhu tak, aby byly nahrazeny ztráty (*Ausgleichsmassnahmen*) nebo nahradit ztráty na jiném místě nebo také provést opatření jiného druhu (*Ersatzmassnahmen*). Další možností pro případ, že se neuskuteční ani jedna z výše uvedených možností, je zákonem stanovená finanční náhrada (*Ersatzzahlung*).

Projekty a koncepce mohou přírodu a krajinu intenzivně změnit a zároveň mají významný vliv na ekosystém. Účelem této úpravy je zajistit plošný zákaz poškozování přírody a kra-

³⁸⁸ Louis, H.-W., Die Entwicklung der Eingriffsregelung, NuR 2007, str. 94, 99.

³⁸⁹ Kloepfer, M., Umweltschutzrecht, C. H. Beck München 2011, str. 345 an., bod 20.

jiny, aby byl zachován přinejmenším jejich status quo.³⁹⁰ Původce je povinen primárně zabránit významným nepříznivým účinkům, není-li kompenzace možná, musí být škoda vyrovnána odpovídající platbou. Cílem úpravy je zabránit dalšímu poškozování krajiny.³⁹¹

Speciálně pro režim zásahu vyvstává otázka, zda tento právní nástroj patří mezi obecné zásady ochrany přírody, od kterých není možné se odchýlit. Některé názory se přiklánějí k pozitivní odpovědi, jiné popírají tuto možnost s odůvodněním, že konkrétní modely právní úpravy nejsou obecnými zásadami ochrany přírody. Úprava zásahu by mohla patřit k obecným zásadám mimo jiné z důvodu, že má působnost na území celého Spolku. Obsahuje pravidla pro náhradu jako výraz principu práva životního prostředí „znečišťovatel platí“. Tento princip je v německém právu ochrany přírody stěžejní, a proto lze tuto úpravu definovat jako komplexní.³⁹²

Následky zásahu je třeba překonat před samotným zásahem, který se provádí na náklady původce, kterému byl zásah předtím povolen. V pozadí úpravy je zásada proporcionality, zásah do chráněných statků nemá být větší, než je pro realizaci nezbytné.

Kompenzace a náhrady jsou spojeny s jiným principem, a to principem náhrady. Kompenzační opatření a vyrovnávací opatření jsou ze zákona rovnocenné, jsou vzájemně porovnávány a vhodnější varianta je v konkrétním případě aplikována. Údaje o výši jednotlivých opatření nelze ze zákona odvodit. Rovné postavení vyrovnání (*Ausgleich*) a náhrady (*Ersatz*) má svůj původ v rozhodnutí Spolkové rady (*Bundesrat*), spolkové země se rozhodly pro rovnost těchto variant. Vyrovnání nemá ve srovnání s kompenzací přednost, jako tomu bylo v minulosti. To umožňuje větší flexibilitu, protože poškození již nemusí být přednostně vyrovnáno na místě zásahu.³⁹³

Je přitom otázkou, zda i ostatní části této úpravy patří k obecným zásadám ochrany přírody, zejména jde o rozdíly mezi opatřeními vyrovnávacími, opatřeními náhrady a tzv. uvážení (*Abwägung*). Není pochyb o tom, že k výše uvedené úpravě nepatří úpravaa ekokonta, protože se jedná o detailní úpravu, kterou si mohou spolkové země upravit ve svých zemských zákonech.

³⁹⁰ Scheidler, A., Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im BNatSchG 2010, UPR 2010, str. 134, 135.

³⁹¹ Berchter, D. Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, Nomos Baden-Baden, 2007, str. 27-28.

³⁹² Köck, W., Wolf, R., Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutzrecht, NVwZ 2008, str. 353, 359.

³⁹³ Egner, M., Fuchs, R., Naturschutz und Wasserrecht 2009, C. F. Müller München 2009, str. 137 an.

Je přitom otázkou, zda i ostatní části této úpravy patří k obecným zásadám ochrany přírody, zejména jde o rozdíly mezi opatřeními vyrovnávacími, opatřeními náhrady a tzv. uvážení (*Abwägung*). Není pochyb o tom, že k výše uvedené úpravě nepatří úprava ekokonta, protože se jedná o detailní úpravu, kterou si mohou spolkové země upravit ve svých zemských zákonech, zajištění kompenzace a náhrady v penězích. Základními prvky právní úpravy, které tedy patří k obecným zásadám, jsou nutnost zamezit významně nepříznivým účinkům na přírodu a krajinu, přednostní kompenzace prostřednictvím opatření, která nahradí ztrátu, a až poté kompenzace v penězích.

Obecná zásada ochrany přírody § 20 odst. 1 BNatSchG (ochrana určitých částí přírody a krajiny)

Ochrana určitých částí přírody a krajiny je jedním z nejdůležitějších a zároveň i nejstarších nástrojů ochrany přírody. Podíl plochy a její velikost se liší podle kategorie ochrany a spolkové země.

V kapitole 4 spolkového zákona jsou obsažena ustanovení o ochraně stanovišť, chráněných částech přírody a krajiny a soustavě NATURA 2000. Ochrana přírody a krajiny se ve své zvláštní části dělí na územní a druhovou ochranu. Označení konkrétní oblasti ale neobsahuje Spolkový zákon o ochraně přírody, úprava je v zákonech nebo nařízeních jednotlivých spolkových zemí.³⁹⁴

Základním tématem práva ochrany přírody je zvláštní ochrana částí přírody a krajiny, které potřebují větší ochranu a péči. Územní ochrana některých částí přírody a krajiny si klade za cíl vytvořit síť vzájemně propojených biotopů s alespoň 10% plochy každé spolkové země.

Základní funkce ustanovení § 3 odst. 3 věta 1 BNatSchG 2002 je nahrazena bezprostředně platnou povinností platné verze spolkového zákona. Nově jsou jako prvky soustavy biotopů upraveny plochy tzv. „Grünen Bandes“,³⁹⁵ tj. hranice mezi bývalým územím Německé demokratické republiky a Spolkovou republikou Německo, stejně jako oblastí národního přírodního dědictví.

³⁹⁴ Glaser, A., *Schwerpunktbereich – Grundstrukturen des Naturschutzrechts*, JuS 2010, str. 209, 212 an.

³⁹⁵ Doslovný překlad „zelený pás“, pro lepší přehlednost bude dále užíván název v originále.

Předpisem, od něhož není povolena odchylka, jsou zásady sítě biotopů, tj. povinnost vytvořit síť biotopů, jejíž velikost bude stanovena předepsanými procenty. Standardní hodnota 10% není s ohledem na povinnost chránit území soustavy NATURA 2000 problematická. V odstavci 2 je výčet zvláště chráněných území, kterého se spolkové země musí ve svých zákonech držet. Jedná se o území přírodní rezervace, národního parku, národní přírodní památky, biosférické rezervace, chráněné krajinné oblasti, přírodního parku a chráněné součásti krajiny.

Zákonem chráněné biotopy § 30 odst. 1 BNatSchG

Vedle chráněných území uvedených v ustanovení § 20 odst. 2 spolkového zákona a území soustavy NATURA 2000 je územní ochrana stanovena rovněž pro četné druhy biotopů. Již samotná existence lokality, která splňuje podmínky biotopu, je důvodem pro zákaz poškozování těchto území.

Zákonem chráněný biotop je právním nástrojem ochrany k zajištění biologické rozmanitosti druhů. Zvláště chráněná území zajišťují ochranu stanovišť populací ohrožených živočichů a rostlin pouze částečně. Úbytek druhů a biotopů je často způsoben malými, místně ohraničenými zásahy. Část úbytku druhů je způsobena snížením počtu, odstraněním nebo poškozením stanovišť volně žijících živočichů a rostlin.³⁹⁶

Jak bylo již na jiném místě této práce zmíněno, vykazuje kategorie zákonem chráněného biotopu úzké vazby s druhovou ochranou. Systematicky je již od novely BNatSchG 2002 ochrana biotopů zařazena spolu s ochranou určitých částí přírody a krajiny.³⁹⁷ Tímto krokem zákonodárce ukazuje, že dle jeho názoru není úprava předmětem druhové ochrany,³⁹⁸ ačkoli tomu v minulosti (např. v úpravě BNatSchG1976) tak bylo.

V této souvislosti je v odborné literatuře zastoupen i opačný názor, tedy že právní ochrana biotopu patří do druhové ochrany.³⁹⁹ Právo druhové ochrany má širší záběr, ve skutečnosti se ochrana vztahuje pouze na jeho část. Objevují se návrhy, aby byla ochrana biotopu

³⁹⁶ Becker, B., *Das neue Umweltrecht 2010*, C. H. Beck München 2010, str. 147.

³⁹⁷ Ustanovení § 30 BNatSchG 2002.

³⁹⁸ Becker, B., *Das neue Umweltrecht 2010*, C. H. Beck München 2010, str. 93.

³⁹⁹ Fischer-Hüftle, P., *Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform*, NuR 2007, str. 78, 84.

včleněna zpátky do druhové ochrany a tím se stala částí, od níž se není možno odchýlit. Podobnost lze nalézt například u stanovišť, byť chráněná území často zahrnují mnohem větší plochy. Spolkový zákonodárce se s touto otázkou vyrovnal tak, že ponechal ochranu biotopu v kapitole 4 zákona a označil ji navíc jako obecnou zásadu ochrany přírody. Tím získala úprava postavení, od něhož se není možno odchýlit.

Biotopům je poskytována bezprostřední právní ochrana, dalších právních předpisů není třeba (jako v případě chráněných území).⁴⁰⁰ Chráněny jsou biotopy, které mají zvláštní význam jako stanoviště společenstev volně žijících živočichů a rostlin. Jednání, která mohou způsobit poškození nebo zničení biotopů, jsou zakázána.

Obecná zásada ochrany přírody se nevztahuje na vybrané biotopy, ale na právní nástroj jako takový. Reaguje tak na zjištění, že z přírodovědného pohledu byly cenné biotopy často malého rozsahu a prostorově rozptýlené. Zákaz odchýlit se je stanoven pro tento nástroj, podrobnosti jsou ovšem ponechány jednotlivým zemím a jejich právním předpisům. Existuje proto rozdíl mezi možnostmi rozšíření a zúžení seznamu. Pokud spolkové země seznam rozšíří, neznamená to ještě, že se od něj odchýlí, což souvisí s konkurenční pravomocí spolku (čl. 72 GG). Na druhé straně jsou ovšem stanoveny hranice pro případ, že spolkové země hodlají seznam zúžit.⁴⁰¹

Pojem biotopu je v zákoně upraven nově, v § 7 odst. 2 č. 4 spolkového zákona je jako biotop definováno stanoviště společenství volně žijících živočichů a rostlin. Podle převládajícího názoru je společenství spojením organismů různých druhů v přesně ohraničeném stanovišti (biotopu). Biotop je charakterizován faktory, jako jsou klima, voda, půda.

Obecná zásada § 59 odst. 1 BNatSchG (právo na přístup do krajiny)

Jeden z cílů práva ochrany přírody lze vidět také v možnosti rekreace v přírodě. Pobyt v přírodě a možnost zotavení úzce souvisí s obrazem krajiny, který se vyznačuje rozmanitostí a jedinečností. Krajina s množstvím krajinných prvků nabízí kvalitní možnosti zotavení se.⁴⁰² Na druhou stranu představují stále rostoucí nároky lidí významnou zátěž pro

⁴⁰⁰ Peters, H.-J., Umweltrecht, Kohlhammer Stuttgart 2010, str. 112.

⁴⁰¹ Egner, M., Fuchs, R., Naturschutz und Wasserrecht 2009, C. F. Müller München 2009, str. 166 an.

⁴⁰² Kratsch, D., Schumacher, J., Naturschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin 2005, str. 199 an.

přírodu i krajinu. Zájmy spojené s využíváním a ochranou jsou tak často v rozporu.⁴⁰³

Ústavně zaručené právo na svobodný rozvoj osobnosti zahrnuje také právo na odpočinek ve volné přírodě. Zotavující se osoby mohou požadovat, aby akty veřejné moci, kterými je zasahováno do jejich práv, byly v souladu s Ústavou.⁴⁰⁴ V kapitole 7 je upravena rekreace v přírodě. V ustanovení § 59, 60 zákona je upraven přístup do přírody a odpovědnost za něj. Jako obecná zásada ochrany přírody je upraven pouze jejich práv, byly v souladu s Ústavou.⁴⁰⁵ V kapitole 7 je upravena rekreace v přírodě. V ustanovení § 59 odst. 1 zákona, v němž je uvedeno, že „*přístup do volné přírody je povolen všem, a to po silnicích, cestách a nevyužitých plochách za účelem rekreace*“. V platném znění zákona je zotavení v přírodě upraveno jako bezprostředně platné spolkové právo.⁴⁰⁶ Prováděcí pravidla budou na základě ustanovení § 59 odst. 2 BNatSchG v kompetenci zemského zákonodárce, jedná se např. o uzavření pozemků.

Právo v sobě zahrnuje také možnost delšího setrvání v přírodě, pokud to přispívá k zotavení a odpočinku.⁴⁰⁷ Právo je třeba chápat v užším a širším smyslu. Právo v širším smyslu zahrnuje možnosti uvedené v ustanovení § 59 odst. 2 zákona (jízda na koni, jízda na kole apod.), v právních předpisech spolkových zemí lze obvykle najít zvláštní úpravu. Pojem přístupu zahrnuje to, co může být přístupné pěšky. Hry (např. míčové hry) a jiné podobné aktivity jsou také zahrnuty. Pouštění draka nebo stavění hradů z písku na pláži je co do této úpravy ztotožněno s hrami. Za mezní případ se považuje rozdělávání ohně. Zotavení se může uskutečnit pouze na dostupných plochách. Přístup do přírody není časově omezen a existuje také možnost průzkumu nebo pobytu ve formě procházky nebo odpočinku. Charakter pozemku slouží takovému užívání, které předpokládá přesun v přírodě, který nemusí být nutně plynulý.

Zákonodárce některé aktivity do úpravy záměrně nezahrnul, jedná se např. O strojové vytváření stopy pro běžecké lyžování, jízdu na motocyklu a kempování. Provádění komerčních aktivit, sportovní aktivity nebo komerční akce s účastníky a diváky, jejichž zájmem

⁴⁰³ Kratsch, D., Schumacher, J., Naturschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin 2005, str. 198.

⁴⁰⁴ Burgi, M., Erholung in freier Natur, Duncker & Humblot Berlin, 1993, str. 232 an.

⁴⁰⁵ Burgi, M., Erholung in freier Natur, Duncker & Humblot Berlin, 1993, str. 233.

⁴⁰⁶ Kloepfer, M., Umweltschutzrecht, C. H. Beck München 2011, str. 362 an., bod 68.

⁴⁰⁷ Gassner, E., Landschaftsschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin 2012, str. 168 an.

není především požitek z přírody a krajiny, ale sportovní výkon nebo zábava, rovněž není zahrnuto.⁴⁰⁸ Ani pouštění modelů motorových letadel není zahrnuto do výkonu tohoto práva.⁴⁰⁹ Povolení jízdy po silnicích a cestách v přírodě pro rekreační účely nespadá do působnosti spolkových zemí.⁴¹⁰

Přeprava vhodných předmětů k činnostem může být zahrnuta. Mezi takové činnosti patří lyžování, sáňkování, běh, běžkování a přespolní běh, ale ne stanování nebo přespání, které mohou představovat zásah do přírody a krajiny.⁴¹¹ Přinesení stolů a lavic nebo slunečníků nelze počítat. Za mezní případ je považováno rozdělávání ohně za účelem přípravy jídla.

Volná krajina znamená dle základní interpretace neosídlené oblasti. V předchozí verzi spolkového zákona byla úprava ke vstupu na nivní pozemky, což je volná příroda a krajina.⁴¹² Právo se vztahuje na silnice, cesty a neužívané plochy. Neužívané plochy jsou také oblasti, které nejsou trvale užívány (např. půda ležící ladem, okraje polí, náspy, neúrodná půda, příkré svahy, skály, sutě, duny, pobřeží, mořské pláže, zlomy, mokřady, rašeliniště). Neužívaná plocha je také ta, která není užívána přechodně, přechodně znamená nikoliv krátkou dobu (např. Strniště po sklizni obilí, sklizené bramborové pole).⁴¹³

Zásada neomezuje ani jednotlivce, ani skupinu, právo se vztahuje na všechny. Ve srovnání s předchozí verzi zákona je zde výslovně uvedeno, že právo platí pro všechny bez rozdílu. Ustanovení § 59 spolkového zákona umožňuje za účelem odpočinku a zotavení volný a bezplatný vstup.

Spojením „za účelem odpočinku“ je myšlena rekreace v širším slova smyslu. Na základě ustanovení § 7 odst. 1 č. 3 zákona přicházejí v úvahu přírodní a volnočasové zážitky, které jsou citlivé k přírodě a krajině. Zotavení (odpočinek) může být vnímáno subjektivně odlišně, proto je jako forma rekreace uznána ta, která je za normálních okolností s odpočinkem spojena. Účel zotavení nemusí být převažující, stačí, když je spolurozhodující.

⁴⁰⁸ Kratsch, D., Schumacher, J., Naturschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin 2005, str. 203 an.

⁴⁰⁹ Gassner, E., Landschaftsschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin, 2012, str. 169 an.

⁴¹⁰ Jako příklad může být zmíněn vstup do lesa na základě ustanovení § 59 odst. 2 BNatSchG. Pro přístup do krajiny neexistuje obdobná úprava.

⁴¹¹ Gassner, E., Heugel, M., C. H. Beck München, 2010, str. 53 an.

⁴¹² Marzik, U., Wilrich, T., Das Bundesnaturschutzgesetz, Nomos Baden Baden 2004, str. 576, bod 6; Gassner, E., Landschaftsschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin, 2012, str. 170 an.

⁴¹³ Otto, F., Haftungsregelung im neuen Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, str. 329, 330.

Sportovní aktivity přispívají k odpočinku, nejsou však povoleny takové činnosti, které slouží k profesionálním, průmyslovým nebo obchodním účelům a mají dopad na ostatní cíle ochrany přírody a péče o krajinu. Jako příklad lze uvést maratony, kde je účastnický poplatek (startovné), v takovém případě se mohou pouze účastníci dovolávat práva vstupu. Organizované aktivity mohou být rovněž spojeny s rekreací a vstup je umožněn účastníkům, pokud nelze očekávat zhoršení stavu dotčených pozemků. Příkladem jsou podnikové výlety. Rozhodující je v daném případě odborné vedení a zajištění ekologicky šetrného provedení dané aktivity.

Právo přístupu hraje vzhledem k závaznosti obecného silničního práva pro veřejné silnice a cesty roli pouze pro neveřejné louky, pole a lesní cesty. Jejich majiteli jsou jednotlivé fyzické osoby nebo větší počet fyzických osob nebo společnosti. Jedná se o překážku vlastnictví, protože tito lidé jsou zbaveni práva disponovat s uvedenými plochami a široké veřejnosti je zpřístupněno právo za účelem rekreace.

Majitelé proto nejsou oprávněni zabránit přístupu vytvořením bariéry nebo plotu, příp. prostřednictvím nápisu (zákaz užívání cizími, soukromá cesta apod.) uzavírat silnice, cesty a nevyužité plochy.⁴¹⁴ Silniční právo zůstává nedotčeno, je-li ustanovení o vstupu na cesty a stezky pro rekreační účely obsaženo ve Spolkovém zákoně na ochranu přírody.

4.3.2 SHRUTÍ OBECNÝCH ZÁSAD OCHRANY PŘÍRODY

Obecné zásady ochrany přírody, jak jsou uvedeny v platném znění Ústavy SRN (Grundgesetz), představují novou úpravu, kterou si vynutila federalistická reforma změnou spolkové Ústavy v roce 2006. V textu Ústavy ovšem chybí jakákoliv jejich charakteristika, spolkový zákonodárce konkretizuje ústavní pojem vyjádřený v čl. 72 odst. 3 věta 1. č. 2 GG a ve spolkovém zákoně o ochraně přírody stanovil, která ustanovení považuje za ta, od nichž se nelze odchýlit. Tímto se dále řídí i zemský zákonodárce, který měl povinnost uvést zemské zákony o ochraně přírody do souladu se spolkovým zákonem.

Na tomto místě je třeba položit si otázku, do jaké míry může spolkový zákonodárce vykládat pojem, který samotná Ústava, v níž je použit, blíže nedefinuje. Z jakého titulu vykládá ústavní pojem spolkový zákonodárce, a nikoliv Ústavní soud? Neměl ústavodárce alespoň výčtem naznačit, které instituty hodlá upevnit spolkovou úpravou?

⁴¹⁴ Otto, F., Haftungsregelung im neuen Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, str. 329, 331.

Jiná otázka, která se v souvislosti s obecnými zásadami objevuje, se týká počtu obecných zásad. Zde můžeme na jedné straně zmínit názor, že obecné zásady mohou být určeny deklaratorně, a proto jejich výčet není uzavřený. Lze vzít v potaz i opačný názor, který přisuzuje pojmu „obecné zásady ochrany přírody“ konstitutivní význam. Přikláním se spíše k deklaratornímu určení, které tak do budoucna nevylučuje, např. pod vahou dosavadní aplikační praxe, přijetí dalšího ustanovení jako obecné zásady. Vzhledem k tomu, jak protichůdné názory se objevovaly při sestavování stávajícího seznamu zásad, nelze vyloučit, že proces rozšiřování počtu zásad může narazit jak na odborné, tak i politické úrovni na tyto překážky. Není vyloučeno ani to, že mohou existovat tzv. nepojmenované zásady, tedy takové, které spolkový zákonodárce (dosud) neoznačil jako obecné zásady, příp. obrácený postup, tedy že výslovně zmíněné obecné zásady nesplňují nároky tohoto ústavního pojmu. V případě, že by byl výčet uzavřen, by s touto zásadou nebylo možno za účinnosti stávajícího zákona nic dělat.

S ohledem na tyto skutečnosti nelze na spolkový zákon nahlížet jako na „pouhý“ rámcový předpis, který představuje podklad pro zemského zákonodárce při přijímání zemských právních předpisů. Je třeba vzít v úvahu zejména skutečnost, že zásady se vyskytují ve všech částech zákona, když jsou zejména úvodními ustanoveními jednotlivých kapitol, tudíž je (a tím i spolkovou úpravu) nelze opominout.

4.4 Formy a nástroje ochrany přírody

V následující části budou představeny vybrané aspekty obou právních úprav. Zmíněny budou obecná ochrana přírody, zvláštní územní a druhová ochrana, úprava území soustavy NATURA 2000, omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody, právní nástroje ochrany přírody a státní správa v oblasti ochrany přírody. Práce si neklade za cíl podrobně porovnat celou právní úpravu, neboť by to překročilo stanovený rozsah práce.

4.4.1 OBECNÁ OCHRANA PŘÍRODY

4.4.1.1 Obecná ochrana přírody v českém právu

Obecná neboli základní ochrana přírody a krajiny je dle zákona o ochraně přírody a krajiny realizována následujícími prostředky: územní systémy ekologické stability, významné krajinné prvky, obecná ochrana rostlin a živočichů, obecná ochrana ptáků, ochrana dřevin rostoucích mimo les, ochrana neživé přírody, ochrana krajinného rázu, přechodně chráněná plocha. V následující části budou v základních bodech představeny výše uvedené instituty, na které naváže spolková úprava obecné ochrany přírody a krajiny.

Územní systémy ekologické stability

Územní systém ekologické stability je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu (§ 3 odst. 1 písm. a) ZOPŘK). Systém ekologické stability má zajistit uchování a reprodukci přírodního bohatství, vytvořit základ pro příznivé působení i na méně stabilní části a stanovit předpoklady pro šetrné využívání přírodních zdrojů. Lze vymezit místní, regionální a nadregionální systémy ekologické stability.⁴¹⁵ Ze zákona vymezují systém ekologické stability orgány územního plánování a orgány ochrany přírody ve spolupráci s dalšími subjekty a vlastníky pozemků. Vytváření systému ekologické stability je zákonem prohlášeno za veřejný zájem a všichni vlastníci a uživatelé pozemků tvořících jeho základ mají povinnost ho chránit. Podrobnosti stanoví MŽP obecně závazným právním předpisem. Základními prvky ÚSES jsou biocentra a biokoridory.

Významné krajinné prvky

Významné krajinné prvky jsou upraveny v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b), § 4 odst. 2 a § 6 ZOPŘK a představují ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny, které utváří její vzhled nebo přispívají k udržení stability krajiny. Jsou chráněny před poškozováním a ničením, je třeba zabránit narušení jejich obnovy a ohrožení nebo oslabení funkce stabilizace krajiny. Pro zásahy, které mohou být s to poškodit nebo zničit význam-

⁴¹⁵ Prechalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha, a. s. 2010, str. 35 an.

ný krajinný prvek, příp. Ohrožit jeho stabilizační funkci, je třeba mít závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Zásahem může být např. Umístění stavby, odvodňování pozemků, úprava vodních toků a nádrží, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, těžba nerostů a další.

Významné krajinné prvky jsou buď ze zákona (ex lege), nebo z rozhodnutí (ex actu).⁴¹⁶ Ze zákona jsou to lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. U jiných částí krajiny může dojít k registraci, která se provede zápisem do seznamu významných krajinných prvků. O registraci je orgánem ochrany přírody vydáno rozhodnutí ve správním řízení. Rozhodnutí se oznamuje i nájemci pozemku, obci a územně příslušnému stavebnímu úřadu. Registrací se významným krajinným prvkem mohou stát mokřady, skalní útvary, naleziště zkamenělin, historické parky a zahrady. Orgán ochrany přírody, který o registraci rozhodl, může rozhodnutí o registraci významného krajinného prvku zrušit v případě veřejného zájmu.⁴¹⁷ Objeví-li se po právní moci registrace veřejný zájem, který převáží zájem ochrany významného krajinného prvku, je třeba posoudit poměr těchto veřejných zájmů.⁴¹⁸

Ve věci 6 A 144/2002-49 Nejvyšší správní soud rozhodl, že provede-li fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti zásahy do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, porušuje tímto jednáním zákon č. 114/1992 Sb., v platném znění. Je-li takový zásah škodlivý, může být subjektu, který zásah provedl, uložena za toto jednání pokuta. Škodlivost zásahu je třeba prokázat a v rozhodnutí odůvodnit. V projednávané věci nebylo možno spolehlivě zjistit, z jakého důvodu byl protiprávní zásah shledán škodlivým. Za škodlivý zásah je možno dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. i) ZOPŘK uložit pokutu. Nebyla tedy splněna podmínka ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, že v odůvodnění rozhodnutí budou uvedeny skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí správního orgánu, správní orgán dále zmíní, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a jaké předpisy použil při svém rozhodování.

Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci 7 A 198/2000 – 5, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. S. Správní úřad stanoví, zda lze konkrétní činností za-

⁴¹⁶ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2010, str. 365.

⁴¹⁷ Ustanovení § 6 odst. 3 ZOPŘK.

⁴¹⁸ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 482.

sáhnout do významného krajinného prvku. Závazné stanovisko je co do povahy samostatným správním rozhodnutím, které je vydáno na žádost adresáta. Žalobce nebyl v dané věci aktivně legitimován dle ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen s. ř. s.),⁴¹⁹ ale podle odst. 2,⁴²⁰ protože tvrdil, že byl na svých právech zkrácen postupem správního orgánu takovým způsobem, že to mohlo vyvolat nezákonné rozhodnutí. Procesní pochybení bylo shledáno v doplnění spisu o podklady, ke kterým se účastníci nemohli vyjádřit nebo uplatnit námitky. V projednávané věci šlo o lhůtu, ve které se žalobce mohl seznámit s obsahem spisu, vyjádřit se ke změnám a uplatnit proti nim námitky. Nejvyšší správní soud shledal, že upření procesního práva mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud zrušil pro vady řízení rozhodnutí prvního stupně (Ministerstvo životního prostředí) i druhého stupně (Okresní úřad ve Frýdku-Místku), věc vrátil k dalšímu řízení.

Ochrana dřevin rostoucích mimo les

Dřevinami rostoucími mimo les se rozumí veškeré stromy a keře, které rostou mimo les. Ochrana je postavena na třech principech, tím prvním je princip ochrany, který zakazuje ničení a poškozování dřevin rostoucích mimo les. Druhým principem je princip péče, kdy vlastník pozemku, na němž rostou, má povinnost o ně pečovat. Třetí princip spočívá v zákazu kácení bez povolení, není-li ze zákona stanovena výjimka.⁴²¹ Povolení může být vydáno ke kácení,⁴²² ne však k ořezu dřevin. Existují případy, kdy není třeba povolení a kácení může být provedeno po předchozím oznámení (ustanovení § 8 odst. 2, 3 a 4 zákona). Jedná se o zdravotní, pěstební a bezpečnostní důvody, výkon oprávnění podle zvláštních právních předpisů. Kácení dřevin může být provedeno bez povolení také tehdy, je-li kácení následně oznámeno a je-li stromem ohrožen život, zdraví, nebo pokud hrozí škoda

⁴¹⁹ Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

⁴²⁰ Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. „Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

⁴²¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 368.

⁴²² Orgán ochrany přírody může povolení kácení dřevin spojit s povinností náhradní výsadby, rozhodnutí musí být vydáno současně s povolením, nikoliv dodatečně.

značného rozsahu.⁴²³ Jedná se o takové případy, při kterých dochází ke změně stavu dřeviny (vlivem přírodních živlů) nebo místa, kde se dřevina vyskytuje (sesuv půdy).⁴²⁴ Vyhláška Ministerstva životního prostředí⁴²⁵ o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, která je účinná ode dne 15. 7. 2013,⁴²⁶ provádí ustanovení § 8 odst. 3 a odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Vyhláška stanoví ochranu stromořadí a souvislých zapojených porostů dřevin přesahujících plochu 40m². Za stromořadí je považována souvislá řada nejméně deseti stromů s pravidelnými rozestupy. Pokud v úseku souvislé řady chybí některý strom, lze takový úsek považovat za stromořadí. Za stromořadí se nepovažují stromy, které rostou v ovocných sadech a v plantážích dřevin.⁴²⁷ Ke kácení stromořadí nebo stromů, které patří ke stromořadí, je třeba mít povolení orgánu ochrany přírody. Není přitom rozhodné, jaký obvod má kmen stromu ve výšce 130 cm nad zemí. Povolení je tak třeba i pro stromy, které tvoří stromořadí, i když jejich obvod nedosahuje 80 cm. Vyhláška upravuje nově také kácení v zahradách, kterými se rozumí veřejnosti nepřístupné, stavebně oplocené pozemky u bytových a rodinných domů v zastavěném území obcí.⁴²⁸ Tuto definici nesplňují pozemky v zahrádkářských osadách. Majitel je oprávněn na své zahradě upravit své vlastní stromy bez předchozího povolení obecního úřadu v době vegetačního klidu. Výjimku tvoří dřeviny, které jsou součástí významného krajinného prvku, či stromořadí, příp. takové dřeviny, které byly vyhlášeny jako památný strom. Vyhláška dále obsahuje náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin a rovněž oznámení o kácení dřevin.⁴²⁹

Ochrana neživé přírody

Ochrana neživé přírody obsahuje úpravu nálezu jeskyň a úpravu paleontologických nálezů. Jeskyně jsou definovány jako podzemní prostoty vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich (ustanovení § 10 ZOPŘK). Ze zákona je zakázáno jeskyně ničit, poškozovat nebo upravovat samotné jeskyně a přírodní jevy na povrchu související s nimi, měnit jejich dochovaný stav. Výjimky ze zákazů jsou přípustné, je-li to

⁴²³ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 369.

⁴²⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 120.

⁴²⁵ Podrobnosti viz http://www.mzp.cz/cz/kaceci_vyhlaska.

⁴²⁶ Vyhláška ze dne 27. 6. 2013 byla ve Sbírce zákonů zveřejněna pod číslem 189/2013 Sb.

⁴²⁷ Ustanovení § 1 písm. d) vyhlášky č. 189/2013 Sb.

⁴²⁸ Ustanovení § 1 písm. c) vyhlášky č. 189/2013 Sb.

⁴²⁹ Ustanovení § 4 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

v zájmu ochrany jeskyně nebo převažuje-li jiný veřejný zájem výrazně nad zájmem ochrany jeskyně. Povolení orgánu ochrany přírody je nutné při provádění průzkumu nebo výzkumu jeskyně, zákonem jsou stanoveny osoby, na které se tato povinnost nevztahuje.

Jeskyně nejsou dle ustanovení § 61 odst. 3 ZOPŘK součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnického práva. Jeskyně lze tedy považovat za res nullius, problémy mohou vznikat při výkonu vlastnických práv. Jeskyně nejsou ve vlastnictví státu, zpřístupněné jeskyně jsou ovšem spravovány organizačními složkami státu. Pokud se jeskyně vyskytuje v prostoru ložiska vyhrazeného nerostu, je vlastníkem takového ložiska stát.⁴³⁰ Vstup do jeskyně zákon neomezuje, může být omezen nebo vyloučen z důvodu nebezpečí poškozování jeskyní na základě ustanovení § 64 ZOPŘK (projednání s obcemi, vyznačení v terénu).

Obecná ochrana přírody se vztahuje i na paleontologické nálezy. Jsou to věci, které jsou významným dokladem nebo pozůstatkem života v geologické minulosti a jeho vývoje do současnosti (ustanovení § 3 písm. h) ZOPŘK). Každý, kdo učiní paleontologický nález, který sám rozpozná, je povinen zajistit ochranu před jeho zničením, poškozením nebo odcizením a opatřit jej údaji (především o místě nálezu). Orgán ochrany přírody je oprávněn vyhlásit přechodně chráněnou plochu (viz výše) pro taková území, která vyžadují zvýšenou ochranu z důvodu nepředvídaného výskytu paleontologických nálezů, příp. Z důvodů vědeckých, studijních nebo informačních. Vývoz je možný pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Ochrana krajinného rázu

Jako krajinný ráz je v zákoně určena přírodní, kulturní a historická charakteristika určeného místa nebo oblasti (území či regionu). Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho přírodní, kulturní, historickou a estetickou hodnotu.⁴³¹ Ochrana krajinného rázu má dvojí rozměr, je stanovena povinnost provádět zásahy do rázu krajiny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, dále je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Stavební úřad tedy nemůže v daném řízení sám rozhodnout, musí vyčkat na souhlas orgánu ochrany přírody.

⁴³⁰ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

⁴³¹ Prechalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha a. s. 2010, str. 66 an.

Souhlas, příp. nesouhlas se zásahem do krajinného rázu dle ustanovení § 12 ZOPŘK byl jádrem sporu ve věci 6 A 97/2001. Souhlas se zásahem do krajinného rázu je formou rozhodnutí vydávan ve správním řízení vždy, když je umístována nebo povolována stavba a mohlo by dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Orgán ochrany přírody může sdělit, že zásahem nebo stavbou nemůže dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu a na základě ustanovení § 12 odst. 2 ZOPŘK dovodí, že souhlas není třeba, nebo řízení provede.⁴³² Dle názoru Nejvyššího správního soudu může orgán ochrany přírody zjišťovat splnění podmínek pouze ve správním řízení. Pokud jsou podmínky splněny, orgán souhlas udělí/neudělí, v případě, že podmínky nejsou splněny, je možno řízení zastavit. Soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že nástrojem ochrany krajinného rázu, který jej brání před těmi činnostmi, které svým zásahem snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, je souhlas dle ustanovení § 12 ZOPŘK. Orgán ochrany přírody udělí souhlas, může-li činnost snížit nebo změnit krajinný ráz. V případě, že je to možné, posoudí orgán též, zda změna nebo snížení krajinného rázu nevylučují zachování významných krajinných prvků. Lze tedy shrnout, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb je rozhodnutím ve správním řízení. Správní řízení vede orgán ochrany přírody z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu 1 As 59/2008-77 bylo rozhodováno o zásazích do krajinného rázu a o důkazní roli znaleckého posudku v řízení o povolení stavby. Soud neprovedl tento důkaz z toho důvodu, že znalecký posudek se zabýval právními otázkami, nikoliv skutkovými. Skutečnost, jestli je stavba nebo stavební úprava schopna snížit nebo změnit krajinný ráz, je skutečností právní, nikoliv „pouze“ skutkovou. Znalec tyto okolnosti nemůže hodnotit, toto přísluší správnímu orgánu. Znalec zkoumá výhradně skutkové okolnosti věci, právní otázky přísluší soudům nebo správním orgánům. Soud dovodil, že znalecký posudek dle ustanovení § 127 o. s. ř. je určen ke zkoumání skutkových otázek. Znalec nemůže hodnotit právní otázky, jako je např. Skutečnost, zda by určité stavební úpravy mohly snížit nebo změnit krajinný ráz.

Nejvyšší správní soud se zabýval ochranou před rušivými zásahy do krajinného rázu i ve věci 2 As 35/2007, která se týkala umístění větrných elektráren v k. ú. Jedlová. V řízení vedenému ve věci vydání závazného stanoviska k umístění stavby na základě ustanovení § 12 odst. 2 ZOPŘK byly vyhotoveny celkem 4 znalecké posudky. Provedené znalecké po-

⁴³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 97/2001.

sudky se v závěrech hodnocení vlivu na krajinný ráz lišily, podle jednoho znaleckého posudku je vliv nevýrazný, dva posudky jej hodnotily jako silný, významný, nadbytečný, konečně poslední posudek připustil ovlivnění krajinného rázu ovšem v míře únosné. Rozhodnutím byl vydán nesouhlas se stavbou větrných elektráren, proti němuž bylo podáno odvolání. Krajský úřad Pardubického kraje potvrdil rozhodnutí orgánu 1. Stupně. Při hodnocení byly zohledněny výhradně skutečnosti související s ochranou krajinného rázu, ekonomická a jiná hlediska nebyla brána v potaz, na rozdíl od jednotlivých posudků.⁴³³ Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, které Krajský soud v Hradci Králové vyhověl s poukazem na posudek, který zmiňuje ekonomický přínos a nebyl při rozhodnutí zohledněn. Krajský soud se domníval, že bude třeba vyhotovit nový posudek, který se bude věnovat ekonomickému přínosu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti dovedl, že *nutnost zohlednění ekonomického přínosu stavby se odvíjí od právního posouzení, do jaké míry je toto zohlednění relevantní z hlediska zákona*. Soud dále uvedl, že § 1 ZOPŘK, na které krajský soud odkázal, stanoví *zejména výkladová východiska*. Ekonomický přínos lze zohlednit pouze v případě, že stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Posouzení ekonomických přínosů představuje pouze podružnou otázku, která není v dané věci rozhodující. Ekonomická stránka může být dle Nejvyššího správního soudu zohledněna, nemůže však být postavena nad zachování hodnot krajiny. Orgán ochrany přírody nemá povinnost vyžádat si znalecký posudek ohledně ekonomických přínosů stavby. Krajský soud překročil zákon tím, že si vyžádal znalecký posudek zaměřený na přínosy staveb, rozsudek je tedy nezákonný.

Přírodní park

Jako přírodní park může být vyhlášeno území s vysokým množstvím přírodních a estetických hodnot, které ovšem nijak nenahrazuje zvláště chráněná území. Přírodní parky se nacházejí na pomezí mezi obecnou ochranou přírody a zvláštní ochranou (zvláště chráněná území), neplatí pro ně výjimky z omezení činnosti. Přírodní parky jsou vymezeny jako území, která se vyznačují významnými estetickými a přírodními znaky, dále je stanoveno

⁴³³ Znalecký posudek Ing. J. byl vyhotoven se závěrem, že větrné elektrárny ovlivní krajinný ráz. „Vzhledem k tomu, že se jedná o výrobu energie z alternativních, obnovitelných zdrojů, je míra narušení přírodního prostředí únosná, s přihlédnutím k přínosu plynoucímu z provozu těchto zařízení.“

omezení využití území.⁴³⁴ Orgán ochrany přírody může omezit využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení území.

Přechodně chráněná plocha

Orgán ochrany přírody může svým rozhodnutím vyhlásit území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů za přechodně chráněnou plochu. Ta může být vyhlášena i z jiných vážných důvodů, zejména vědeckých, studijních či informačních. V rozhodnutí o vyhlášení se omezí využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu plochy. Lze ji vymezit buď na předem stanovenou dobu, nebo na opakované období. Vlastník nebo nájemce pozemku má nárok na finanční náhradu od orgánu ochrany přírody v případě, že mu důsledkem ochranných podmínek vznikne újma nikoliv nepatrná. Ustanovení § 58 odst. 2 ZOPŘK se na přechodně chráněné plochy neaplikuje. Zákonem jsou přechodně chráněné plochy sice označeny za nástroj obecné ochrany přírody, jak ovšem uvádí L. Miko, nachází se tento právní institut na pomezí mezi obecnou a zvláštní ochranou přírody. Porušování podmínek je přestupkem nebo správním deliktem.⁴³⁵

4.4.1.2 Obecná ochrana přírody v německém právu

Obecná ochrana přírody je ve Spolkovém zákoně upravena odlišně, některé instituty, které jsou v českém právu předmětem obecné ochrany, jsou v německém chráněny v rámci druhové ochrany. Obecná ochrana přírody a krajiny (*allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft*) je realizována prostřednictvím zásahu do přírody a krajiny (*Eingriffe*), jejichž úprava je v ustanovení § 13an. BNatSchG. K úpravě zásahu jsou podrobnosti v části věnované obecným zásadám ochrany přírody.

⁴³⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 130.

⁴³⁵ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 131 an.

4.4.2 ZVLÁŠTNÍ OCHRANA PŘÍRODY

4.4.2.1 Územní ochrana přírody v českém právu

Prostřednictvím zvláště chráněných území coby jednoho z nejvýznamnějších nástrojů je realizována územní ochrana přírody a krajiny. Tato území lze vyhlásit, jsou-li přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná (§ 14 ZOPŘK). Jedná se o lokality, které se vyznačují svou jedinečnou nebo reprezentativní biologickou rozmanitostí, a to jak na úrovni druhů, populací a společenstev, tak i území s jedinečnou geologickou strukturou; území, která představují charakteristické prvky krajinného rázu kulturní krajiny a území, která mají zásadní význam pro vědecký výzkum. Zvláštní územní ochranu tvoří dle zákona o ochraně přírody a krajiny 6 kategorií zvláště chráněných území: *národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památka a přírodní památka*. Zvláště chráněná území lze rozdělit na velkoplošná a maloplošná.⁴³⁶ Mezi velkoplošná území patří kategorie národní parky a chráněné krajinné oblasti, mezi maloplošná území patří národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky. Zvláště chráněná území zabírají svou rozlohou přibližně 15% území ČR. Kategorie zvláště chráněných území mají odlišnou úroveň chráněných hodnot a svou průměrnou výměru. Na základě těchto hodnot je stanovena přísnost ochrany území. Kategorie se liší i kompetencemi orgánů ochrany přírody (zřízení a zrušení ZCHÚ, stanovení výjimek atd.). Cílem ochrany je udržení nebo zlepšení stávajícího stavu, příp. ponechání území jeho přirozenému vývoji.

Zákonem jsou pro všechna území vymezeny základní a bližší ochranné podmínky. Základní ochranné podmínky jsou pro všechna území té které kategorie společné.⁴³⁷ Bližší ochranné podmínky se týkají činností, které vyžadují předchozí souhlas orgánů ochrany přírody, a jsou obsaženy v obecně závazných právních předpisech, kterými se území zřizují.

⁴³⁶ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 487.

⁴³⁷ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 488.

Národní parky

Národní parky jsou dle ZOPŘK *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*. Národní parky jsou podle definice rozsáhlá území, v zákoně však není stanovena předepsaná velikost národního parku. To je rozdíl oproti německé právní úpravě, jak bude níže ukázáno. Kritérium jedinečnosti v národním nebo mezinárodním měřítku znamená, že národním parkem nemůže být území, která má značný význam na místní úrovni, to pro vyhlášení ochrany nestačí. Značnou část území národního parku mají podle ustanovení § 15 ZOPŘK zaujímat přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy. Takovými ekosystémy mohou být přirozené lesy, přirozená jezera, neregulované vodní toky.⁴³⁸ *Veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením.*

Poslání národního parku vymezuje zákon, kterým se národní park vyhláší (§ 15 odst. 3 ZOPŘK). Pouze Národní park České Švýcarsko byl vyhlášen zákonem, ostatní národní parky na území ČR byly vyhlášeny nařízením vlády. Podle přechodných ustanovení ZOPŘK jsou území vyhlášená před přijetím zákona chráněna jako národní parky i nadále (ustanovení § 90 odst. 9 zákona). U ostatních národních parků je jejich poslání uvedeno v nařízeních.

Existují základní ochranné podmínky, které jsou v ZOPŘK, a bližší ochranné podmínky, které nalezneme ve zřizovacích předpisech národních parků. Na území národních parků platí zákaz používat při hospodaření intenzivní technologie, zneškodňovat odpady, tábořit, vjíždět motorovým vozidlem mimo silnice aj. Výjimky ze zákazů jsou uvedeny v zákoně, mohou být prolomeny vydáním správního rozhodnutí podle ustanovení § 43 ZOPŘK. Bližší ochranné podmínky jsou upraveny formou zákazů nebo činností vázaných na souhlas orgánu přírody. Ochrana přírody na území národního parku přispívá i možnost zavést poplatek za vjezd nebo setrvání motorovým vozidlem na území národního parku.

⁴³⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 136.

Dalším nástrojem je zákaz zcizovat lesy, vodní toky a vodní plochy, které jsou ve vlastnictví státu.

V současné době existují v České republice 4 národní parky, které pokrývají cca 1,52% rozlohy území státu. Jedná se o Národní park Šumava, Krkonošský národní park, Národní park České Švýcarsko a Národní park Podyjí.⁴³⁹

Návrh zákona o Národním parku Šumava

Senát Parlamentu ČR vypracoval návrh zákona o Národním parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona obsahuje v úvodních ustanoveních účel, předmět a cíl vyhlášení národního parku, vymezení národního parku a Správu NP.

V ustanovení § 1 návrhu zákona není zmíněno právo ochrany přírody Evropské unie, chybí vazba na soustavu Natura 2000, což je zásadní pochybení. Za problematické lze označit, že poslání uvedená v § 1 odst. 1⁴⁴⁰ návrhu jsou zřejmě na stejné úrovni, nejsou nijak rozdělena, není zřejmé, které má přednost. V poslání zákona nejsou zmíněna ochrana přírody, zachování přirozených ekosystémů, péče o biologickou rozmanitost. Za velmi pochybné je třeba označit, že cíle ochrany přírody a zachování typického vzhledu krajiny jsou postaveny na stejnou úroveň jako udržitelný rozvoj územně samosprávných celků, rekreace a turistika. Poslání mají být základem interpretace celého zákona, mají přinášet jasná, věcná a srozumitelná sdělení a v žádném případě nemají být v rozporu se stávající právní úpravou.⁴⁴¹

Návrh zákona zavádí některé nové pojmy, např. „trvale udržitelné zachování přirozených a ekologicky stabilních ekosystémů“. Tento pojem není v platné právní úpravě ochrany životního prostředí dosud nikde používán, nemůže být zaměněn za „trvale udržitelný rozvoj“.

⁴³⁹ Národní park Šumava <http://www.npsumava.cz/cz/>; Krkonošský národní park <http://www.krnap.cz/>; Národní park České Švýcarsko <http://www.npcs.cz/>; Národní park Podyjí <http://www.nppodyji.cz/>.

⁴⁴⁰ Ustanovení § 1 odst. 1 návrhu zákona zní: „*Posláním národního parku je vedle naplnění cílů ochrany a zachování typického vzhledu krajiny rovněž umožnit jeho využívání k veřejnému poznání, vzdělávání, rekreaci a turistice, jakož i k podpoře udržitelného rozvoje územně samosprávných celků, na jejichž správním území se národní park rozkládá.*“

⁴⁴¹ Jako příklad lze uvést ustanovení § 15 odst. 2 ZOPŘK.

V ustanovení § 4 návrhu zákona je upraven plán péče o národní park, který má být vypracován na 15 let, i když dosud je zvyklostí 10 let. Území národního parku je rozděleno do tří zón, v další části návrhu je ovšem patrné, že jsou zóny čtyři. Zóna II. je totiž dále rozdělena na zónu II. A a zónu II. B. Zóny mají rozdílnou ochranu, plán péče a využití, dosavadní právní úprava je jiná. Na území I. Zóny je možno provádět přímé zásahy k naplnění poslání národního parku, vyloučeny tedy nejsou ani stavby. Toto je v přímém rozporu s příslušnými ustanoveními ZOPŘK. Odst. 4 předpokládá, že o zařazení pozemků do I. Zóny mají rozhodovat vlastníci pozemků. Důvod k této úpravě je velmi překvapivý, žádný jiný předpis nic podobného neupravuje.

Návrh zákona obsahuje v příloze č. 4 zonaci národního parku. Tato skutečnost může být problematická, je totiž otázkou, jak by na konci legislativního procesu zonace ve srovnání s návrhem vypadala, tj. Kolik změn a možných důsledků s nimi spojených by zákonodárce bez potřebné odborné znalosti provedl. Není možné, aby o takto zásadní záležitosti bylo rozhodováno bez potřebných odborných znalostí.

Ustanovení § 6 návrhu zákona obsahuje výčet činností, které je v jednotlivých zónách zakázáno, příp. povoleno dělat včetně stavební činnosti, která není dle odst. 4 vyloučena na území II. Zóny. Vstup a pohyb na území národního parku upravuje ustanovení § 7 návrhu zákona, území národního parku lze podle tohoto ustanovení využívat k turistice a rekreaci v rozsahu, který není v rozporu s posláním parku. Toto ustanovení obsahuje řadu nejasností a nepřesností, ať se jedná o seznam cest, neobvyklé dělení zaměstnanců, rozsah účastníků správního řízení,

Návrh zákona počítá s převodem pozemků uvedených v ustanovení § 11 odst. 1 do vlastnictví obce, požádá-li o to obec do 1 roku od nabytí účinnosti zákona. Důsledkem by byl možný prodej pozemků, které se převodem dostaly z vlastnictví státu do vlastnictví obcí. Toto řešení postrádá logiku, neboť stát má pozemky na území národního parku ve svém vlastnictví a nezbavuje se jich.

Návrh zákona dále obsahuje části věnované péči o les, zemědělství, ostatním pozemkům, úpravu finančního příspěvku obcím, kterou mají dostat za ztížený výkon státní správy. Zda měl zákonodárce na mysli omezení výkonu vlastnického práva, nelze z ustanovení § 12 o finančním příspěvku poznat. Návrh se věnuje i mimořádným událostem na území parku, který je však zaměřený pouze na požáry.

Účinností zákona má dojít ke zrušení nařízení č. 163/1991 Sb.⁴⁴²

Chráněné krajinné oblasti

Za chráněné krajinné oblasti lze dle zákona 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* (§ 25 odst. 1 ZOPŘK). Hospodářské využívání těchto území 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.⁴⁴³

V chráněných krajinných oblastech se vymezují zpravidla 4, nejméně však 3 zóny odstupňované ochrany přírody. Nejprísnější režim má první zóna. MŽP stanoví vymezení a změny jednotlivých zón vyhláškou. Chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhláší vláda nařízením. V současné době existuje v ČR 25 chráněných krajinných oblastí, které pokrývají 13,78% rozlohy území státu.⁴⁴⁴ k chráněným krajinným oblastem nacházejícím se v ČR patří například CHKO Beskydy, CHKO Jeseníky, CHKO Český ráj aj.⁴⁴⁵

Národní přírodní rezervace

Národní přírodní rezervace je v zákoně definována jako *menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku* (§ 28 odst. 1 ZOPŘK). Ve druhém odstavci je úprava využívání národní přírodní rezervace, které je možné pouze v případě, že se jím uchová nebolepší dosavadní stav životního prostředí. Národní pří-

⁴⁴² Senát schválil návrh zákona na svém zasedání 19. 6. 2014, vláda jej 30. 7. 2014 odmítla, na podzim 2014 se bude návrhem zabývat Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Vláda naproti tomu počítá s novelou ZOPŘK, která bude obsahovat i podrobnou úpravu národních parků.

⁴⁴³ Ustanovení § 25 odst. 2 ZOPŘK.

⁴⁴⁴ Podrobnosti viz http://www.mzp.cz/cz/chrane_krajinne_oblasti

⁴⁴⁵ CHKO Beskydy <http://beskydy.ochranaprirody.cz/>; CHKO Jeseníky; <http://jeseniky.ochranaprirody.cz/>; CHKO Český ráj <http://ceskyraj.ochranaprirody.cz/>.

rodní rezervace (NPR) nacházející se na území ČR jsou například NPR Kralický Sněžník, NPR Jezerka či NPR Žebračka.⁴⁴⁶

Národní přírodní památka

Za národní přírodní památku může orgán ochrany přírody vyhlásit *přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk* (§ 35 odst. 1 ZOPŘK). Jedná se o maloplošnou kategorii zvláště chráněného území, jako příklad lze uvést samostatný přírodní útvar (skála, jeskyně apod.), na druhou stranu se může jednat i o útvary vytvořené lidskou činností (rybník aj.). Evropsky významné lokality mohou být chráněny formou národní přírodní památky.⁴⁴⁷ Národní přírodní památky jsou vyhlašovány MŽP (vyhláškou). Zakázány jsou změny či poškozování národních přírodních památek nebo jejich hospodářské využívání, pokud by tím hrozilo poškození národních přírodních památek. Mezi národní přírodní památky (NPP) lze zařadit například NPP Šipka, NPP Radouč a NPP Skalky Skřítků.⁴⁴⁸

Přírodní rezervace

Přírodní rezervace jsou *menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast* (§ 33 odst. 1 ZOPŘK). Orgán ochrany přírody vyhlásí přírodní rezervace a stanoví jejich bližší ochranné podmínky. Nejstarší přírodní rezervací je Žofínský prales, o kterém bylo bližší pojednáno v části o vývoji české právní úpravy ochrany přírody. V ČR existuje více než 800 přírodních rezervací. Jedná se například o přírodní rezervace Bořinka, Smrad'och či Lovoš.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ NPR Kralický Sněžník <http://www.sneznik.cz/>; NPR Jezerka <http://www.nprjezerka.cz/>; NPR Žebračka <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/zivotni-prostredi/priroda-a-verejna-zelen/narodni-prirodni-rezervace-zebracka.html>.

⁴⁴⁷ Prchalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha a. s. 2010, str. 103 an.

⁴⁴⁸ NPP Šipka, více informací viz www.stramberk.info/dr-cs/10-narodni-prirodni-pamatka-sipka-zastaveni-c-2-naucne-stezky.html.

⁴⁴⁹ Přírodní rezervace Bořinka, více informací na www.ckrumlov.cz/cz1250/region/soucas/i_prrebo.htm; Přírodní rezervace Smrad'och www.marianskelazne.cz/marianske-lazne/priroda-a-okoli/chrana-uzemi/prirodni-rezervace/smradoch; Přírodní rezervace Lovoš www.ceskestredohori.cz/mista/lovos.htm.

Přírodní památka

Přírodní památka je v zákoně definována jako *přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk* (§ 36 odst. 1 ZOPŘK). Orgán ochrany přírody stanoví bližší ochranné podmínky přírodní památky. V ČR se nachází téměř 1500 přírodních památek. Namátkou se jedná o přírodní památky Dubná, Hersica či Žemlička.

Plány péče

Plány péče patří mezi koncepční nástroje, jejichž hlavním účelem je upravit lidskou činnost v území a vytvořit řízenou péči ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech. Plán péče je odborný dokument, který obsahuje návrhy opatření na zachování nebo zlepšení stavu ochrany ve zvláště chráněném území a jeho zabezpečení před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Plán péče je podkladem pro vyhotovení jiných dokumentů a rozhodování orgánů ochrany přírody. Není právně závazný pro fyzické a právnické osoby, tj. ani pro vlastníky pozemků ve zvláště chráněném území. Orgán ochrany přírody, který vyhláší zvláště chráněné území, zpracovává plán péče; MŽP zpracovává plány péče pro národní parky a chráněné krajinné oblasti. S návrhem plánu má veřejnost možnost se seznámit, je projednán s dotčenými obcemi a kraji. Je schvalován na období 10 až 15 let, schválený plán je uložen v Ústředním seznamu ochrany přírody (vede jej Agentura ochrany přírody a krajiny) a předán na datovém nosiči obcím a krajům.

Ochranné pásmo

Pro případ ochrany před rušivými vlivy z okolí může být pro zvlášť chráněné území vyhlášeno ochranné pásmo, a to stejným orgánem a způsobem, jako bylo vyhlášeno toto území. Smyslem existence ochranných pásem je omezit vnější vlivy na dané chráněné území. Příslušný orgán stanoví činnosti a zásahy, které mohou být provedeny pouze po předchozím souhlasu orgánu ochrany přírody. Není-li pro maloplošná území vyhlášeno, platí pro ně do 50m od hranic jejich území. Orgán ochrany přírody je oprávněn omezit nebo zakázat přístup veřejnosti na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních pří-

rodních památek nebo jejich částí, pokud existuje nebezpečí poškozování území především nadměrnou návštěvností. Omezení nebo zákaz musí být projednány s dotčenými obcemi.

Vyhlašování zvláště chráněných území

Orgán ochrany přírody zajistí zpracování návrhu, přitom vyhodnotí stav dochovaného přírodního prostředí daného území a stanoví způsob jeho ochrany. Návrh je zveřejněn, poslán dotčeným obcím a krajům a vlastníci nemovitostí dotčených ochranou se mohou vyjadřovat. Záměr musí být projednán s dotčenými orgány státní správy, tyto mají povinnost se k němu ve lhůtě vyjádřit. Dále probíhá řízení o námitkách proti návrhu na vyhlášení chráněného území, jehož se účastní subjekty, které podaly námitky. Zvláště chráněná území jsou evidována v Ústředním seznamu ochrany přírody, který je veřejný, a je do něj možno nahlížet. Seznam vede Agentura ochrany přírody a krajiny. Vyhlášení, změna nebo zrušení jsou oznámeny příslušnému katastrálnímu úřadu. Území jsou v terénu označována,⁴⁵⁰ a to zejména z důvodu obeznámení se zřízením zvláště chráněného území, se kterým je spojena možnost ukládat plnění povinností, popř. Ukládat sankce dle příslušných ustanovení ZO-PŘK.

Orgán ochrany přírody může zvláště chráněné území zrušit, odpadnou-li důvody zvláštní ochrany. Oprávnění zrušit zvláště chráněné území náleží stejnému orgánu, který ochranu vyhlásil. Důvodem zrušení smluvní ochrany je písemná dohoda smluvních stran.

4.4.2.2 Územní ochrana přírody v německém spolkovém právu

Německé právo ochrany přírody má nezávisle na ustanoveních evropských právních předpisů upravenu ochranu ploch (*Flächenschutz*) a ochranu objektů (*Objektschutz*). Do zvláštní územní ochrany patří ochrana biotopů (*gesetzlich geschützte Biotope*) a lokality soustavy NATURA 2000, které jsou spojeny s evropskými právními předpisy, jmenovitě se směrnicí o ptácích a směrnicí o stanovištích. Rozdíl mezi jednotlivými kategoriemi zvláště chráněných území a zákonem chráněnými biotopy je v tom, že biotopy jsou chráněny přímo ze zákona, kdežto jednotlivé kategorie podléhají nejdříve vyhlášení. O těchto

⁴⁵⁰ Příloha I vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

územích bude blíže pojednáno v další části práce, tato část se zaměří na první dvě jmenované kategorie.

Z hlediska jednotlivých kategorií zvláštní územní ochrany je základem právní úpravy kapitola 4 BNatSchG, která upravuje ochranu určitých částí přírody a krajiny (*Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft*).

V zákoně jsou upraveny následující kategorie chráněných území: přírodní rezervace, národní park, národní přírodní památka, biosférická rezervace, chráněná krajinná oblast, přírodní park, přírodní památka a chráněná součást krajiny. Ustanovení § 22-29 BNatSchG upravují jednotlivé kategorie chráněných území. Kategorie chráněných území jsou zákonem vymezeny jako obecná zásada ochrany přírody (*allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes*). K obecným zásadám ochrany přírody viz kapitola 5 této práce.

Chráněná území jsou dle ustanovení § 20 odst. 1 BNatSchG zahrnuta do svazku biotopů (*Biotopverbund*). Odchylně od zákonem chráněných biotopů (*gesetzlich geschützte Biotope*), jejichž úprava je v ustanovení § 30 BNatSchG,⁴⁵¹ je třeba chráněná území s ohledem na ustanovení § 22 BNatSchG nejdříve vyhlásit. Ochrana zákonem chráněných biotopů je dána ze zákona. Již na tomto místě je třeba připomenout, že s ohledem na postavení chráněných území, která jsou díky ustanovení § 20 odst. 1 BNatSchG v kategorii obecných zásad ochrany přírody, je v tomto případě základním právním předpisem spolkový zákon, nikoliv zákony zemské. Zemské zákony mohou ve věci jednotlivých kategorií spolkový zákon pouze doplňovat, nikoliv zásadně měnit nebo mu odporovat. V tomto lze vidět pozitivní znak, neboť jednotlivým kategoriím je zaručen jistý stupeň ochrany. Na druhou stranu lze uvést, že si zemské zákony podržely své postavení v organizaci veřejné správy.

Dále budou představeny základní znaky výše uvedených zvláště chráněných území dle příslušných ustanovení spolkového zákona, podrobněji bude rozebrána právní úprava národních parků.

Přírodní rezervace

Přírodní rezervace (*Naturschutzgebiete*, § 23 BNatSchG) mají z jednotlivých kategorií chráněných území nejpřísnější ochranu. Přírodní rezervace jsou právně závazně stanovená

⁴⁵¹ Ustanovení § 30 BNatSchG je rovněž obecnou zásadou ochrany přírody.

území, kde je potřebná zvláštní ochrana přírody a krajiny ve svém celku nebo jednotlivých částech v zájmu zachování, rozvoje nebo obnovy stanovišť, biotopů a společenstev druhů volně žijících živočichů a rostlin z důvodů vědeckých, přírodovědných či plošných nebo z důvodů jejich vzácnosti, jedinečnosti nebo krásy. Jsou zakázány všechny činnosti, které mohou vést ke zničení, poškození nebo změně území nebo jeho částí nebo mohou vést k trvalému rušení. Absolutní zákaz změn platí pro tyto rezervace nezávisle na tom, jaké jednání jej způsobuje. Změny, které jsou pro území irelevantní, nejsou do zákazu zahrnuty. Přírodní rezervace mohou být zpřístupněny veřejnosti, právo vstupu do rezervací může být omezeno povinností následovat vymezené cesty. Vedle tzv. úplných přírodních rezervací existují také částečné přírodní rezervace, ve kterých se zákaz změn vztahuje pouze na jejich vybrané části (např. biotopy).

Přírodní rezervace zabírají v SRN asi 3,3% celkové rozlohy země. 60% z nich je menší než 50 ha, pouze 14% přírodních rezervací má rozlohu alespoň 200 ha. S přírodními rezervacemi jsou srovnatelné národní parky, jejich zřízení předpokládá, že se jedná o velkoplošná a jedinečná území. Na převážné části území by měly splňovat předpoklady přírodní rezervace, měly by se nacházet ve stavu co možná nejméně ovlivněném člověkem. Mezi přírodní rezervace (Naturschutzgebiet) patří v SRN například Der Lohn, Vierenbach či Maschbruch.⁴⁵²

Národní parky

Národní parky (*Nationalparke*, § 24 BNatSchG) se mezi ostatními kategoriemi chráněných území vyznačují tím, že se jedná o velkoplošná území, jejichž převážná část území se v ideálním případě nachází ve stavu, na který má člověk malý nebo dokonce žádný vliv. Takové oblasti v Německu de facto neexistují. Národní park je mezinárodní kategorií ochrany, kritéria byla vypracována Mezinárodním svazem ochrany přírody a přírodních zdrojů (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, dále také „IUCN“), kategorizace IUCN je však právně nezávazná. Původ národních parků lze nalézt

⁴⁵² Přírodní rezervace Der Lohn viz

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8062&article_id=42047&psmand=26;

přírodní rezervace Vierenbach viz

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8062&article_id=42048&psmand=26;

přírodní rezervace Maschbruch viz

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8062&article_id=42048&psmand=26.

v USA, kde byl v roce 1872 zřízen první národní park na světě, kterým je Yellowstoneý národní park. První národní park Bavorský les (*Bayerischer Wald*) byl pro srovnání otevřen v roce 1970.⁴⁵³ v období těsně před sjednocením vzniklo na území tehdejší NDR pět národních parků. Právní úpravu národních parků obsahoval zemský zákon o ochraně přírody, péči o krajinu a zotavení v krajině.⁴⁵⁴ Článek 8 stanovil, že národní parky nejsou určeny k hospodářskému využívání.

Národní parky musí být stanoveny právně závazným způsobem a jejich území má být jednotně chráněno. Území národních parků je podle ustanovení § 24 odst. 1 BNatSchG velkoplošné (*grossräumig*), spolkový zákon ovšem neuvádí velikost, kterou musí území minimálně splnit, aby bylo považováno za velkoplošné. Jak bude uvedeno v další části této práce, některé zemské zákony určují minimální velikost národního parku.⁴⁵⁵ Území národních parků musí vykazovat určitou jedinečnou vlastnost (*besondere Eigenart*). Co se týká této vlastnosti, uvádí odborná literatura, že se jedná o jedinečnost území jako celku.

Národní parky musí být v převážné části území ve stavu, který buď nebyl vůbec, nebo byl jen málo ovlivněn člověkem. Území musí být schopné se vyvinout do stavu, který zajistí co nejvíce nerušený průběh přírodních procesů (*ungestörter Ablauf der Naturvorgänge*) jejich přirozenou dynamikou. Toto spojení bývá označováno jako ochrana přírodních procesů (*Prozessschutz*).⁴⁵⁶

OVG Lüneburg interpretoval výše uvedené pojetí národního parku striktně a prohlásil národní park Elbtatauae z důvodu zemědělského užívání za neplatný.⁴⁵⁷ Národní park byl založen v roce 1998 a již o rok později byl zrušen, protože neodpovídal pojetí národního parku, které upravoval zemský zákon o ochraně přírody. Novelou Spolkového zákona o ochraně přírody z roku 2002 lze do této kategorie nyní zařadit i taková území, která se mohou dostat do stavu nerušeného průběhu přírodních procesů, to znamená, že se v tomto stavu nemusí nacházet v době vyhlášení. Jedná se o tzv. myšlenku vývoje národních parků

⁴⁵³ Národní park vznikl dne 11. 6. 1969 poté, co Bavorský zemský sněm schválil návrh na založení Národního parku Bavorský les.

⁴⁵⁴ Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur; BayNatSchG ze dne 27. 7. 1973, BayGVBl. 1973, S. 437.

⁴⁵⁵ Tímto zákonem je např. BayNatSchG.

⁴⁵⁶ Hendrichke in Schlacke, S. (Hrsg.), GK-BNatSchG, Carl Heymanns Verlag Köln 2012, str. 375.

⁴⁵⁷ OVG Lüneburg, 3 – K2630/98 ze dne 22. 2. 1999.

(*Entwicklungsgedanke*), patrný je zde vliv soudního rozhodnutí ve věci Národního parku Elbtalaue.

Ustanovení § 24 odst. 2 BNatSchG uvádí jako hlavní cíl národních parků ochranu přírodních procesů (*Prozessschutz*). Tato ochrana má zajistit nerušený průběh přírodních procesů v jejich přirozené dynamice. Národní parky, které ještě nedosáhly cíle ochrany, jsou nazývány parky ve vývoji (*Entwicklungsnationalparke*).⁴⁵⁸ Dalším cílem, který mají národní parky naplňovat, je přispívat k přírodovědnému vzdělávání a zážitkům z přírody. Zákon zde používá spojení „mají sloužit“, což znamená, že přístup do některých částí národního parku může být odepřen neboli že přístup nemusí být do všech částí národního parku stejný.

Národní parky mají od roku 2002 zvláštní účel ochrany, mají zajistit v převážné části svého území co možná nejvíce nerušený průběh přírodních procesů probíhající přirozeným způsobem. Národní parky mají méně udržovat určitý stav přírody a krajiny, mnohem důležitější je, že přírodním procesům nebude bráněno, chráněné území bude ponecháno samo sobě, aby bylo schopno se vyvinout do tohoto stavu. S ohledem na ochranu přírodních procesů lze zmínit dvě kategorie národních parků, a to národní parky ve vývoji (*Entwicklungsnationalparke*) a cílové národní parky (*Zielnationalparke*). Obě kategorie národních parků dosud nedosáhly cíle zajistit na svém území maximálně nerušený průběh přírodních procesů.

Národní parky jsou na území SRN vyhlášovány zákonem nebo podzákonným právním předpisem, může jít o nařízení, vyhlášku nebo opatření obecné povahy. Vyhlášení je ponecháno v pravomoci spolkových zemí a má být projednáno se Spolkovým ministerstvem životního prostředí a Spolkovým ministerstvem dopravy a staveb. V Bavorsku se jedná o nařízení vlády, k některým částem je třeba souhlasu zemského sněmu. V Sasku je třeba k vyhlášení nařízení ministerstva životního prostředí. Vzhledem k tomu, že chráněná území včetně národního parku upravená v ustanovení § 20 BNatSchG mohou být vyhlášena i jako mořská chráněná území, neplatí zmíněná pravomoc spolkových zemí bezvýjimečně. V takovém případě by dle ustanovení § 57 odst. 2 BNatSchG bylo území vyhlášeno Ministerstvem životního prostředí SRN, nikoliv dané spolkové země.

⁴⁵⁸ Hendrichske in Schlacke, S. (Hrsg.), GK-BNatSchG, Carl Heymanns Verlag Köln 2012, str. 373 an.

V ustanovení § 22 odst. 1 BNatSchG nalezneme úpravu, že chráněná území lze členit na zóny, podrobnosti stanoví vyhlášovací předpisy. Zonace by měla pomoci ke splnění toho, aby byly co nejvíce nerušené přírodní procesy na více než 50% rozlohy národního parku. Dle NPBayWaldV se má postupně zvětšovat rozloha tzv. přírodní zóny (*Naturzone*), která má výhledově pokrývat až 75% území národního parku. Správa národního parku podniká v okrajovém pásmu parku opatření k ochraně lesa, toto pásmo je alespoň 500 metrů široké.

Na základě ustanovení § 7 ve spojení s ustanovením § 16 odst. 3 č. 1 NPBayWaldV byl vypracován plán národního parku (*Nationalparkplan*), který schválilo Ministerstvo životního prostředí a zdravotnictví Bavorska.⁴⁵⁹ Plán národního parku již nepracuje s dříve užívanými pojmy původní národní park⁴⁶⁰ nebo rozšířené území.⁴⁶¹ Plán⁴⁶² se dělí na část, která obsahuje cíle ochrany (např. ochrana přírody, druhová ochrana, ochrana biotopů, plán cest, zařízení určená ke vzdělávání a rekreaci, výzkum, informační a osvětová činnost, práce s veřejností atd.), a část přílohou. Ještě před přijetím plánu byl park rozdělen do čtyř zón, první zóna byla přírodní zónou, druhá zóna byla přechodnou zónou, třetí zóna byla vymezena okrajovým pásmem a čtvrtou zónu tvořila místa na okraji parku. V bavorských předpisech nalezneme i úpravu jádrových oblastí (*Kerngebiete*).

Území Národního parku Saské Švýcarsko je rozděleno do 3 zón, které jsou označeny A, B a zóna s péčí. V zóně A je příroda ponechána bez zásahů, aby mohla být zaručena ochrana dynamiky stanovišť, v zóně B jsou prováděna opatření k usměrnění tak, aby byla příroda ponechána v nerušeném stavu jako v zóně A. V zóně s péčí není sledován cíl národního parku, a sice ochrana přírodních procesů (*Prozessschutz*). Kromě tří výše uvedených zón má Národní park Saské Švýcarsko ještě jádrovou zónu (*Kernzone*), která je spojena s rekreační funkcí národního parku.

Na německém území nepatří zastavěné obce do národního parku, tvoří části území, které jsou obklopené národním parkem.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Plán Národního parku Bavorský les je účinný ode dne 22. 12. 2011, zřízen na plánovací období asi 10 let.

⁴⁶⁰ V překladu do německého jazyka „Altpark“.

⁴⁶¹ V překladu do německého jazyka „Erweiterungsgebiet“.

⁴⁶² Podrobnosti viz http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/doc/service/downloads/nationalparkplan/leitbild_ziele.pdf.

⁴⁶³ Tato území bývají označována jako enklávy.

Národní parky je zakázáno ničit a poškozovat, zákazy lze dělit na zákazy s výhradou povolení a zákazy s výhradou osvobození.

V současné době existuje na území SRN 14 národních parků, které zabírají asi 0,5% celkové rozlohy země vyjma vodních ploch Severního a Baltského moře. Jako příklad lze uvést Národní park Bavorský les (*Nationalpark Bayerischer Wald*), Národní park Saské Švýcarsko (*Nationalpark Sächsisches Schweiz*) či Národní park Černý les (*Nationalpark Schwarzwald*).⁴⁶⁴

Národní přírodní památky

Národní přírodní památka (*nationales Naturmonument*, § 24 zákona) je novou kategorií územní ochrany, jejíž předlohou je kategorie ochrany III IUCN. Národní přírodní památka je velkoplošné území celostátního významu. Z odůvodnění návrhu vyplývá následující:⁴⁶⁵ „Jedná se o oblasti, ve kterých se nachází jedna nebo více zvláštních/vynikajících přírodních nebo smíšených přírodně-kulturních jevů, které jsou výjimečné nebo jedinečné, a jsou hodny ochrany z důvodu vzácnosti, estetické kvality nebo kulturního významu.“

Mohou to být také člověkem vytvořené hodnoty, které jsou předmětem ochrany. Vytvořením tohoto nástroje měla být vyřešena mezera mezi právní úpravou národního parku, přírodní rezervace a přírodní památky. V odůvodnění je výslovně uveden mezinárodní prvek tohoto nástroje. Ideálními příklady národní přírodní památky by byly křídové útesy na Rujáně (*Kreidenfelsen*), Dračí skála u Königswinter (*Drachenfels*) nebo skála Lorelei u Sankt Goarshausenu (*Loreleyfels*). Drachelfels je jedním z nejstarších evropských chráněných území.⁴⁶⁶ Tyto památky jsou daleko za hranicemi Německa známé jako symboly celé epochy německé historie, literatury, hudby atd.

Hlavním úkolem je zajistit vhodnou ochranu reprezentativním přírodním památkám, které nemohou být z důvodu své velikosti vyhlášeny za národní park. Jedná se jak o přírodní

⁴⁶⁴ Národní park Bavorský les <http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/>; Národní park Saské Švýcarsko; <http://www.nationalpark-saechsische-schweiz.de/>; Národní park Černý les <http://www.schwarzwald-nationalpark.de/>.

⁴⁶⁵ BT-Drs. 16/13430, str. 46.

⁴⁶⁶ Podrobnosti viz <http://www.drachenfels.net/>.

jevy (duny, jeskyně, naleziště zkamenělin, skalní útvary, korálové útesy aj.), tak i místa vytvořená člověkem (obytné jeskyně, kostely, mohyly atd.).

Národní přírodní památky podléhají stejné ochraně jako přírodní rezervace, to znamená, že se na ně vztahuje absolutní zákaz změn. Mohou být zpřístupněny, pokud to účel ochrany dovoluje. Do 31. 12. 2013 nebyla vyhlášena žádná národní přírodní památka.⁴⁶⁷

Biosférické rezervace

Biosférické rezervace (*Biosphärenreservate*, § 25 BNatSchG) jsou velkoplošná území, která mají být jednotně chráněna a rozvíjena a pro něž jsou charakteristické určité krajinné typy. Podstatné části biosférických rezervací musí splňovat podmínky pro vyhlášení přírodní rezervace a zbývající plochy podmínky pro chráněné krajinné oblasti. Území je rozděleno na zóny s různou intenzitou ochrany. Biosférické rezervace slouží, pokud to účel ochrany umožňuje, také výzkumu a pozorování přírody a krajiny, stejně jako vzdělávání zaměřenému na udržitelný rozvoj. Mohou být označeny jako *biosférické oblasti* nebo *biosférické regiony*.

Zákonodárce zakotvením této kategorie sledoval cíl podpory hospodářských činností, které jsou šetrné k přírodě. Kategorie biosférické rezervace je ve spolkovém zákoně od roku 1998 a navazuje na program Člověk a biosféra (*Man and Biosphere*). Kategorie bylo dříve známa pouze ze zákonů tzv. nových spolkových zemí a je zaměřena především na harmonické spojení člověka a přírody.

Biosférické rezervace mají stejnou ochranu jako přírodní rezervace a chráněné krajinné oblasti. V Německu existuje 15 biosférických rezervací, které byly uznány ze strany UNESCO, biosférická rezervace Karstlandschaft Südharz byla vyhlášena podle zemského práva spolkové země Sasko-Anhaltsko. Mezi další biosférické rezervace ležící na území SRN můžeme zařadit např. biosférickou rezervaci Rýn, Schorfheide-Chorin či Jihovýchodní Rujána.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Podrobnosti viz http://www.bfn.de/0308_nationale_naturmonumente.html.

⁴⁶⁸ Biosférická rezervace Rýn viz <http://biosphaerenreservat-rhoen.de/de/>; biosférická rezervace Schorfheide-Chorin viz <http://www.schorfheide-chorin.de/>; biosférická rezervace Jihovýchodní Rujána viz <http://www.biosphaerenreservat-suedostruegen.de/de/>.

Chráněné krajinné oblasti

Chráněné krajinné oblasti (*Landschaftsschutzgebiete*, § 26 BNatSchG) jsou území, ve kterých je nutná zvláštní ochrana přírody a krajiny pro zachování, rozvoj nebo obnovu funkčních schopností přírodních statků nebo regenerační schopnosti, včetně ochrany stanovišť určitých druhů volně žijících živočichů a rostlin. Zvýšená ochrana je nutná i vzhledem k rozmanitosti, jedinečnosti a kráse daného území a zvláštnímu významu pro rekreaci. Zakázané činnosti jsou všechna jednání, která jsou s to změnit charakter území nebo jsou v rozporu se zvláštním účelem ochrany. Pro chráněnou krajinnou oblast neplatí absolutní zákaz změn jako pro přírodní rezervaci. Pro chráněnou krajinnou oblast jsou naopak charakteristické relativní zákazy. Chráněné krajinné oblasti jsou využívány z důvodů ochrany biotopů a druhové ochrany, na rozdíl od přírodních rezervací nepodléhají chráněné krajinné oblasti absolutnímu zakazu změn. V SRN se nachází 8 210 chráněných krajinných oblastí, které v součtu zabírají chráněné krajinné oblasti asi 28,4%⁴⁶⁹ celkové rozlohy země. Jako příklady chráněných krajinných oblastí na území SRN lze uvést např. Achalm, Bergen a Hakel. Co se týká rozlohy, zabírají chráněné krajinné oblasti nadprůměrně vysokou plochu ve spolkových zemích Severní Porýní-Vestfálsko, Sársko a Braniborsko.⁴⁷⁰

Přírodní parky

Přírodní parky (*Naturparke*, § 27 BNatSchG) jsou velkoplošná území, převážně se jedná o plochy chráněných krajinných oblastí či přírodních rezervací. Přírodní parky vytvářejí jedinečné rozsáhlé kulturní krajiny (Hnutí na podporu přírodních parků vystoupilo v roce 1956 s plánem na vytvoření alespoň 25 přírodních parků). Pro přírodní parky neplatí vlastní režim zákazů. Podobně jako u biosférických rezervací je i u přírodních parků odstupňovaný režim ochrany.

Jsou vhodné k rekreaci a udržitelnému cestovnímu ruchu. Jsou rovněž vhodné k udržitelnému regionálnímu rozvoji. Koch kritizuje přílišné zaměření této kategorie chráněného území na rekreační využití a poukazuje na neslučitelnost se současným stavem ochrany přírody. V Německu existuje 104 přírodních parků, které pokrývají cca 27% cel-

⁴⁶⁹ Stav ke dni 31. 12. 2013 viz http://www.bfn.de/0308_lsg.html.

⁴⁷⁰ Údaje lze srovnat v tabulce viz http://www.bfn.de/0308_lsg_tab.html.

kové rozlohy země.⁴⁷¹ k přírodním parkům v SRN se řadí např. Altmühltal, Porýní a Holštýnské Švýcarsko.⁴⁷²

Ochrana objektů

Zákon vymezuje na ochranu jednotlivých objektů 2 kategorie, jedná se o *přírodní památku* a *chráněné součásti krajiny*.

Přírodní památky (*Naturdenkmäler*, § 28 BNatSchG) jsou jednotlivé přírodní úkazy nebo odpovídající oblasti do rozlohy 5 hektarů. Jejich ochrana je stanovena z vědeckých, přírodovědných či vlastivědných důvodů, nebo proto, že to jejich vzácnost, jedinečnost a krása vyžadují. Přírodní památky jsou předmětem ochrany objektů (*Objektschutz*), proto mohou být chráněny i drobné přírodní úkazy. U přírodních památek platí absolutní zákaz změn. Odstranění přírodní památky stejně jako všechna jednání, která mohou vést ke zničení, poškození nebo změně památky, jsou zakázána. Pro účinnou ochranu je třeba zohlednit i okolní prostředí. Mezi přírodní památky jsou zařazeny např. tyto lokality - mokřad Altach, kámen Rödél či Žulový balvan Brunnenweg.

Chráněné součásti krajiny (*geschützte Landschaftsbestandteile*, § 29 BNatSchG) jsou části přírody a krajiny. Jako chráněné součásti krajiny jsou uvedeny parky, hřbitovy, důležité zahradní prostory, jednotlivé stromy, háje, živé ploty, slatiny, skály a jiné útvary, vodní toky a menší vodní plochy. Chráněné součásti krajiny jsou právně závazně stanovené části přírody a krajiny, jejichž ochrana je nutná k zachování, rozvoji a obnově výkonnosti a funkční schopnosti přírody, k oživení, členění nebo péči o krajinný ráz, k obraně před škodlivými účinky nebo z důvodu jejich významu jako stanoviště určitých druhů volně žijících živočichů a rostlin. Analogicky jako u ochrany přírodních památek se jedná i u chráněných součástí krajiny o ochranu objektů (*Objektschutz*), nikoliv o ochranu ploch.

Likvidace chráněné součásti krajiny a veškerá jednání vedoucí ke zničení, poškození nebo změně chráněné součásti krajiny jsou zakázána. To znamená, že absolutní zákaz změn se vztahuje i na chráněné součásti krajiny. Výjimka je povolena podle § 67 BNatSchG. Do-

⁴⁷¹ Porobněji viz http://www.bfn.de/0308_np.html.

⁴⁷² Přírodní park Altmühltal viz <http://international.naturpark-altmuehltal.de/cs/leisure/>; přírodní park Porýní viz <http://www.naturpark-rheinland.de/naturpark/naturparke-deutschland/>; přírodní park Holštýnské Švýcarsko viz <http://www.naturpark-holsteinische-schweiz.de/>.

jde-li ke snížení stavu, musí být provedena přiměřená náhradní výsadba nebo poskytnuta finanční náhrada. Ochrana se může na území spolkové země nebo části území vztahovat na celkový stav alejí, stromů, stromořadí, živých plotů nebo další krajinné složky. Předpis umožňuje ochranu na úrovni zemské, krajské, okresní nebo obecní. Ustanovení o ochraně stromů a alejí zůstávají úpravou chráněných součástí krajiny nedotčena.

Režim ochrany těchto dvou kategorií je velmi podobný, rozdíl mezi nimi lze najít v tom, že přírodní památky jsou pouze jednotlivé přírodní úkazy, které vykazují zvláštní vlastnosti a jsou v jistém smyslu jedinečné. Chráněné součásti krajiny nemají z důvodu nedostatku jedinečnosti charakter památky. Přechody jednotlivých kategorií územní ochrany nejsou jednoznačně stanoveny, dá se říct, že splývají.

Vztah mezi přírodní památkou a chráněnou součástí krajiny je podobný vztahu mezi přírodní rezervací a chráněnou krajinnou oblastí. Prvně jmenované mají přísnější ochranu (samy o sobě), ostatním je poskytována ochrana vzhledem k jejich užitečnosti pro člověka.

Právní úpravu kategorií chráněných území lze shrnout tak, že jednotlivé kategorie jsou upraveny zčásti odchylně od spolkového zákona, spolkový zákon zčásti doplňuje a ze spolkového zákona přebírá některá ustanovení.

Biotop a síť biotopů, chráněná území ze Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny jsou blíže rozvedeny v jednotlivých zemských zákonech.

4.4.2.3 Územní ochrana přírody v bavorském právu

Vzhledem k tomu, že úprava ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody je rámcová, ji mohou spolkové země kromě tří výše zmíněných oblastí upravit odchylně. Lze konstatovat, že zemský zákon ustanovení spolkového zákona přebírá, doplňuje, nebo obsahuje od něj odchylná ustanovení.

Právní úprava národního parku odpovídá svým obsahem předchozímu znění bavorského zákona, ustanovení spolkového zákona je v bavorském zákoně doplněno. Kritérium velkoplošnosti stanoví k rozloze národního parku alespoň 10 000 hektarů.

Úprava biosférické rezervace a přírodního parku se řídí výhradně čl. 14, resp. 15 bavorského zákona, a nikoliv ustanoveními § 25, § 27 spolkového zákona. Zde se uplatní bavorská

odchylka od spolkového zákona a zemský zákon platí v plném rozsahu namísto Spolkového zákona o ochraně přírody. Biosférická rezervace již není kategorií plánování, tento nástroj byl vyňat z části upravující krajinné plánování (*Landschaftsplanung*) a byl včleněn do úpravy územní ochrany. Biosférická rezervace nemusí v podstatných částech splňovat předpoklady přírodní rezervace a ve zbytku území převážně chráněné krajinné oblasti. Biosférické rezervace mohou být označeny jako *biosférická území* nebo *biosférické regiony*.

Přírodní parky mají od spolkového zákona odchylnou úpravu, kritérium velkoplošnosti představuje u přírodních parků alespoň 20 000 hektarů. Přírodní parky musí být vhodné pro udržitelný regionální rozvoj.

Právní ochrana *chráněných součástí krajiny* spolkové země nebo části země se může vztahovat na celou plochu alejí, stromořadí, stromů, živých plotů nebo jiných součástí krajiny. Živé ploty a mláží jsou cennými prvky sítě biotopů, splňují požadavky spolkového zákona ohledně ochrany biotopů, a jsou proto hodny ochrany. Součásti krajiny nesmějí být odstraněny nebo podstatně narušeny, výjimky jsou přípustné, jde-li o řádnou péči.

Nově upravena je v textu Bavorského zákona o ochraně přírody kategorie národní přírodní památky. Přímou v textu zákona je tato kategorie ovšem zřídka zmíněna (čl. 17 odst. 1, čl. 51 odst. 1 č. 1. BayNatSchG).

Kritéria vyhlášení přírodních rezervací, chráněných krajinných oblastí, přírodních památek a chráněných součástí krajiny jsou upravena ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody a krajiny. Všechny kategorie chráněných území (přírodní rezervace, národní parky, chráněné krajinné oblasti, přírodní památky a chráněné součásti krajiny) jsou vyhlášeny závaznými právními předpisy, výjimkou jsou biosférické rezervace a přírodní parky. K jejich vyhlášení dochází správním aktem. Stanovení ochrany probíhá formou prohlášení, které přiznává území status chráněného území. Právní forma není na spolkové úrovni stanovena, děje se tak obvykle zákonem nebo nařízením. Formu a postupy ukládají zemské právní předpisy, je také v kompetenci jednotlivých zemí přijmout nezbytné právní předpisy. Prohlášení o ochraně má obsahovat údaje o předmětu ochrany, účelu ochrany, příkazy a zákazy, opatření ohledně plánů péče, rozvoje území. Chráněná území mohou být rozdělena do zón. Bavorský program ochrany druhů a biotopů je součástí sítě biotopů dle § 20 odst. 1, § 21 BNatSchG.

Právní předpisy jsou vydávány orgány ochrany přírody. Právní předpisy týkající se národních parků a národních přírodních památek vydává bavorská vláda. K vydávání předpisů o přírodních rezervacích jsou zmocněny nadřízené orgány ochrany přírody. Předpisy týkající se chráněných krajinných oblastí schvalují okresy a obce. Nižší orgány ochrany přírody vydávají právní předpisy o přírodních památkách a chráněných součástech krajiny. Obce vydávají předpisy o ochraně stromů a keřů.

Spolkové země mohou dle ustanovení Spolkového zákona o ochraně přírody označovat chráněná území, která jsou s výjimkou chráněných součástí krajiny podle bavorského zákona evidována v seznamech. Tyto seznamy jsou vedeny u Bavorského zemského úřadu pro životní prostředí, příp. příslušných orgánů ochrany přírody.

4.4.2.4 Územní ochrana přírody v saském právu

V následující části bude zmíněna úprava Saského zákona o ochraně přírody a krajiny a její odchylky od znění Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny.

Přírodní rezervace

Přírodní rezervace (*Naturschutzgebiete*) jsou oblasti, ve kterých je nutná zvláštní ochrana přírody a krajiny ve své celistvosti či jednotlivých částech z důvodu zachování, rozvoje a obnovy biotopů a společenství určitých volně žijících živočišných a rostlinných druhů, dále z vědeckých, přírodovědných či plošných důvodů nebo vzhledem k jejich vzácnosti, jedinečnosti nebo výjimečné kráse. Jsou v nich zakázána veškerá jednání, která mohou vést ke zničení, poškození či změně chráněného území nebo jeho složek nebo až k trvalému porušení. Úprava týkající se omezení hospodářského využití, včetně právních opatrovat a správa daní, obvyčejné použití výše podzemních vod, delegování vstoupit na území vyžadovat nebo jednotlivé části. Některá jednání mohou být zakázána i mimo území, pokud mohou mít na oblast vliv a je pravděpodobné, že ohrozí její existenci. Ke správě a péči o přírodní rezervaci může být zřízena Správa přírodní rezervace.

Národní parky

Národní parky (*Nationalparke*) jsou velkoplošná území, která mají z důvodu své přirozené rozmanitosti, jedinečnosti nebo krásy obrovský význam, v převážné části svého území splňují předpoklady přírodní rezervace (*Naturschutzgebiet*) a nachází se ve stavu, který není člověkem prostřednictvím osídlování nebo dopravními cestami málo nebo vůbec ovlivněn. V národním parku je stanoven cíl zajistit co možná nejvíce nerušený průběh přírodních procesů probíhajících přirozenou dynamikou. Národní parky mají sloužit k přirozenému zážitku populace, přírodovědnému vzdělávání a sledování životního prostředí. V národních parcích jsou zakázána všechna jednání, která mohou přivodit zničení, poškození, změnu nebo trvalé narušení území. Národní parky nejsou určeny k hospodářskému využívání přírodních statků. Ke správě a péči o území národního parku může být zřízena správa národního parku.

Biosférické rezervace

Biosférické rezervace (*Biosphärenreservate*) jsou velkoplošná území, která splňují v základních částech podmínky přírodní rezervace a ve zbytku území chráněné krajinné oblasti. Tyto oblasti jsou ochranyhodné rovněž z důvodu, že se na jejich území vyskytují charakteristické ekosystémy (v souladu s programem Člověk a biosféra). Biosférické rezervace slouží k ochraně, rozvoji nebo obnově krajiny a druhové rozmanitosti. Jejich rozvoj probíhá prostřednictvím jádrových zón, zón péče a rozvoje a je jim poskytována ochrana jako přírodním rezervacím a chráněným krajinným oblastem. Ke správě a péči o biosférickou rezervaci může být zřízena Správa rezervace.

Chráněné krajinné oblasti

Chráněné krajinné oblasti (*Landschaftsschutzgebiete*) představují oblasti, v nichž je nezbytná zvláštní ochrana přírody a krajiny pro zachování, rozvoj nebo obnovu a funkční schopnosti ekosystému nebo regenerační schopnosti a udržitelné využívání kapacity přírodních statků, dále z důvodu rozmanitosti, jedinečnosti a krásy dané oblasti nebo zvláštní kulturně-historického významu krajiny nebo z důvodu zvláštního významu pro rekreaci. Chráněné krajinné oblasti mohou sloužit ochraně oblastí soustavy Natura 2000, v oblastech jsou zakázána opatření, která mohou přivodit změnu charakteru území, poškodit ekosystémy, krajinný ráz nebo jinak odporovat účelu ochrany.

Přírodní parky

Přírodní parky (*Naturparke*) jsou rozsáhlé oblasti, které jsou převážně chráněnými krajinnými oblastmi nebo přírodními rezervacemi, jsou vhodné pro rekreaci. Přírodní parky slouží ochraně, rozvoji a obnově krajiny a jejích druhů a biotopů. Existence přírodních parků podporuje udržitelný regionální rozvoj. Přírodní parky jsou vyhlášovány, členěny, rozvíjeny a zdokonalovány za dodržení cílů a zásad ochrany přírody a krajiny.

Na tomto místě je zajímavé sledovat, že Saský zákon o ochraně přírody používá v textu pojem obecné zásady ochrany přírody a krajiny, tedy nikoliv jen obecné zásady ochrany přírody, jak je upraveno v textu Ústavy⁴⁷³ nebo ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody. Je tedy zřejmé, že teoretickou úvahu, zda se jedná o obecné zásady ochrany přírody nebo o obecné zásady ochrany přírody a krajiny, rozvinul saský zákonodárce do podoby, která nepřipouští pochybnosti o tom, že by ochrana krajiny byla vynechána. Více o celé úvaze a obou názorech v části pojednávající o obecných zásadách ochrany přírody.

Přírodní památky

Jako přírodní památky (*Naturdenkmale*) mohou být vyhlášeny plochy o rozloze do 5 ha a jednotlivé přírodní útvary. První z nich se označují jako plošné přírodní památky (*Flächennaturdenkmale*), druhé se nazývají přírodní útvary (*Naturgebilde*). Plošné přírodní památky mohou být zejména biotopy a významné přírodní formace. Přírodní útvary mohou být také biotopy, dále vodopády, významné stromy, skupiny stromů, aleje apod. Ochrana přírodních památek je z vědeckých, přírodovědných, vlastivědných či kulturních důvodů nezbytná. Jejich ochrana a zachování je nutná i z důvodů zachování společenství určitých druhů zvířat a rostlin nebo z důvodů jejich vzácnosti, jedinečnosti nebo krásy. Odstranění přírodních památek a všechna jednání vedoucích ke zničení, poškození, změně nebo trvalému poškození jsou zakázána.

Chráněné součásti krajiny

Chráněné součásti krajiny (*geschützte Landschaftsbestandteile*) jsou části přírody a krajiny, jejichž ochrana je nezbytná pro zachování, rozvoj a obnovu funkční schopnosti ekosystému. Ochrana je rovněž nutná z důvodu péče o krajinný ráz, k ochraně nebo zlepšení mi-

⁴⁷³ Např. v čl. 72 odst. 2 č. 3 GG.

roklimatu, k obraně před škodlivými vlivy na přírodní statky z důvodu ochrany stanovišť volně žijících druhů rostlin a živočichů. Ochrana se může vztahovat na stromy rostoucí mimo les, živé ploty, aleje, jednostranná stromořadí nebo jiné součásti krajiny. Výjimky z ochrany jsou přípustné, jsou uvedeny v zákoně. Odstranění chráněné součásti krajiny a veškerá jednání vedoucí ke zničení, poškození nebo změně chráněné součásti jsou zakázána. Výjimky ze zákazu jsou přípustné pro aleje a jednostranná stromořadí, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti silničního provozu. Dojde-li ke snížení stavu výše uvedenými opatřeními, jsou vlastníci pozemku nebo původci povinni provést náhradní výsadbu nebo zaplatit stanovenou kompenzační platbu. Představuje-li jednání zásah, rozhodne příslušný orgán ochrany přírody o způsobu kompenzace.

4.4.2.5 Druhá ochrana přírody v českém právu

Právní úprava druhové ochrany přírody je postavena na přísnějším režimu nakládání se všemi druhy živočichů a rostlin (obecná druhová ochrana) anebo s vybranými zvláště chráněnými druhy rostlin a živočichů (zvláštní druhová ochrana). V České republice je díky zeměpisné poloze a příznivým přírodním podmínkám možno nalézt velké množství živočišných a rostlinných druhů a jejich společenstev. V ČR bylo zmapováno více než 2700 druhů vyšších rostlin, 2400 druhů nižších rostlin, 50 000 druhů bezobratlých a asi 380 druhů obratlovců.⁴⁷⁴ Nyní je u nás ohroženo přibližně 34 % druhů savců, 52 % druhů u nás hnízdících ptáků, 50 % druhů plazů, 43 % druhů obojživelníků, 43 % druhů ryb, 60 % druhů vyšších rostlin a 43 % mechorostů.⁴⁷⁵ Ochrana rostlin a živočichů se uskutečňuje zejména prostřednictvím ZOPŘK, podle něhož lze rozdělit ochranu na obecnou ochranu všech druhů živočichů a rostlin, ochranu volně žijících ptáků a zvláštní ochranu druhů rostlin a živočichů. Ke druhové ochraně lze dále počítat i ochranu dřevin a památných stromů. S ochranou druhů je úzce spojeno i šíření nepůvodních druhů, které způsobuje vážný problém vedoucí ke ztrátám a vymírání druhů. Vhodným nástrojem druhové ochrany jsou prvky ochrany územní, a to jak obecné, tak i zvláštní.

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví ochranu pro všechny druhy rostlin a živočichů, tuto ochranu lze zařadit k obecné druhové ochraně. Ochrana je poskytována všem volně žijícím druhům ptáků. V rámci druhové ochrany jsou chráněny druhy rostlin a živočichů

⁴⁷⁴ Podrobnosti viz http://www.mzp.cz/cz/ochrana_druhu.

⁴⁷⁵ Tamtéž.

před nepůvodními druhy. Vybrané druhy rostlin a živočichů mají ze zákona stanovenou zvláštní (přísnější) ochranu.

Obecná ochrana rostlin a živočichů

Ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin může být rozdělena na obecnou a zvláštní ochranu. Obecnou ochranou volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je pro všechny druhy živočichů a rostlin stanoven minimální režim pro jejich zachování. Druhy je zakázáno ničit, poškozovat, sbírat, odchytávat v míře, která může způsobit ohrožení jejich existence, přivodit jejich degeneraci, narušit jejich rozmnožovací schopnosti, přivodit zánik populace druhů nebo zničení ekosystémů. Hospodářské využívání je přípustné pouze dle ustanovení jiných zákonů,⁴⁷⁶ nedojde-li k ohrožení schopnosti jejich přežití. Rozdíl mezi obecnou a zvláštní druhovou ochranou spočívá v tom, že usmrcení jednoho jedince (zničení rostliny) je relevantní v případě, že tím může nebo mohlo dojít k ohrožení (zničení) populace nebo vyhubení druhu.⁴⁷⁷ Zákonem jsou upraveny způsoby a metody odchytu a zabíjení volně žijících živočichů včetně používání prostředků k tomu.⁴⁷⁸ Úprava zejména zákazů v jiných zákonných předpisech není tímto dotčena.⁴⁷⁹

Invazní nepůvodní druhy

ZOPŘK upravuje pojem geograficky nepůvodní druh rostliny nebo živočicha jako druh, který není součástí přirozených společenstev určitého regionu (§ 5 odst. 4). Podstatné je, zda je druh součástí přirozeně se vyskytujícího společenstva, dalším kritériem je spjatost s regionem. Jako nepůvodní druh může být tedy označen i takový druh, který není součástí společenstva, jež se v regionu přirozeně vyskytuje, byť jde o druh v měřítku ČR původní.⁴⁸⁰ Dle daného ustanovení je záměrné rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny

⁴⁷⁶ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁷⁷ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 425.

⁴⁷⁸ Prováděcím předpisem je vyhláška č. 166/2005 Sb.

⁴⁷⁹ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁴⁸⁰ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 105.

či živočicha do krajiny možné jen s povolením orgánu ochrany přírody. Toto neplatí pro nepůvodní druhy rostlin, pokud se hospodaří podle schváleného lesního hospodářského plánu nebo vlastníkem lesa převzaté lesní hospodářské osnovy. Geograficky nepůvodní druhy jsou předmětem ochrany i ve zvláštní ochraně přírody, jednotlivé kategorie zvláště chráněných území mají jako jednu z podmínek zákaz záměrného rozšiřování nepůvodních druhů bez povolení. Jako příklady lze uvést § 16 odst. 1 písm. h) pro území národního parku, § 26 odst. 1 písm. d) pro území chráněných krajinných oblastí, § 29 písm. e) pro území národních přírodních rezervací, § 34 odst. 1 písm. d) pro území přírodních rezervací. Ve výše uvedených případech je aplikován režim zvláštní ochrany, obecná ochrana není v případech zvláště chráněných území vůbec uplatněna.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, zavádí pojmy *nepůvodní ryba* a *nepůvodní vodní organismus*.⁴⁸¹ Povolení orgánu ochrany přírody je třeba mít k vypouštění nepůvodních druhů, aplikovat se v těchto případech bude ZOPŘK. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, upravuje výskyt nepůvodních druhů zvěře i jejich lov. Podle zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, sleduje rostlinolékařská správa výskyt invazních druhů, monitoruje a zkoumá výskyt škodlivých organismů, invazních škodlivých organismů dle prováděcího předpisu a škodlivých organismů, které dosud nebyly na území ČR zjištěny.

Negativním znakem spojeným s existencí invazního nepůvodního druhu je rychlé rozšíření, které je s to přivodit úplnou přeměnu druhu, příp. biotopu. Mezi tyto druhy patří z rostlin např. bolševník velkolepý, křídlatka japonská, křídlatka sachalinská, dub červený, trnovník akát;⁴⁸² z živočichů např. norek americký, psík mývalovitý aj.⁴⁸³ Vzhledem k chybějícímu seznamu druhů, výčtu sankcí v případě nedodržení zákazu a druhů v přírodě již zavlečených nebo vysazených je boj proti těmto druhům značně ztížen.

⁴⁸¹ Nepůvodní rybou a nepůvodním vodním organismem se rozumí geograficky nepůvodní nebo geneticky nevhodná anebo neprověřená populace ryb a vodních organismů, vyskytující se na území jednotlivého rybářského revíru v ČR méně než tři po sobě následující generační populace (§ 2 písm. S) zákona o rybářství).

⁴⁸² Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 441 an.

⁴⁸³ Miko, L., Borovičková, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 105.

Kříženci

ZOPŘK stanoví, že záměrné rozšiřování křížence rostlin či živočichů do krajiny je možné jen s povolením orgánu ochrany přírody (§ 5 odst. 5). Nebezpečné mohou být případy, kdy kříženci vytlačí původní populace ze stanoviště nebo je geneticky znečistí. Pro rozšiřování kříženců platí povinnost získat povolení orgánu ochrany přírody. To platí i ve zvláště chráněných územích, kde může vydáním povolení a následným křížením dojít k ohrožení biologické rozmanitosti. Režim je podobný jako v případě rozšiřování geograficky nepůvodních druhů. Negativní vliv na populaci mohou mít i kříženci, kteří nejsou schopni reprodukce, a to tím, že jsou v přírodě v páru s jedincem, který je schopen reprodukce.⁴⁸⁴ Úprava má přispět k ochraně původních druhů in situ.

Ochrana volně žijících druhů ptáků

Ptáci mají v unijním právu ve srovnání s ostatními živočišnými druhy významné postavení, které je spojeno se směrnicí o ptácích. Právní úprava všech druhů ptáků žijících na evropském území členských států ES je v českém právním řádu v § 5a, 5b ZOPŘK, doplňuje kategorie všech druhů volně žijících živočichů z obecné ochrany a tři kategorie druhů volně žijících živočichů v rámci zvláštní druhové ochrany. § 5a a 5b jsou transpozicí předmětných ustanovení směrnice o ptácích, kterou jsou stanoveny povinnosti ochrany. Ptáci jsou chráněni proti činnostem člověka, které by mohly negativně ovlivnit příslušného jedince daného druhu nebo jeho populaci. ZOPŘK poskytuje právní ochranu také stěhovavým druhům ptáků, nikoliv pouze hnízdícím druhům. V právu je úprava obecné ochrany všech druhů ptáků a také druhová ochrana speciální pro zvláště chráněné druhy.

Zákonem je zakázáno úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoliv způsobem; úmyslné poškozování nebo ničení jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd; sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných; úmyslné vyrušování, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat; držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány; prodej a s ním spojené činnosti, včetně mrtvých jedinců, jejich částí a výrobků z nich. Ze všech uvedených zákazů jsou dle ustanovení § 5b zákona umožněny výjimky a odchylné způsoby jednání. Odchylný postup od postupu v ustanovení § 5a odst. 1 a 2 může být sta-

⁴⁸⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 106.

noven formou rozhodnutí orgánu ochrany přírody, pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení a pokud je to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odchylný postup může být stanoven i pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství, je-li rozhodnutí vydáno na základě vyhodnocení stavu populace a přísně kontrolovaných podmínek. Rozhodnutí vydává orgán ochrany přírody a toto rozhodnutí je individuálním správním aktem. Odchylný postup jednání může být stanoven také normativním právním předpisem.

Ptáci jsou chráněni i podle jiných právních předpisů, ze zákona o myslivosti vyplývá, že každý, kdo vstupuje se svou činností do přírody, si musí počínat tak, aby nedocházelo ke zbytečnému ohrožování nebo zraňování zvěře a k poškozování jejich životních podmínek (ustanovení § 8 odst. 2 zákona o myslivosti). V zákoně jsou upraveny zákazy určitých činností, jako je např. plašení zvěře, rušení zvěře při hnízdění a kladení mlád'at apod. (ustanovení § 9 odst. 1 zákona).

Zvláštní druhová ochrana

Zvláštní druhová ochrana upravuje režim nakládání s vybranými zvláště chráněnými druhy rostlin a živočichů. Ochrana druhu živočicha nebo rostliny se řídí dle jeho vzácnosti, ohroženosti, vědeckého nebo kulturního významu druhu.⁴⁸⁵ Mrtví jedinci a jejich části nebo výrobky z nich jsou také chráněni. Seznam a stupeň ohrožení jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., konkrétně se jedná o přílohy II a III vyhlášky.

Pro druhovou ochranu byly sestaveny odborné podklady. Červené seznamy a červené knihy představují takový odborný podklad zvláštní druhové ochrany. Červené seznamy jsou soupisy ohrožených druhů nebo poddruhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů podle stupně jejich ohrožení. Tyto seznamy doplňují červené knihy, které obsahují podstatné údaje pro praktickou ochranu a hodnocení příčin ohrožení druhů.⁴⁸⁶ Existují i černé seznamy (vyhynulé druhy) a modré seznamy (zachráněné druhy). V České republice

⁴⁸⁵ Damohorský, M., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2010, str. 383.

⁴⁸⁶ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 426 an.

byly červené seznamy vydány z pověření MŽP Agenturou ochrany přírody a krajiny. Červené seznamy a červené knihy nejsou právně závazné, lze je označit za vědecké a odborné podklady, jsou využívány při tvorbě legislativy ochrany přírody.

Existují tři kategorie zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů – kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené. Každá kategorie chrání druhy v ní obsažené jinak intenzivně a rozdílná je i odpovědnost při porušení zákonných povinností. Základní podmínkou ochrany zvláště chráněných druhů je zákaz zasahovat do jejich přirozeného vývoje, tento zákaz je relativní a je možné udělit výjimku. Ochrana je poskytována všem vývojovým stádiím živočichů i jejich sídlům (přirozeným nebo umělým), rostlinám a biotopům. Ochrana platí pro živé i mrtvé jedince a výrobky z nich. Ke společným prostředkům ochrany lze zařadit *prokázání původu, udělování výjimek ze zákazů, souhlas k reintrodukci do přirozeného prostředí a záchranné programy.*

ZOPŘK stanoví podmínky pro držení a nakládání s jedinci zvláště chráněných druhů, především prokázání jejich původu (§ 54 ZOPŘK). Není-li držitel schopen prokázat legální původ jedince, je zakázáno jedince držet a nakládat s ním. Orgán ochrany přírody může jedince držiteli odebrat a uložit mu pokutu. Ze zákazů obsažených v základních podmínkách ochrany mohou být uděleny výjimky týkající se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin (§ 56 ZOPŘK). Zákon pro udělení výjimky stanoví podmínky, jedná se o existenci jiného veřejného zájmu, který převažuje nad zájmem ochrany přírody; neexistenci jiného uspokojivého řešení; udržení populace daného druhu v příznivém stavu; existenci zákonného důvodu pro udělení výjimky.⁴⁸⁷ Veřejný zájem se posuzuje v každém jednotlivém případě a liší se od skupinového nebo individuálního zájmu. Pro zvláště chráněné druhy, které nejsou chráněny v zájmu EU, platí při udělování výjimek mírnější režim než pro druhy, které jsou chráněny v zájmu EU.

Souhlas orgánu ochrany přírody k vypouštění zvláště chráněných živočichů odchovaných v lidské péči do přírody a vysazování zvláště chráněných rostlin mimo kultury a zastavěná území obcí. Nehrozí-li riziko zhoršení stavu populace a jedná-li se o vypouštění, vysetí nebo vysazení do areálu původního výskytu druhu, orgán ochrany přírody k němu udělí souhlas.

⁴⁸⁷ Ustanovení § 56 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. uvádí jako důvody např. zájem ochrany volně žijících živočichů, prevenci závažných škod, veřejné zdraví, veřejnou bezpečnost nebo jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, pro účely výzkumu a vzdělávání aj.

Má-li dojít k vypuštění, vysévání nebo vysazování na ploše, kde má být umístěno vedení dopravní infrastruktury, orgán ochrany přírody souhlas neudělí.⁴⁸⁸

Záchranné programy mají vytvořit podmínky umožňující takovou péči o populace druhů, která by vedla ke snížení stupně jejich ohrožení (§ 52 ZOPŘK). Programy si kladou za cíl omezení ohrožení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů na co nejmenší míru a zachování jejich rozmanitosti prostřednictvím vytyčení opatření a postupů ochrany pro tyto druhy. Jsou realizovány záchranné chovy, záchranné přenosy, repatriace apod. Záchranné programy mohou vytvářet orgány ochrany přírody, aplikují přitom výsledky základního a aplikovaného výzkumu. Již na přelomu 18. a 19. Století byl jako první uskutečněn na panství Schwarzenberků v jižních Čechách záchranný chov bobra evropského a jeho vypuštění do volné přírody.⁴⁸⁹

Specifické podmínky jsou stanoveny pro zvláště chráněné rostliny i pro zvláště chráněné živočichy. Zvláště chráněné rostliny požívají ochranu ve všech podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích, jejich biotop je také chráněn. Rostliny je zakázáno sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Co se týká ochrany zvláště chráněných rostlin, jsou chráněna jejich stanoviště a okolí, které je podmínkou jejich existence. Specifické podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů souvisejí s celkovou ochranou jejich stanovišť. Zvláště chráněné živočichy je zakázáno chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrčovovat. Ochrana je poskytována všem jejich vývojovým stádiím, tato stadia nelze sbírat, ničit, poškozovat nebo přemísťovat.

Zvláštní ochrana nerostů

Druhy nerostů, které jsou vzácné nebo vědecky či kulturně hodnotné, lze vyhlásit za zvláště chráněné. Tyto nerosty není dovoleno na místě jejich přirozeného výskytu poškozovat nebo sbírat bez povolení orgánu ochrany přírody. Seznam zvláště chráněných nerostů je stanoven obecně závazným předpisem MŽP.

⁴⁸⁸ Damohorský, M., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 385.

⁴⁸⁹ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 464.

Ochrana památných stromů

Ochrana památných stromů je zajištěna státem z důvodu kulturního, historického, společenského, estetického významu stromů, nikoliv konkrétního druhu. Ochranu památných stromů lze zařadit do druhové ochrany, konkrétně do ochrany individuální. Ochrana je ze zákona poskytnuta mimořádně významným dřevinám, skupinám těchto dřevin a stromořadím, které byly prohlášeny za památné stromy. Ochrana může být vyřešena i smluvně, podle ustanovení § 39 ZOPŘK. Stromy mohou být označeny za památné stromy z několika důvodů, příp. kombinací těchto důvodů.⁴⁹⁰

Památné stromy je zakázáno poškozovat, ničit a rušit v jejich přirozeném vývoji. Stromy jsou děleny dle druhu, velikosti, odhadovaného stáří a míry poškození. Není-li pro ně vymezeno orgánem ochrany přírody ochranné pásmo, platí, že strom má základní ochranné pásmo ve tvaru kruhu, které má poloměr desetinasobku průměru kmene měřeného ve výšce 130 cm nad zemí. V ochranném pásmu není dovolena výstavba, odvodňování, chemizace nebo terénní úpravy. Ze zákazů lze udělit výjimku podle ustanovení § 56 ZOPŘK. Památné stromy jsou označeny malým státním znakem ČR. Dle § 42 odst. 1 a 2 ZOPŘK jsou památné stromy evidovány v Ústředním seznamu ochrany přírody (dále jen ÚSOP), vedeném AOPK.

Významným předpisem druhové ochrany v České republice je i zákon č. 115/2000 Sb.,⁴⁹¹ který obsahuje právní úpravu poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Vybranými živočichy jsou dle ustanovení § 3 zákona bobr evropský,⁴⁹² vydra říční,⁴⁹³ kormorán velký,⁴⁹⁴ los evropský,⁴⁹⁵ medvěd hnědý,⁴⁹⁶ rys ostrovid,⁴⁹⁷

⁴⁹⁰ Jedná se o stromy mimořádného vzrůstu; stromy mimořádného stáří; stromy, které mají zvláštní celkový vzhled; stromy tvořícími krajinnou dominantu nebo výrazně přispívajícími ke krajinnému rázu; stromy připomínajícími historickou událost nebo pověst; stromy doprovázejícími kulturní památku.

⁴⁹¹ Zákon č. 115/2000 Sb. ze dne 5. 4. 2000 o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

⁴⁹² *Castor fiber* L.

⁴⁹³ *Lutra lutra* L.

⁴⁹⁴ *Phalacrocorax carbo* L.

⁴⁹⁵ *Alces alces* L.

⁴⁹⁶ *Ursus arctos*.

⁴⁹⁷ *Lynx lynx* L.

vlk.⁴⁹⁸ Předmět náhrady škody je vymezen v ustanovení § 4 zákona a nahrazuje se např. škoda na životě nebo zdraví fyzické osoby, rybách, včelstvech a včelařských zařízeních, uzavřených objektech atd. co se týká uplatnění nároku na náhradu škody, ohlásí poškozený vzniklou škodu místně příslušnému orgánu ochrany přírody do 48 hodin od jejího zjištění.⁴⁹⁹ Poškozený požádá místně příslušný krajský úřad nebo Magistrát hl. m. Prahy o poskytnutí náhrady škody. Žádost o poskytnutí náhrady škody je doložena doklady a podklady potřebnými pro posouzení nároku na náhradu škody. Prostředky na náhradu škody se poskytují ze státního rozpočtu a náhradu nelze poskytnout souběžně na základě předpisů o myslivosti.⁵⁰⁰

Zákon o obchodování s ohroženými druhy⁵⁰¹ doplňuje tzv. nařízení CITES⁵⁰² a stanoví podrobnosti a další náležitosti pro dovoz, vývoz, zpětný vývoz, přemísťování exemplářů a další nakládání s nimi. Zákon upravuje žádost o povolení nebo potvrzení, žádost o výjimku ze zákazu, povolení k přemístění, potvrzení o putovní výstavě a potvrzení o souboru vzorků a další druhy potvrzení. Zákon obsahuje úpravu obchodu se zvláště chráněnými druhy, vývoz takového jedince z ČR podléhá povolení ministerstva, zakazuje dovoz výrobků z některých tuleních mláďat pro obchodní účely, platí zákaz pro lov kytovců na lodích plujících pod státní vlajkou ČR. Předpis dále upravuje registraci exemplářů, uvádí orgány státní správy,⁵⁰³ v případě porušení předpisů zadržení nebo zabavení exempláře. V zákoně jsou rovněž ustanovení o správních deliktech.

Zákon o zoologických zahradách

V evropském měřítku je základem právní úpravy směrnice Rady č. 99/22/ES o zoologických zahradách.⁵⁰⁴ Směrnice si klade za cíl aktivně chránit volně žijící živočichy

⁴⁹⁸ Canis lupus L.

⁴⁹⁹ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 115/2000 Sb.

⁵⁰⁰ Damohorský, M., Smolek, M., Zemědělské právo – Učební pomůcka, IFEC, s. r. o., Praha 2001, str. 65.

⁵⁰¹ Zákon č. 100/2004 Sb. ze dne 10. 2. 2004 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů.

⁵⁰² Nařízení Rady č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s těmito druhy.

⁵⁰³ Dle ustanovení § 25 odst. 1 zákona jsou orgány státní správy ministerstvo, Generální ředitelství cel, ČIŽP, celní orgány, orgány veterinární správy, orgány rostlinolékařské péče, krajské úřady.

⁵⁰⁴ Směrnice Rady č. 1999/22/ES, o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách.

a zachovat biologickou rozmanitost tím, že státy přijmou opatření k udělování licence zoologickým zahradám. Obdobně budou přijata opatření k doзору nad zahradami. Zoologická zahrada je trvalé zařízení, kde mohou být živočichové volně žijících druhů vystaveni veřejnosti sedm nebo více dní v roce, s výjimkou cirkusů, obchodů s oblíbenými zvířaty a zařízení, která členské státy vyjmou z působnosti této směrnice, pokud nevystavují větší počet živočichů nebo druhů a výjimka neohroží cíle této směrnice. Zákon č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách⁵⁰⁵ upravuje podmínky pro vydání licence k provozování zoologických zahrad, postup při vydávání licence, kontrolu při dodržování povinností plynoucích z tohoto zákona, základní podmínky pro poskytování dotací provozovatelům zoologických zahrad a sankce za porušení povinností. Provozování zoologické zahrady je umožněno pouze na základě licence, kterou vydává Ministerstvo životního prostředí. K žádosti se vyjadřují ČIŽP, místně příslušná veterinární správa a Ústřední komise pro ochranu zvířat. Zákon dále stanoví podmínky pro vydání licence, ustanovení o řízení o zrušení licence a jejím zániku. Provozovatelé zoologické zahrady mohou získat dotaci ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku. Zákon dále upravuje přestupky a správní delikty. Na seznamu zoologických zahrad s licenci je jich v současné době 24.⁵⁰⁶

4.4.2.6 Druhová ochrana přírody v německém spolkovém právu

Kapitola 5 Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje ochranu původních druhů rostlin a živočichů, které jsou ohroženy vyhynutím. Druhová ochrana je důležitou součástí německého práva ochrany přírody, je obecnou zásadou ochrany přírody, představuje jednu z oblastí, od níž spolkové země nemají pravomoc odchylnit se. Platí pro ně tedy spolková úprava zákona o ochraně přírody. Hlavní funkce druhové ochrany se týkají ochrany a péče volně žijících druhů živočichů a rostlin. Ta má být zabezpečena ochranou stanovišť a biotopů a rovněž ochranou před zásahy člověka. K druhové ochraně patří i opětovné osídlení oblastí vytlačenými druhy volně žijících živočichů a rostlin. Spolkový zákon o ochraně přírody rozlišuje obecnou a zvláštní druhovou ochranu. Význam spočívá ve stanovení minimálního standardu ochrany fauny a flóry proti zásahům a rušení. Ve Spolko-

⁵⁰⁵ Zákon ze dne 18. 4. 2003 č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů.

⁵⁰⁶ Stav platný ke dni 1. 1. 2014, seznam je dostupný na stránkách Ministerstva životního prostředí ČR [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/Informace_o_zoologickych_zahradach/\\$FILE/odoimz-zoo_licence_adresy_web-20140131.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/Informace_o_zoologickych_zahradach/$FILE/odoimz-zoo_licence_adresy_web-20140131.pdf).

vém zákoně o ochraně přírody je obsažena i úprava invazních druhů, zoologických zahrad, ochrana ptáků před usmrcením elektrickým proudem na vedení.

Druhová ochrana v německém právu zahrnuje podle ustanovení § 37 ochranu druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich společenství před poškozením ze strany člověka a zajištění jejich dalších životních podmínek, ochranu stanovišť a biotopů těchto druhů a znovuosídlení oblastí vytlačenými druhy živočichů a zvířat do vhodných biotopů jejich přirozeného areálu rozšíření. Předpisy rostlinného práva, práva na ochranu zvířat, lesního, mysliveckého a dalších zákonů nejsou dotčeny ustanoveními části Spolkového zákona o ochraně přírody upravujícími druhovou ochranu. K výkonu činností uvedených v ustanovení § 37 spolkového zákona stanoví příslušné orgány ochrany přírody cíle ochrany, péče a rozvoje, které následně uskutečňují. Je-li třeba z důvodů mezinárodních nebo evropských předpisů nebo z důvodů ochrany druhů, které jsou stanoveny v nařízení k provedení tohoto zákona, provedou orgány ochrany přírody preventivní opatření nebo vypracují návrhy záchranných programů pro druhy. Orgány ochrany přírody provedou nezbytná opatření k tomu, aby lov nebo zabíjení druhů přísně chráněných druhů neměly významný negativní vliv na tyto druhy. Vědecká a výzkumná činnost je s ohledem na úpravu směrnice o stanovištích podporována.

Druhová ochrana obecná

Podle ustanovení § 39 odst. 1 spolkového zákona je zakázáno volně žijící živočichy rušit, bezdůvodně lovit, zraňovat a zabíjet, planě rostoucí rostliny odebírat z místa jejich výskytu, ničit jejich části a poškozovat nebo ničit stanoviště volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odebírání, užívání a ničení rostlin a poškozování nebo ničení jejich stanovišť je zakázáno. Odebírání zvířat a rostlin v rámci právních předpisů týkajících se lovu a rybolovu, sbírání rostlin, hub, lesních plodů apod. V malém množství pro osobní potřebu je povolen, neporušuje-li právo přístupu do krajiny. Komerční odběr nebo zpracování planě rostoucích rostlin podléhá bez ohledu na práva vlastníků nebo jiných oprávněných uživatelů povolení příslušného orgánu ochrany přírody. Není-li ohrožena sestava druhů na místě nebo není-li významně poškozován ekosystém, může být povolení uděleno. Dále jsou stanoveny zákazy poškozování částí přírody a krajiny i případy, kdy tyto zákazy neplatí. Ochranu důležitých stanovišť podporují zákazy, zákazy se ovšem nevztahují na přípustné zásahy (*zulässige Eingriffe*). Ve stanovené době je zakázáno vyhledávat a navštěvovat jes-

kyně, tunely nebo podobné prostory, které slouží jako zimní stanoviště netopýrů. Zákaz je silnější než zákaz rušení.

Nepůvodní a invazní druhy

Opatření na ochranu před nepůvodními, cizími a invazními druhy jsou upravena v rámci druhové ochrany. Zvláštní povinnost sledování existuje u těch druhů, u nichž existuje indicie, že se jedná o invazní druhy. Tyto druhy mají být odstraněny, popřípadě je třeba zabránit jejich šíření, k čemuž provedou orgány ochrany přírody potřebná opatření. Co se týká již rozšířených invazních druhů, je třeba zabránit jejich dalšímu rozšíření a je-li to možné, zmírnit následky existujícího rozšíření. Rozšiřování cizích druhů rostlin a živočichů do přírody vyžaduje povolení příslušného orgánu. Povolení se neudělí, nelze-li vyloučit ohrožení ekosystémů, biotopů nebo druhů. Dále zákon stanoví případy, ve kterých není třeba splnit v rámci obecné ochrany druhů je upravena ochrana ptáků před jejich usmrčováním na vedení energie, ustanovení související s úpravou zoologických zahrad, terarijní předpisy.

Druhová ochrana zvláštní

Zvláštní druhová ochrana je podrobně upravena ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody a ve Spolkovém nařízení o ochraně druhů. V platném znění bavorského zákona nejsou obsažena ustanovení zvláštní druhové ochrany, per analogiím platí i pro obecnou druhovou ochranu, aplikují se ustanovení spolkového zákona. Dle § 44 odst. 1 spolkového zákona je zakázáno volně žijící živočichy zvláště chráněných druhů chytat, zraňovat, zabíjet, jejich vývojová stadia, odebírat z volné přírody, poškozovat nebo ničit.

Zákazy nakládání s živočichy a rostlinami jsou doplněny hospodářskými zákazy, zvláště chráněné a přísně chráněné druhy jsou vyjmenovány v § 7 odst. 2 č. 13 a 14 spolkového zákona. Ze zákazů jsou v jednotlivých případech povoleny výjimky. Kromě výjimek existuje možnost osvobození na základě ustanovení § 67 odst. 2 spolkového zákona. V Bavorsku platí nařízení o výjimkách z druhové ochrany, které upravuje výjimky pro kormorány a bobry.

Do obecné druhové ochrany patří rovněž ustanovení, kterými byla transponována směrnice o zoologických zahradách, ohlašovací povinnost pro terária a ochrana ptáků před jejich usmrcováním na vedeních elektrické energie.

Pro přísně chráněné druhy a chráněné druhy ptáků platí v určitých obdobích zákaz rušení. Pouze významné rušení splňuje tyto podmínky, které nastávají v případě, že se zhorší stav místní populace daného druhu. Je dále zakázáno poškozovat nebo ničit místa určená k rozmnožování nebo k odpočinku volně žijících živočichů, totéž platí pro ptačí hnízda. Všechna místa nebo podstatné části stanovišť, která jsou potřebná při rozmnožování, jsou chráněna. Místem odpočinku se rozumí všechna místa nebo části stanovišť, které jsou pravidelně využívány k odpočinku, spánku nebo dlouhodobé nečinnosti.

Příslušné orgány mohou povolit výjimky, povoleny mohou být pouze výjimky ve veřejném zájmu, a nikoli v soukromém. Veřejný zájem musí v konkrétním případě převážit nad zájmy ochrany druhů a mít odpovídající váhu. Pokud neexistuje alternativa, smí být výjimka povolena. Stav populace druhu nesmí být povolením výjimky zhoršen (zhoršení nastává, pokud velikost populace klesá, velikost nebo kvalita stanoviště se výrazně snižuje apod.).

Ochrana ex situ

Existuje více ohrožujících faktorů, jako je např. Obchodování s ohroženými druhy, vlastnictví a obchod s jedinci ohrožených druhů živočichů a rostlin. Jsou upraveny také odpovídající zákazy, které jsou omezeny zákonnými výjimkami.

Chráněné druhy

Zákazy tvoří systém ochrany, který rozlišuje mezi zvláště a přísně chráněnými druhy zvířat a rostlin. Kromě druhů uvedených v přílohách A a B nařízení č. 338/97 a druhů ptáků uvedených v příloze IV směrnice o stanovištích jsou zvláště chráněny druhy živočichů a rostlin, které jsou v příloze I spolkového nařízení na ochranu druhů (BArtSchVO) označeny křížkem. Přísně chráněné druhy netvoří samostatnou skupinu druhů, ale jsou součástí celkového souhrnu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Skupina zahrnuje asi 480 druhů, do skupiny lze zahrnout i druhy ptáků chráněné na základě směrnice.

4.4.2.7 Druhov ochrana prırody v bavorskm právu

V Bavorskm zkon o ochraně prırody nejsou z ustavnch důvodů uvedena téměř zdn ustanovení druhov ochrany, protože druhov ochrana je jednou z obecných zásad ochrany prırody. Podle clnku 72 odst. 3 věta 1. 2 Ustavy je v rámci ochrany prırody druhov ochrana jednou z oblastí, od nz nn mozn se odchlyt (tzv. *abweichungsfester Kern*). Tato moznst, resp. nemoznst přijmout odchyln ustanovení od spolkov upravy, znamená, že ustanovení Spolkového zákona o ochraně prırody a krajiny se musí vztahovat na zemskou legislativu, tedy i na Svobodn stát Bavorsko.

4.4.2.8 Druhov ochrana prırody v saském právu

Druhov ochrana je upravena v Saskm zkon o ochraně prırody, coz je rozdíl oproti Bavorskému zákonu o ochraně prırody a krajiny. Bavorský zemsk zákon se druhovou ochranou nezabývá, neboť tato je obsazena ve spolkovm zkon a nelze se od ní odchlyt. Ustanovení saského zákona spolkovou upravu doplnuj, ale nenahrazují ji. Druhov ochrana zahrnuje ochranu zvířat a rostlin a jejich stanoviště před poškozenm ze strany člověka; dále ochranu, pei, rozvoj a obnovu biotopů voln žjcch živoch a rostlin, návrat a usazen druh do jejich přirozenho areálu rozšířn.

Zchran programy obsahují zejména druhy rostlin a živoch, ohrozen druhy, návrhy a pokyny k ochraně a ke sledování ohrožených druhů. Je zakázáno odebírat planě rostoucí rostliny a poškozovat je, voln žjc živochy bezdvodn rušit, lovit, zraňovat nebo zabíjet, stanoviště druh je zakázáno poškozovat nebo ničit. Zvířata a rostliny nepůvodních druhů nesmějí být umístěny ve voln přirod. Orgán ochrany prırody může povolit výjimky, nejsou-li v rozporu s veřejnm pořádkem a opatření nenarušují ochranu druhu.

Plan rostoucí kvtny smějí být sbírány mimo les pro osobn potřebu. Totz platí i pro byliny, houby a dalších lesní plody. Ustanovení týkající se zvlst chráněných rostlin a jejichst zůstávají nedotčena. Sběr rostlin a jejichst pro komercn uely je zakázání. Orgán ochrany prırody může povolit výjimky v přpad, že s tím vlnk pozemku souhlasí a nenastane podstatn narušení ekosystému.

Doasn zvlstn ochrann opatření mohou být stanovena niššm orgánem ochrany prırody. Týkají se stanoviště určitých druhů, zejména jejich stanoviště a hnízda. Biotopům upra-

veným v § 26 saského zákona je poskytnuta ochrana a všechny činnosti vedoucí ke zničení nebo poškození jsou zakázány s výjimkou činností, které se týkají pouze invazních druhů. Výjimky mohou být povoleny v případě, že opatření jsou nutná z důvodů obecného zájmu. Kompenzační opatření jsou za tyto činnosti poskytována. Orgány ochrany přírody vedou seznamy zvláště chráněných biotopů.

4.4.3 ÚPRAVA SOUSTAVY NATURA 2000

4.4.3.1 Úprava soustavy NATURA 2000 v českém právu

NATURA 2000 je dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona „*celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit*“. V České republice je NATURA 2000 tvořena ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami, které budou chráněny jako zvláště chráněná území (§14 ZOPŘK) nebo budou po vyhlášení pod smluvní ochranou (§ 39 ZOPŘK). Je třeba zdůraznit, že členské státy mohou chránit i další území podle stavu své přírody, soustava tvoří společný základ územní ochrany v Evropské unii. Ochranu přírody jednotlivých členských států soustava NATURA 2000 tedy nenahrazuje, ale doplňuje.⁵⁰⁷ Do českého právního řádu byly transponovány závazky evropského práva ochrany přírody. Jedná se jak o územní ochranu přírody, kterou zastupuje soustava NATURA 2000, tak i o druhovou ochranu přírody.⁵⁰⁸

Co se týká druhové ochrany přírody, je cílem EU odvrátit nebezpečí vyhubení, resp. vyhynutí druhů, dále zachování a zvýšení stavů populací druhů včetně ochrany jejich přírodních stanovišť. Členské státy EU mohou pro své území přijmout přísnější režim ochrany, než který stanoví unijní předpisy,⁵⁰⁹ nebo přísnější režim na svém území ponechat, pokud neodporuje unijnímu právu a směrnicím. Národní právní úprava nesmí zhoršit stav ochrany v daném státě, ochrana druhů je součástí unijního systému ochrany, členské státy mají po-

⁵⁰⁷ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 497 an.

⁵⁰⁸ Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2012, str. 159 an.

⁵⁰⁹ Prechalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha a. s. 2010, str. 13 an.

vinnost chránit i takové druhy, které jsou na jejich území běžné v případě, že v jiných státech se nevyskytují.

Ptačí oblasti

Pro vybrané druhy ptáků se územní ochrana uskutečňuje vyhlášením ptačích oblastí. Ptačí oblasti jsou „*území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropské unie, které vymezí vláda nařízením*“ (dle ustanovení § 45e ZO-PŘK). Cílem je zajistit přežití ptáků a rozmnožování v jejich areálu rozšíření.

Ptačí oblasti nepředstavují zvláštní kategorii územní ochrany v ČR, tvoří podle původního návrhu novely zákona sedmou kategorií zvláště chráněného území, doplňují stávající systém.⁵¹⁰

Druhy ptáků a jejich počet, pro něž je vymezena ptačí oblast, upravuje nařízení vlády č. 51/2005 Sb. Návrh ptačích oblastí schválila vláda po projednání MŽP ČR s ostatními ministerstvy a vypracovala ho Česká společnost ornitologická, která je partnerem mezinárodní organizace na ochranu ptáků BirdLife International. ČSO předjedнала návrh s obcemi, kraji, vlastníky a uživateli pozemků a předala ho Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR. Při vymezení oblastí se berou v potaz výhradně vědecké požadavky na ochranu druhů, neuplatní se ekonomické, příp. Sociální požadavky. Ty mohou být zohledněny až při stanovení ochranných podmínek ptačích oblastí, tj. při výčtu činností, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody. Kritéria pro výběr ptačích oblastí byla převzata podle kritérií pro výběr významných ptačích území v Evropské unii (IBA). Ptačí oblasti se vyhláší pro druhy ptáků uvedené v příloze I směrnice o ptácích a pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy ptáků, které nejsou uvedeny v příloze I směrnice o ptácích.

Hospodaření v ptačích oblastech je možné, s vlastníkem pozemku nebo jeho nájemcem lze uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření v ptačích oblastech. Učiní-li vlastník nebo nájemce pozemku písemný úkon s cílem uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření, zahájí orgán ochrany přírody ve lhůtě 90 dnů jednání o uzavření smlouvy. Neporušuje-li smlouva vnitrostátní právní předpisy, příp. evropské unijní předpisy, je orgán ochrany přírody oprávně-

⁵¹⁰ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 498.

něh smlouvu uzavřít. V případě, že ve smlouvě je obsažena úprava provádění činností, jež vyžadují souhlas orgánu ochrany přírody podle § 45e odst. 2 ZOPŘK, není tento souhlas požadován.

Ptačích oblastí je v ČR vyhlášeno celkem 41 o rozloze 8,9% rozlohy ČR. Jedná se například o ptačí oblasti Žehuňský rybník, Krkonoše či Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví.⁵¹¹ Ptačí oblasti byly Vládou ČR schvalovány postupně v letech 2004–2009.

Orgánem ochrany přírody, který rozhoduje o udělení souhlasu k jednotlivým činnostem, jsou správa národního parku, jedná-li se o ptačí oblast na území národního parku a jeho ochranného pásma nebo o částečný překryv; správa chráněné krajinné oblasti, jedná-li se o ptačí oblast na území CHKO a jejího ochranného pásma a v případech, jde-li o částečný překryv ptačí oblasti s CHKO, NPR, NPP; krajské úřady pro ptačí oblasti, které se nacházejí na ostatním území České republiky; újezdni úřady pro ptačí oblasti, které se nacházejí na území vojenských újezdů.⁵¹²

Evropsky významné lokality

Evropsky významné lokality (dále také „EVL“) slouží k ochraně typů evropsky významných přírodních stanovišť nebo evropsky významných druhů (neplatí pro ptáky). Úpravu zavedl vzhledem k nutné transpozici evropského unijního práva zákon č. 218/2004 Sb. Z důvodu vytvoření soustavy NATURA 2000 a její ochrany. Evropsky významné lokality nepředstavují zvláštní kategorii územní ochrany dle ustanovení § 14 ZOPŘK, dále kategorii obecné nebo smíšené ochrany přírody. Lokality byly vytvořeny pro ochranu typů evropsky významných přírodních stanovišť nebo evropsky významných druhů (vyjma ptáků).

Návrh seznamu evropsky významných lokalit připravila Agentura ochrany přírody a krajiny a celý proces proběhl pro přírodní stanoviště, živočichy, vyšší rostliny a nižší rostliny samostatně, až na konci byl vytvořen jednotný návrh evropsky významných lokalit. Návrh EVL byl vypracován pro obě biogeografické oblasti, do nichž Česká republika spadá (jak

⁵¹¹ Ptačí oblast Žehuňský rybník <http://zehunskyrybnik.webnode.cz/>; Ptačí oblast Krkonoše <http://www.krnep.cz/ptaci-oblast-krkonose/>; Ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví <http://www.bzenecka-doubrava.wz.cz/>

⁵¹² Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 502.

pro kontinentální, tak pro panonskou biogeografickou oblast), v konečné podobě obsahoval celkem 905 lokalit. Po úpravě tohoto návrhu byl vládě předložen seznam s celkovým počtem 883 lokalit. Vláda ČR schválila v prosinci 2004 národní seznam evropsky významných lokalit, v němž bylo 863 lokalit. Národní seznam schvaluje Evropská komise, která ovšem může nařídit vyhlášení i jiných lokalit, než které jí byly členským státem v národním seznamu navrženy, má-li za to, že byly členským státem opomenuty. Národní seznam pro ČR byl opakovaně doplněn. Orgány ochrany přírody mohou vyhlásit EVL za zvláště chráněné území dle ustanovení § 14 ZOPŘK nebo zřídit smluvně chráněná území dle ustanovení § 39 ZOPŘK. Zvláště chráněná území v ZOPŘK nejsou soustavou NATURA 2000 nahrazena, v některých případech se překrývají. Národní seznam EVL nemůže obsahovat „pouze“ zvláště chráněná území daného členského státu. Kritéria výběru podléhají požadavkům ze směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.

EVL jsou zveřejňovány ve Sbírce zákonů formou sdělení ministra životního prostředí, platí pro schválené i neschválené EVL. Orgány ochrany přírody mají povinnost informovat o tom vlastníky pozemků a obce. V ČR vyhlášeno celkem 1075 evropsky významných lokalit.⁵¹³ Mezi Evropsky významné lokality patří například EVL Labské údolí, EVL Havránka a Salabka či EVL Knížecí les.⁵¹⁴

Předběžná ochrana se vztahuje na území, která zatím nebyla vyhlášena jako zvláště chráněná území nebo na území, kde se evropsky významné lokality a zvláště chráněná území pouze částečně překrývají. Orgán ochrany přírody může z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu udělit výjimku ze zákazu poškozování evropsky významné lokality. Nelze-li vyloučit významný vliv na lokalitu, závisí udělení výjimky na výsledku posouzení. Poškození evropsky významné lokality může být stíháno jako přestupek⁵¹⁵ nebo jako jiný správní delikt.⁵¹⁶ Národní seznamy jsou na unijní úrovni schvalovány postupně podle jednotlivých biogeografických oblastí, i pro tyto oblasti jsou lokality schvalovány po čas-

⁵¹³ Rozhodnutí EK ze dne 16. 11. 2012 o aktualizovaném seznamu lokalit významných pro Společenství pro kontinentální biogeografickou oblast, C (2012) 8135 a Rozhodnutí EK ze dne 16. 11. 2012 o aktualizovaném seznamu lokalit významných pro Společenství pro panonskou biogeografickou oblast, C (2012) 8137.

⁵¹⁴ EVL Labské údolí <http://www.npcs.cz/evropsky-vyznamna-lokalita-labske-udoli>; EVL Havránka a Salabka <http://salvia-os.cz/prirodne-cenna-uzemi/praha/45-havranka-salabka-evl>; EVL Knížecí les <http://www.naturaboheica.cz/knizeci-les-prirodni-pamatka-a-evropsky-vyznamna-lokalita-16799/>.

⁵¹⁵ Ustanovení § 87 odst. 3 písm. n) ZOPŘK.

⁵¹⁶ Ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) ZOPŘK.

tech. Ze skutečnosti, že některé lokality z národního seznamu jsou zařazeny do evropského seznamu, tedy nevyplývá, že ostatní lokality z národního seznamu do něj již nebudou zařazeny.

Orgán ochrany přírody má povinnost před vyhlášením území zařazeného do národního seznamu, které ještě není součástí zvláště chráněného území, zjistit zájem vlastníků o smluvní ochranu podle ustanovení § 39 zákona. Smluvní stranou může být pouze vlastník pozemku, ne vlastník stavby. Nejedná-li se o jednu osobu, nelze smlouvu podle § 39 zákona uzavřít s vlastníkem nemovitosti, je-li předmět ochrany evropsky významné lokality spojen s danou nemovitostí nebo její částí.⁵¹⁷ Má-li vlastník zájem o smluvní ochranu, musí ho vyjádřit písemně do 60 dnů od doručení upozornění. Nepřihlásí-li se vlastník ke smluvní ochraně, je evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území. MŽP je dle tohoto ustanovení oprávněno v opodstatněných případech změnit kategorii zvláště chráněného území. Nově stanovená kategorie má plně vyhovovat zachování předmětu ochrany lokality a nezatěžovat vlastníky pozemků, dále nájemce, jiné osoby.

MŽP může s Evropskou komisí projednat, aby Komise aplikovala při zařazování evropsky významných lokalit z navrženého národního seznamu pružnější přístup, než který je předepsán v příloze III směrnice. Vzhledem k tomu, že nebyla splněna podmínka, aby rozloha evropsky významných lokalit s výskytem alespoň jednoho prioritního typu evropských stanovišť nebo prioritního evropsky významného druhu byla větší než 5%, nebylo toto ustanovení relevantní. Totéž se týká ostatních členských států, které měly směrnici po jejím přijetí transponovat do vnitrostátního právního řádu.⁵¹⁸

Ekonomické záměry v ptačích oblastech a evropsky významných lokalitách

Co se týká ekonomických aktivit na územích spadajících do soustavy NATURA 2000, neplatí obecně zákaz takovýchto činností. Jakákoliv koncepce nebo záměr, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhají hodnocení dů-

⁵¹⁷ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 207.

⁵¹⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 209.

sledků na území. Hodnocení důsledků na území a stav jeho ochrany neplatí pro plány péče, které byly orgánem ochrany přírody pro tato území zpracovány.

Ze směrnice vyplývá, že je-li zjištěn významný negativní vliv a neexistují-li alternativní řešení projektu bez takového vlivu, je projekt uskutečnitelný jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru. Jsou-li v dané lokalitě prioritní stanoviště nebo druhy, mohou být uplatněny pouze důvody v souvislosti s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu s přihlédnutím ke stanovisku Evropské komise. Směrnice počítá s provedením kompenzačních opatření, o nichž musí být Komise informována. Opatření mohou mít podobu významného zkvalitnění lokality v částech, kde se předmět ochrany nevyskytuje v takové míře, aby byly vytvořeny podmínky pro trvalou existenci, dále se jedná o vytvoření nové lokality, která bude vykazovat alespoň shodné parametry ochrany, v úvahu přichází i financování ochranných opatření za účelem zmírnění dopadu projektů na životní prostředí.

Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů se provádí podle zvláštních právních předpisů,⁵¹⁹ není-li stanoveno jinak. Předkladatel je povinen předložit návrh koncepce nebo záměru orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá do 30 dnů od doručení žádosti odůvodněné stanovisko. Co se týká politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, předkládá se zpráva o jejich uplatňování nebo zadání. Ve stanovisku může orgán sdělit, že je vyloučeno, aby měl záměr nebo koncepce významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. V tom případě lze záměr uskutečnit.

Není-li odůvodněným stanoviskem významný vliv vyloučen, musí být koncepce nebo záměr posouzeny podle zvláštních právních předpisů. Posouzení nebo hodnocení provádějí pouze držitelé zvláštní autorizace.⁵²⁰ Pokud nelze negativní vliv koncepce nebo záměru vyloučit, musí být předkladatelem zpracovány varianty řešení, které negativní vliv na území vyloučí nebo v případě nemožnosti jeho vyloučení alespoň zmírní. Koncepce nebo záměr mohou být schváleny jen v případě, že nebudou mít významný negativní vliv na příz-

⁵¹⁹ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

⁵²⁰ Ustanovení § 45i odst. 3 až 5 ZOPŘK.

nivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality a ptačí oblasti, příp. Za podmínek uvedených v § 45i odst. 9 a 10.

Prokáže-li hodnocení negativní vliv na území NATURA 2000 a neexistuje-li variantní řešení, je možné schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem až po uložení a zajištění kompenzačních opatření. Kompenzační opatření mohou být stanovena pro zajištění koncepce a pro zajištění záměru.

Kompenzační opatření pro účely koncepce mohou být nahrazení lokality dotčené realizací v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti. Kompenzační opatření pro účely záměru představuje vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě.

Přípustnými důvody schválení koncepce nebo záměru v situaci, kdy se v lokalitě nacházejí prioritní stanoviště nebo prioritní druhy, jsou ochrana veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, příznivé důsledky nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení pouze poté, co je Komise požádána o vydání stanoviska.

4.4.3.2 Úprava soustavy NATURA 2000 v německém spolkovém právu

Vyhlášená zvláště chráněná území nemohou sama o sobě zajistit trvalou existenci druhů. V ustanovení § 20 odst. 1 BNatSchG je stanovena povinnost vytvořit propojenou síť biotopů, která bude tvořit alespoň 10% celkové rozlohy země. Povinnost může být splněna buď vytvořením sítě na regionální úrovni, nebo sítě přesahující jednotlivé spolkové země. Toto spojení přispívá k zajištění trvalé ochrany populace volně žijících živočichů a rostlin, včetně jejich stanovišť, biotopů a společenství, k uchování, obnově a rozvoji fungování ekologických vztahů a zkvalitnění sítě NATURA 2000.

Transpozice směrnice o stanovištích proběhla v SRN opožděně a nikoliv řádně, což bylo příčinou několika podaných žalob ze strany Evropské komise. Evropský soudní dvůr rozhodoval jak v případě směrnice o stanovištích, tak i směrnice o ptácích, více včetně rozboru předmětných rozhodnutí bude uvedeno v další části práce.

Spolkový zákon o ochraně přírody rozlišuje dva typy území, prvním jsou tzv. ptačí oblasti (*Vogelschutzgebiete*) a druhým jsou evropsky významné lokality (*FFH-Gebiete*), mezi které řadíme např. Rotachtal Bodensee, údolí Deggenhauser a Farrenberg. V SRN se nacházejí např. ptačí oblasti Koos, Ennert či Helmsand.

Výběr chráněných území a jejich vyhlášení

Spolkové země vybírají v součinnosti se spolkovým Ministerstvem životního prostředí ptačí oblasti (§ 32 odst. 1 BNatSchG). Pokud jde o kritéria výběru, rozlišují se u ptačích oblastí v závislosti na druhu 2 typy. Je podstatné, zda oblast patří co do počtu a rozlohy k nejvhodnějším územím pro druhy uvedené v příloze I směrnice o ptácích. Chráněná území jsou stanovena pro druhy stěhovavých ptáků, které nejsou zahrnuty v příloze I směrnice. Jsou posuzována výhradně ornitologická kritéria, nikoliv ekonomické a jiné požadavky. Podle dosavadní rozhodovací praxe je možné omezené uvážení, co se týká počtu a prostorového ohraničení. Ministerstvo životního prostředí oznámí výběr Evropské komisi a odpovídající území jsou vyhlášena v některé z kategorií zvláště chráněných území (§ 32 odst. 2).

U lokalit významných pro Společenství je jejich vyhlášení z důvodu součinnosti Evropské komise jiné. Jednotlivé spolkové země nejprve vytvoří spolu s Ministerstvem životního prostředí návrh seznamu. Při výběru jsou zohledněna pouze kritéria ochrany přírody. Poté následuje druhá fáze, během níž je sestaven návrh seznamu lokalit významných pro Společenství. Proti vytvoření návrhu seznamu není přípustná žaloba na neplatnost. Oblasti s výskytem prioritních stanovišť nebo druhů jsou automaticky zařazeny do seznamu. O ostatních oblastech je třeba rozhodnout, jsou zohledněna pouze odborná kritéria. Lokality musí být do 6 let vyhlášeny v kategoriích zvláště chráněných území (§ 32 odst. 2 BNatSchG; odpovídá čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích).

Ve zvláště chráněných územích platí zákazy upravené v zákonech nebo nařízeních. Chráněná území podléhají zákazu zhoršení stavu ochrany a zákazu rušení (*Beeinträchtungsverbot* § 33 odst. 1 věta 1 BNatSchG).

Projekty jsou před povolením nebo provedením jejich slučitelnosti s cíli ochrany soustavy Natura 2000 přezkoumány (§ 24 odst. 1 BNatSchG). Může-li projekt způsobit významná

poškození, není přípustný (čl. 34 odst. 2 BNatSchG). Týká-li se prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, je výjimka možná.

Odsouzení SRN ve věci C-98/03 vedlo k rozšíření věcné působnosti hodnocení dopadů. Definice projektu uvedená v § 10 odst. 1 č. 11 BNatSchG byla odstraněna jako součást tzv. *malé novely (Kleine Novelle)* Spolkového zákona o ochraně přírody v roce 2007. V současné době již není rozdíl mezi projekty na území a mimo zvláště chráněná území. Hodnocení dopadů podléhá podle platného znění spolkového zákona rovněž takové projekty, které nevyžadují úřední povolení. To znamená, že hodnocení dopadů se neomezuje pouze na zákon o ochraně ovzduší stanovený rozsah zařízení.

Není-li proveden žádný nebo dostatečný výběr ptačích oblastí nebo lokalit významných pro Společenství, nabízí se otázka přímého účinku směrnice. Pro faktické ptačí oblasti může být režim ochrany čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 6 odst. 2-4 směrnice o ptácích aplikován, to neplatí pro potenciální oblasti. Až do oznámení oblastí Komisi je oblastem přiznán pouze nižší stupeň ochrany.

Ptačí oblasti představují takové oblasti, které jsou již chráněny. Zákaz zhoršení stavu přírody představuje trvalou právní ochranu oblastí soustavy Natura 2000. Příkazy a zákazy platí jako *lex specialis*, pokud odpovídají požadavkům čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. Vztah ustanovení k předpisům upravujícím projekty a plány není v dosavadní judikatuře jasně definován.

Změna se týká fyzické stránky částí území, rušení souvisí s chráněnými druhy, ať již opticky, akusticky apod. Nezáleží na tom, zda ke změně nebo rušení dojde vně území nebo mimo území. Oblast působnosti obecného zákazu zhoršení stavu přírody je nastavena široce, čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích vykazují stejnou úroveň ochrany. Členský stát je povinen přijmout preventivní opatření proti nedbalému nebo náhodnému poškození. Výjimky mohou být přípustné (§ 33 odst. 1 nebo § 32 odst. 3 zákona). Podle druhého odstavce jsou posuzovány oblasti s prioritními typy přírodních stanovišť a prioritními druhy. Jedná se o ty oblasti, které podle názoru Evropské komise neprávem nebyly zařazeny do národního seznamu lokalit. Směrnice o stanovištích upravuje v čl. 5 odst. 1 až 3 dvoustranné konzultace, během kterých se má členský stát dohodnout s Komisí. Do konce tohoto řízení je lokalita předmětem čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. Do rozhodnutí Rady v této věci se na lokality neuplatní ustanovení § 34 a § 36 BNatSchG.

V roce 2000 bylo rozhodnuto, že oblasti, které nebyly vyhlášeny za zvláště chráněná území, i když to bylo nutné, podléhají úpravě čl. 4 odst. 4 věty 1. Směrnice o stanovištích. To má za následek, že projekt nebo plán, který by mohl významně ovlivnit tuto oblast, není povolen (ani z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu). Faktické ptačí oblasti mají tedy přísnější ochranu než skutečně vyhlášené oblasti. V roce 2005 rozhodl ESD ve věci Dragaggi (C-117/03), že ochranná opatření se vztahují pouze na ty oblasti, které již byly zařazeny do evropského seznamu.

Členské státy jsou povinny přijmout opatření k ochraně lokalit, které jsou uvedeny v národním seznamu a mohou se tak stát lokalitami významnými pro Společenství. Bavorský správní soudní dvůr (*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* – BayVerwGH) předložil ESD předběžnou otázku dle čl. 234 Smlouvy o ES (článek 267 SFEU). Ve věci „Bund Naturschutz e. V. in Bayern“ byly stanoveny povinnosti členských států při ochraně lokalit již navržených, ale dosud nezařazených do seznamu lokalit významných pro Společenství. Členské státy nejsou oprávněny povolit zásahy, které by mohly vážně ohrozit tyto lokality.

To by se stalo v případě, pokud by zásah mohl významně zmenšit plochu území, mohl by vést k vymizení prioritních druhů nebo by mohl vyvolat zničení území nebo likvidaci jeho vlastností. V rozhodnutí ve věci věc „First Corporate Shipping“ vychází ESD z předpokladu, že by Komise měla mít úplný seznam lokalit, které mají značný ekologický význam pro cíl ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a rostlin. Tento seznam by měla Komise mít, aby mohla vytvořit seznam lokalit významných pro Společenství.

Kategorie zvláště chráněných území, jako jsou chráněná krajinná oblast, přírodní park, přírodní památka a chráněné součást krajiny nejsou ideální pro vyhlášení území NATURA 2000. Vzhledem k přísné ochraně jsou vhodnější přírodní rezervace, národní park, biosférická rezervace. Chráněné krajinné oblasti by měly být posouzeny pro každý případ zvlášť. Velká část německých přírodních rezervací, národních parků a biosférických rezervací odpovídá požadavkům soustavy NATURA 2000.

4.4.3.3 Úprava soustavy NATURA 2000 v bavorském právu

Směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích byly do německého práva transponovány do ustanovení § 31 a násl. BNatSchG.⁵²¹ Území soustavy Natura 2000 stanovují jednotlivé spolkové země,⁵²² v případě Bavorska je toto v kompetenci zemské vlády.⁵²³ Ptačí oblasti (*Vogelschutzgebiete*) se stanoví dle ustanovení čl. 20 odst. 1 věta 2. BayNatSchG nařízením,⁵²⁴ což je rozdíl ve srovnání s evropsky významnými lokalitami (*FFH-Gebiete*), pro které výše uvedené neplatí. Bavorský zákonodárce touto úpravou setrval na úpravě, která platila již před přijetím tohoto zákona. Snahou bylo omezit stanovení tzv. Faktických ptačích oblastí (*faktische Vogelschutzgebiete*), které se v průběhu let vyvinuly z důvodů soudních rozhodnutí. Nutnost právní formy posílila právní jistotu a zpřesnila interpretaci. Stanovení ochrany podle ustanovení § 32 odst. 4 BNatSchG nemusí proběhnout v případě, že opatření na základě programů podpory zajišťují rovnocennou ochranu.

Změny nebo poškození, které mohou způsobit významné poškození území Natura 2000, jsou nepřípustné, úprava je již na spolkové úrovni v ustanovení § 33 odst. 1 BNatSchG. Spolkový zákon upravuje také hodnocení vlivů plánů a projektů a možnosti výjimek.⁵²⁵ Kompetence pro oblasti soustavy Natura 2000 se týkají rovněž udělování výjimek podle příslušných ustanovení Spolkového zákona o ochraně přírody. Řízení upravené v ustanovení čl. 22 BayNatSchG je převažujícím řízením, které neplatí pro povolení ve věci sjezdovek. V případě, že projekt nepodléhá ani oznámení, ani povolení a takový projekt není prováděn orgánem, je k řízení a oznámení příslušný nižší orgán ochrany přírody.

Orgán, který provádí projekt, který nepodléhá ani povolení, ani oznámení, tak činí v souladu s orgánem ochrany přírody na srovnatelné úrovni. Za proces posouzení vlivů na životní prostředí je odpovědný orgán, který vede řízení. EIA se provádí po dohodě s orgánem ochrany přírody na srovnatelné úrovni. Zjištění stanoviska Evropské komise náleží v případě poškození prioritních stanovišť a prioritních druhů nejvyššímu orgánu

⁵²¹ Mühlbauer, H., *Das neue Naturschutzrecht in Bayern*, Richard Boorberg Verlag München 2011, str. 18 an.

⁵²² Ustanovení § 32 odst. 1 BNatSchG.

⁵²³ Ustanovení čl. 20 odst. 1 věta 1. BayNatSchG.

⁵²⁴ Verordnung über die Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten sowie deren Gebietsbegrenzungen und Erhaltungszielen, (Vogelschutzverordnung – VoGEV) v překladu Nařízení o stanovení evropských ptačích oblastí, vymezení jejich území a cílech ochrany ze dne 12. 7. 2006, účinné od dne 1. 9. 2006.

⁵²⁵ Ustanovení § 34 odst. 1 až 5, ustanovení § 36 BNatSchG.

ochrany přírody. Komise informuje příslušný orgán o náhradě, také v tomto případě je stanovena příslušnost ve prospěch nejvyššího orgánu ochrany přírody.

Odchylnou úpravu od ustanovení § 35 BNatSchG nalezneme v ustanovení čl. 21 BayNatSchG, protože oblast působnosti ochranného režimu zavedení geneticky modifikovaných organismů v EVL není omezena. Narušení zvenčí může také spadat pod režim ochrany, jak lze dovodit z judikatury Soudního dvora EU (C-98/03). Oblast působnosti se v platném znění bavorského zákona rozšiřuje na 1000 metrů kolem dané lokality. Na geneticky modifikované organismy se aplikuje ustanovení § 34 odst. 6 BNatSchG, výjimky uvedené v ustanovení § 3 až 5 neplatí.

4.4.3.4 Úprava soustavy NATURA 2000 v saském právu

Evropsky významné lokality a ptačí oblasti jsou ve smyslu ustanovení § 15 zákona vyhlášeny za zvláště chráněná území. Přitom je stanoven účel ochrany a ohraničení oblasti, jsou zmíněny oblasti s prioritními stanovišti a prioritními druhy. Požadavky směrnice a nařízení CITES jsou zajištěny vhodnými příkazy a zákazy, jakož i plány péče a rozvoje. Smluvní ochrana obou typů území, tedy jak evropsky významných lokalit, tak i ptačích oblastí, je ekvivalentem vyhlášení zvláště chráněných území, je-li zajištěna rovnocenná ochrana nebo následuje Gebietssicherung (§ 22a odst. 3 saského zákona). Úprava § 22a odst. 3 zákona je odlišná od české právní úpravy, neboť v Saském zákoně o ochraně přírody je smluvní ochrana možná jak pro evropsky významné lokality, tak i pro ptačí oblasti. Tak tomu v českém ZOPŘK není, smluvní ochrana je možná pouze pro evropsky významné lokality.

Je-li území vyhlášeno, nejsou plány, opatření, změny nebo rušení, které mohou způsobit významné poškození území, přípustné. Pro ptačí oblasti i evropsky významné lokality mají být stanoveny plány managementu, jsou-li tyto plány nezbytné k prosazení cílů ochrany. Plány mohou být zcela nebo zčásti integrovány do jiných plánů rozvoje daného území.

Úprava o hodnocení dopadů se vztahuje také na projekty a plány, které mohou mít dopad na území jiné spolkové země, příp. V jiném členském státě EU. Jedná-li se o případ jiné spolkové země, jsou příslušné orgány této země co nejdříve zapojeny (§ 22c odst. 2 saského zákona). Stanovení vyrovnávacích opatření probíhá vždy v součinnosti s příslušnými úřady dané spolkové země. V případě, že jde o dopad na území jiného členského státu Evropské unie, postupuje se podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

4.5 Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody

V následující části bude blíže zkoumána otázka vlastnického práva a její vztah k životnímu prostředí. Ve střetu mezi ochranou životního prostředí a výkonem vlastnického práva jde o zájmy vlastníka (obvykle soukromoprávní) a veřejnoprávní zájem společnosti vztahující se na ochranu životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek. V úvodu bude poukázáno na ústavní zakotvení této problematiky v obou zemích, dále budou jako příklady zmíněny relevantní zákonné předpisy obou zemí. Při zohlednění vztahů mezi ochranou životního prostředí a vlastnickým právem je třeba vymezit, že životní prostředí není předmětem vlastnického práva. Toto platí pro životní prostředí jako celek, vlastněny mohou jeho složky, zejména půda, živočichové, kteří jsou v držení a nežijí volně v přírodě.⁵²⁶ Naproti tomu volně žijící živočichové, voda, ovzduší nejsou předmětem vlastnického práva.

4.5.1 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V ČR

Majetek byl v římském právu označen jako *dominium* - neomezené právo k věci, které chránilo vlastníka proti všem. Vlastnictví je stále vnímáno jako soukromoprávní nástroj, sociální pojítka se stává stále důležitější. Ochrana přírody je na rozdíl od vlastnictví novým institutem, který se ve zvýšené míře objevuje až ve 20. Století. Již v 19. Století byla založena chráněná krajinná oblast Žofínský prales, obecně se jednalo spíše o dílčí činnosti vlastníků než o velké iniciativy. Ochrana přírody není upravena v předpisech českého ústavního pořádku, nepochybně se jedná o společenskou hodnotu, která vyžaduje zvláštní péči. Ze zákonných právních předpisů je třeba zmínit zákon č. 17/1992 Sb. (o životním prostředí), který je *lex generalis* i k zákonu o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb.

Vztah vlastnického práva a životního prostředí je vyjádřen v Listině v člancích 11 a 35. V čl. 11 Listiny je stanoveno, že vlastnictví zavazuje. Výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.⁵²⁷ v případě střetu výkonu vlastnického práva, kterým je překročena míra stanovená zákonem, s ochranou životního prostředí, má dle ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny navrch ochrana přírody a životního prostředí. Zásahy do vlastnického práva jsou možné pouze, jsou-li splněny podmínky stanovené Listinou. Ty platí také pro omezení, odnětí vlastnického prá-

⁵²⁶ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2010, str. 57.

⁵²⁷ Čl. 11 odst. 3 Listiny.

va, pokud to vyžaduje zájem ochrany životního prostředí.⁵²⁸ Vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva je upraveno v čl. 11 odst. 4 Listiny, kde jsou stanoveny podmínky.⁵²⁹

Zákaz ohrožovat a poškozovat při výkonu svých práv životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, jak je uvedeno v čl. 35 odst. 3 Listiny, platí i pro vlastníka. Tento zákaz je, jak bylo uvedeno výše, ve vztahu k vlastnickému právu vyjádřen v čl. 11 odst. 3 Listiny. V případě, že výkon práva znamená ohrožení nebo poškození životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru stanovenou zákonem, nepřísluší subjektu náhrada za omezení práva a respektování daného ustanovení.⁵³⁰ Zákon č. 114/1992 Sb. patří k zákonům, na jejichž základě dochází k zásahům do vlastnického práva.⁵³¹ Vzhledem k výše uvedenému je možno shrnout, že životní prostředí je v porovnání s vlastnictvím vyšší hodnotou. Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, a proto lze vlastnické právo omezit nebo odejmout. To lze učinit pouze na základě zákona a za náhradu, jak určuje čl. 11 odst. 4 Listiny.⁵³²

V čl. 11 odst. 5 Listiny jsou upraveny daně a poplatky. Daně mohou mít v menšině případů pozitivní efekt, např. daňový pokles. Obvykle působí daň dle zásady „znečišťovatel platí“ negativně pro znečišťovatele například spotřební daň na olej.

Ústavní soud rozhodl dne 9. 10. 1996 ve věci Pl. ÚS 15/96, která se týkala zamítnutí žádosti o udělení souhlasu s prodejem bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města. Navrhovatel namítal porušení práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 104 Ústavy ČR a vlastnického práva, které zaručuje čl. 11 Listiny. Stěžovatel navrhoval zrušení ustanovení zákonů⁵³³ majících za následek omezení vlastnického práva. Ústavní soud zkoumal, zda bylo základní právo nebo svoboda porušeno zásahem orgánu veřejné moci.⁵³⁴ Tento zásah

⁵²⁸ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 55 an.

⁵²⁹ Čl. 11 odst. 4 Listiny: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

⁵³⁰ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 523 an.

⁵³¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2010, str. 56.

⁵³² Čl. 11 odst. 4 Listiny: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

⁵³³ Jednalo se o ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb. ve znění zákona č. 273/1994 Sb., dále o ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb.

⁵³⁴ Podmínka ústavní stížnosti podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.

může být rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci. Ústavní soud dle výkladu příslušného ustanovení o. s. ř.⁵³⁵ dovodil, že není důležité označení aktu vydaného správním orgánem, ale jeho věcný obsah. V dané věci vydalo Ministerstvo obrany ČR jako správní orgán pravomocné rozhodnutí. Ústavní stížnost je přípustná, pokud byly vyčerpány všechny procesní prostředky stanovené v zákoně k ochraně práv stěžovatele.⁵³⁶ Přesahuje-li věc svým významem podstatně zájmy stěžovatele, je stížnost přípustná i v případě, že není splněna předchozí podmínka. Důležitý je tedy vedle požadavku obecného dosahu i požadavek podstatného přesahování vlastních zájmů stěžovatele.

Omezení vlastnického práva má ústavní základ v čl. 11 odst. 3, 4 a 5 Listiny. K omezení ústavního práva nebo svobody může dojít v případě jejich kolize nebo v případě kolize s veřejným statkem.⁵³⁷ Veřejné statky jsou charakteristické tím, že lidé nemohou být omezeni v jejich požívání a prospěch z veřejných statků je nedělitelný.⁵³⁸ Základní práva a svobody lze členit na části a přiřadit je jednotlivcům. Tato práva a svobody⁵³⁹ jsou tedy distributivní a lze je omezit v zájmu jiného práva a svobody nebo veřejného statku. Dojde-li ke kolizi, je třeba vymezit podmínky, kdy má základní právo či svoboda přednost před jiným právem a svobodou, příp. Veřejným statkem. Obecný závěr je, že základní právo nebo svobodu lze omezit jen ve prospěch jiného práva nebo svobody nebo veřejného statku. Kritéria, která je třeba při kolizi zvažovat, jsou vhodnost, potřebnost a závažnost.

Ústavní soud posuzoval, zda omezení vlastnického práva bylo nuceným omezením práva nebo kolizí základního práva s jiným veřejným statkem. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny znamená povinnost strpět použití vlastněné věci ve stavu nouze, nelze-li účelu dosáhnout jinak. Omezení musí být pouze na dobu nezbytnou a v nezbytné míře. Další možností omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny je omezení, je-li účel totožný s účelem vyvlastnění. Ústavní soud došel k závěru, že omezení vlastnického práva v předmětné věci nelze hodnotit dle čl. 11 odst. 4 Listiny, protože není

⁵³⁵ Ustanovení § 244 odst. 3 o. s. ř.

⁵³⁶ Podmínka je v ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.

⁵³⁷ Zde se veřejným statkem rozumí jiná ústavně chráněná hodnota, které chybí povaha základního práva a svobody.

⁵³⁸ Jako příklad veřejného statku lze na tomto místě uvést např. zdravé životní prostředí, veřejný pořádek, národní bezpečnost aj.

⁵³⁹ Základním právem a svobodou je např. osobní svoboda, volební právo nebo právo sdružovat se v politických stranách.

spojeno se stavem nouze a účel zabezpečení veřejného zájmu není možné hodnotit jako naléhavý. Účel omezení není totožný s účelem vyvlastnění. Při hodnocení výše uvedených kritérií shledal Ústavní soud, že zatímco kritérium vhodnosti je splněno, kritérium potřebnosti nikoliv. Dle odůvodnění rozhodnutí lze dosáhnout zabezpečení bytových potřeb i jinak. Vzhledem k rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny a nesplnění podmínky omezení jednoho základního práva kolizí s jiným právem, svobodou nebo veřejným statkem zrušil Ústavní soud napadené ustanovení.⁵⁴⁰ Ústavní soud dále odmítl návrh na zrušení napadeného ustanovení⁵⁴¹ z důvodu nesplnění podmínky jeho uplatnění.

Dle obecné ochrany přírody a krajiny jsou všechny fyzické a právnické osoby povinny postupovat při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, dále např. při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů.⁵⁴² Orgán ochrany přírody uloží nápravná opatření v případě, kdy povinná osoba ohrožuje nebo poškozuje prvky přírody a jednotlivé druhy. Zákon předepisuje sankce formou pokut dle ustanovení § 87 odst. 3 písm. g) a § 88 odst. 2 písm. i) ZOPŘK dle toho, jedná-li se o přestupek nebo správní delikt.

Přechodně chráněná plocha, která je upravena v § 13 ZOPŘK, je právním institutem, který se nachází mezi obecnou a zvláštní ochranou přírody, byť je zákonem přiřazena k obecným nástrojům ochrany přírody. Příslušný orgán ochrany přírody může svým rozhodnutím vyhlásit za přechodně chráněnou plochu území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů. Přechodně chráněnou dobu lze vyhlásit též z jiných vážných důvodů, zejména vědeckých, studijních či informačních (§ 13 odst. 1 ZOPŘK).⁵⁴³ Ve výroku rozhodnutí o vyhlášení přechodně chráněné plochy lze omezit využívání území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje vymezeného předmětu ochrany. Omezení jsou závazná pro účastníky řízení, tedy především vlastníka a nájemce pozemku, resp. i jejich právní nástupce. Pokud vznikne vlastníku nebo nájemci pozemku v důsledku ochranných podmínek pře-

⁵⁴⁰ Ústavní soud zrušil ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb. ve znění zákona č. 273/1994 Sb.

⁵⁴¹ Ústavní soud odmítl dle ustanovení § 43 zákona č. 182/1993 Sb. návrh na zrušení ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. jako nepřipustný.

⁵⁴² Ustanovení § 5 odst. 3 ZOPŘK.

⁵⁴³ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2007, str. 131 an.

chodně chráněné plochy újma nikoliv nepatrná, přísluší mu na jeho žádost finanční náhrada od úřadu ochrany přírody, který přechodně chráněnou plochu vyhlásil. Předmětem náhrady je ušlý zisk, tedy to, o co se majetek vlastníka nebo nájemce zmenšil i to, o co se majetek výše uvedených nezvětšil. Mezi vzniklou majetkovou újmu a uvedenými omezeními musí být příčinná souvislost. Náhrada se poskytuje na žádost postižené osoby ve formě finanční náhrady.⁵⁴⁴

ZOPŘK připouští i soukromoprávní formu ochrany u národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky a památného stromu. V ustanovení § 39 ZOPŘK je stanoveno, že orgány ochrany přírody mohou zřizovat evropsky významné lokality a památné stromy včetně jejich ochranných pásem na základě písemné dohody o ochranných podmínkách. Dohodu uzavře orgán oprávněný k vyhlášení území s vlastníkem dotčeného pozemku v případě, že ochrana bude k pozemku vázána trvale věcným břemenem. Další způsob je v ustanovení § 40 ZOPŘK, který se věnuje postupu při vyhlášení zvláště chráněných území. Návrh na vyhlášení oznamuje úřad ochrany přírody písemnou formou vlastníkům a nájemcům nemovitostí, kteří mají být dotčeni ochranou. Od oznámení záměru do vyhlášení území za zvláště chráněné území se musí každý zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně. Výjimky z tohoto zákazu nejsou přípustné.

ZOPŘK upravuje také materiální náhradu, nejen finanční. Na základě ustanovení § 59 odst. 1 ZOPŘK se k zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability uskuteční opatření, projekty a plány dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona. Je-li vyžadována změna v užívání pozemku, se kterou vlastník nesouhlasí, nabídne mu pozemkový úřad příslušného úřadu výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu, a to v přiměřené výměře a kvalitě, jako je původní pozemek, pokud možno v obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního.

ZOPŘK vymezuje případy, kdy je při střetu zájmu na ochranu životního prostředí (tj. Veřejného zájmu) a jiného veřejného zájmu upřednostněn právě jiný veřejný zájem, nikoliv ochrana životního prostředí. Na základě ustanovení § 43 a 56 ZOPŘK jsou povoleny výjimky ze zákazů činností ve zvláště chráněných územích a zákazů při ochraně památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů.

⁵⁴⁴ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 525.

Ustanovení § 60 ZOPŘK upravuje odnětí vlastnického práva ve spojení s ochranou životního prostředí. Vyvlastnění nemovitosti je nejsilnějším zásahem do vlastnických práv, za účelem ochrany přírody a krajiny lze nemovitost vyvlastnit, pokud nelze ochrany přírody dosáhnout dohodou s vlastníkem nemovitosti. ZOPŘK odkazuje na ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

V ZOPŘK je upraveno i předkupní právo státu k pozemkům, které jsou vlastníci nezastavených pozemků ležících na zákonem stanovených zvláště chráněných území povinni nabídnout v případě prodeje přednostně orgánu ochrany přírody. Neprojeví-li orgán ochrany přírody o pozemky do 60 dnů písemnou formou závazný zájem, mohou vlastníci pozemky prodat. Financování výkupu pozemků zvláště chráněných území nebo významných krajinných prvků lze provést s pomocí příspěvku ze SFŽP ČR.

Vlastník má dle ustanovení § 62 a 63 ZOPŘK povinnost strpět vstup na své pozemky, čímž také dochází k omezení vlastnictví. Ustanovení § 62 upravuje vstup na pozemky pro pracovníky orgánů ochrany přírody, zatímco úprava v ustanovení § 63 platí pro každého. Pracovníci orgánů ochrany přírody mají při prokázání se služebním průkazem právo vstupovat na cizí pozemky za účelem plnění úkolů, které vyplývají z předpisů na ochranu přírody a krajiny. Pracovníci jsou oprávněni zjišťovat údaje a informace dle zákona, při výkonu své činnosti jsou povinni šetřit dotčené pozemky i ostatní práva vlastníka. Odpovědnost za škodu způsobenou pracovníky orgánu ochrany přírody nese stát, jedná se o absolutní odpovědnost, tedy bez možnosti liberace. Ustanovení § 63 odst. 2 ZOPŘK upravuje právo každého na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví nebo nájmu státu, obce nebo jiné PO, není-li tímto způsobena škoda na majetku nebo zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti nebo sousedských práv.

Orgán ochrany přírody je po projednání s dotčenými obcemi oprávněn dle ustanovení § 64 ZOPŘK omezit nebo zakázat přístup veřejnosti na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a první zóny chráněných krajinných oblastí nebo jeskyní v případě, že hrozí jejich poškozování z důvodů především nadměrné návštěvnosti. Zákaz nebo omezení vstupu musí být vyznačeny na přístupových cestách i na jiných místech v terénu.

Orgán ochrany přírody je dle ustanovení § 66 ZOPŘK oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změ-

nu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, příp. je oprávněn takovou činnost zakázat. Orgány ochrany přírody mohou regulovat chování osob při výkonu dovolených činností, které by byly s to přivodit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Činnost může být omezena stanovením podmínek jejího výkonu. Toto ustanovení nelze aplikovat v případě vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

Vlastníci a nájemci pozemků mají povinnost zlepšovat podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability (ustanovení § 68 ZOPŘK). Pokud vlastník nebo nájemce pozemku neprovede zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, provede orgán ochrany přírody sám. Vlastník má povinnost strpět provádění zásahů a umožnit vstup na svůj pozemek. Náklady, které jsou spojeny s těmito opatřeními, nese vlastník, příp. nájemce, protože je to právě on, kdo svou povinnost nesplnil, a tato opatření měla být provedena jím/jimi.

Pokud vlastník nebo nájemce pozemku svou povinnost dodržuje, může s orgány ochrany přírody nebo obcemi uzavírat písemné dohody. Dohodou lze upravit i způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech. Finanční příspěvek může být přiznán v případě, že došlo k uzavření písemné dohody podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona, pokud se vlastník nebo nájemce zdrží určité činnosti, nebo udělá dohodnuté práce za účelem zlepšení životního prostředí.⁵⁴⁵

Omezení vlastnického práva vzniká ze zákona, na základě rozhodnutí správního úřadu, na základě administrativní smlouvy mezi vlastníkem a správním úřadem. Poslední příklad – omezení vlastnického práva administrativní smlouvou – byt' není v právní úpravě obvyklý, uvádí i ZOPK. Dle ustanovení § 68 odst. 2 ZOPŘK lze omezit vlastnické právo na základě smlouvy k provádění péče o pozemky mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody.

V nález č. 256/2010 Sb. se Ústavní soud zabýval návrhem na zrušení ustanovení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který podala skupina sená-

⁵⁴⁵ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 530.

torů.⁵⁴⁶ Senátoři argumentovali tím, že napadené ustanovené ZOPŘK je v rozporu s čl. 1 Listiny, domnívali se, že zásahy představují omezení vlastnického práva. Upozorňovali na skutečnost, že intenzita zásahu není v souladu s potřebou naplnění veřejného zájmu, který spočívá v zachování přírodního a krajinného prostředí.⁵⁴⁷ Uváděli, že směřuje ke změně stavu, nikoliv k zachování přírodního a krajinného prostředí. Namítali dále porušení čl. 11 odst. 4 Listiny tím, že k omezení vlastnického práva může dojít, aniž by byl přiznán nárok na poskytnutí náhrady. Senátoři namítali, že ze ZOPŘK nelze dovodit podoba zásahů, rozsah a meze zásahů na zlepšení přírodního prostředí. MŽP ČR ve svém vyjádření k věci uvedlo, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Ministerstvo doplnilo, že napadené ustanovení ZOPŘK je v souladu s cíli směrnice o stanovištích, která jako jeden ze svých cílů uvádí zachování nebo obnovu příznivého stavu vybraných přírodních stanovišť a druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin z hlediska ochrany. Směrnice stanoví, že členské státy mají usilovat o zlepšení ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000 rozvojem takových krajinných prvků mimo soustavu, které mají velký význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny.⁵⁴⁸ Ministerstvo uvedlo, že ustanovení § 68 ZOPŘK je uplatňováno se souhlasem vlastníků nebo nájemců pozemků, nesouhlasí s tím, že by docházelo k nucenému omezování vlastnických práv, jak je namítáno. Ústavní soud vysvětlil smysl ustanovení § 68 odst. 3 zákona tak, že cílem je působit na vlastníky pozemků, aby se sami zasadili o zachování druhového bohatství přírody a tuto činnost nemusely provádět orgány ochrany přírody. Soud dále uvedl, že ve výzvě musí být uveden rozsah zásahu, aby výzva měla smysl. Výzva je individuálním správním aktem, použije se správní řád.

Ústavní soud se k další námitce skupiny senátorů vyjádřil vesměs souhlasně v tom, že z ustanovení § 68 odst. 3 ZOPŘK nelze zjistit, jakou podobu mohou mít zásahy na zlepšení přírodního prostředí. Tato skutečnost ještě nezakládá protiústavnost, dle názoru soudu nelze stanovit výčet všech možných opatření k zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

⁵⁴⁶ Podrobněji k nálezu Stejskal, V., Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2011, str. 153-163.

⁵⁴⁷ Dle ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁴⁸ Ustanovení čl. 3 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

K bodu skupiny, který se týkal intenzity zásahů do vlastnického práva, rozhodl soud tak, že potvrdil, že zásah vede k zachování stavu, nikoliv k jeho změně, jak uváděli stěžovatelé. Námitka není v souladu ani se směrnicí o stanovištích. Soud neshledal odůvodněnou ani námitku týkající se nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva. Vlastník pozemku může s orgánem ochrany přírody uzavřít dohodu, na jejímž základě se vlastník zdrží některých činností nebo provede některé práce. Za to mu dle ustanovení § 69 ZOPŘK náleží finanční příspěvek, který představuje náhradu v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny. I v případě, že není uzavřena písemná dohoda, je třeba aplikovat ustanovení § 69 ZOPŘK a zaplatit příspěvek vlastníkovu pozemku.

Ústavní soud potvrdil tímto nálezem soulad ustanovení § 68 ZOPŘK s Ústavou⁵⁴⁹ a zdůraznil, že *„zachování, ochrana a zlepšování druhového bohatství přírody, systému ekologické stability krajiny a zlepšování přírodního a krajinného prostředí je legitimním, ústavně konformním cílem na ochraně životního prostředí, který je ve veřejném zájmu“*.

Náhrada za omezení (nebo odnětí) vlastnického práva, je jednou z podmínek, které stanoví Listina. Dle vyvlastňovacího zákona je náhrada upravena při zásahu do vlastnického práva formou vyvlastnění.

Nárok na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření je upraven v ustanovení § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nárok na náhradu vzniká při omezení, která se týkají územní nebo druhové ochrany (části třetí až páté zákona). Nárok na náhradu se nezakládá na omezení z režimu významných krajinných prvků, obecné ochrany rostlin a živočichů apod.⁵⁵⁰ Zákon nestanoví, co je onou újmou, za kterou přiznává náhradu v penězích. Z povahy náhrady lze dovodit, že se jedná o škodu (ekonomickou újmu).

4.5.2 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA VE SPOLKOVÉM PRÁVU

Ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody z roku 2002 nebyla obsažena úprava zohledňující vztah vlastnického práva a ochrany přírody. V rámci stávající úpravy spolkového zákona je upravena povinnost vlastníka strpět opatření na ochranu přírody a krajiny, je-li to přiměre-

⁵⁴⁹ Stejskal, V., Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2011, str. 163.

⁵⁵⁰ Jančářová, I., Pekárek, M., Právo životního prostředí – I. díl, Masarykova univerzita Brno, 2. vydání, Brno 2009, str. 321 an.

né (ustanovení § 65 zákona). Předkupní právo zemí k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny včetně rekreace je upraven v § 66 spolkového zákona, spolkové země jsou v zemských zákonech oprávněny přijímat odchylná ustanovení.

Je-li vlastník vystaven nepřiměřené zátěži opatřeními ochrany přírody a krajiny, přísluší mu přiměřená náhrada (ustanovení § 68 spolkového zákona). Osvobození (*Befreiung*) od zákazů a příkazů spolkového zákona o ochraně přírody, zemských zákonů nebo jiných právních předpisů, je v zásadě možné, osvobození je možné z důvodů převažujícího veřejného zájmu (také sociálních a ekonomických). Pokud výkon právních předpisů vede k nadměrné zátěži, je osvobození rovněž povoleno.

Osvobození se nevztahuje na zákazy uvedené v ustanovení § 33 a § 44 spolkového zákona. Pro odškodnění a vyrovnání platí, že podrobnosti jsou ponechány jednotlivým spolkovým zemím. Výlučná pravomoc zemí se uplatní v případě vyvlastňování pozemků z důvodů ochrany přírody a krajiny (ustanovení § 68 odst. 3 spolkového zákona). Omezení vlastnického práva musí být přiměřeně kompenzováno, pokud v jednotlivých případech vede k nadměrné zátěži. Kompenzace je finanční povahy (ustanovení § 68 odst. 1 spolkového zákona). Vlastník může ve zvláštních případech požadovat převzetí pozemku od státu. To je možné v případech, kdy pro něj vlastnictví pozemku nadále není ekonomicky únosné. Za významná, ale přesto stále přiměřená omezení může být zemskými právními předpisy poskytnuta přiměřená náhrada.

4.5.3 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V BAVORSKÉM PRÁVU

Předkupní právo plní v praxi ochrany přírody důležitou funkci, je často využíváno orgány ochrany přírody s cílem získat přístup k ekologicky hodnotným pozemkům. Předkupní právo může být uplatněno ve lhůtě dvou měsíců od oznámení Svobodného státu Bavorsko. Výkonem předkupního práva se subjekt veřejného práva dostává do pozice kupujícího. Kupující nezíská nic, prodávající obdrží od oprávněné osoby kupní cenu. Předkupní právo může být uplatněno při prodeji pozemku, na kterém se nacházejí nadzemní vody nebo které jsou k nim přilehlé. Předkupní právo platí i pro pozemky, které jsou umístěny zcela nebo částečně v přírodních rezervacích, národních parcích nebo na nichž se nacházejí přírodní památky, příp. chráněné součásti krajiny. Vyskytnou-li se tyto znaky pouze u části pozemku, platí předkupní právo pouze pro tuto část. Vlastníci pozemků mohou požadovat, aby

bylo předkupní právo rozšířeno na celý pozemek, není-li zbývající plochu dále možno zhodnotit. Výkon předkupního práva je realizován Svobodným státem Bavorsko, zastoupeným okresními správními orgány. Bavorsko má uplatnit předkupní právo ve prospěch jiné oprávněné osoby, pokud to tato osoba požaduje. Existuje-li více oprávněných osob, má předkupní právo Svobodného státu Bavorsko přednost před ostatními. Při nabytí vlastnictví na základě výkonu předkupního práva zanikají předkupní práva vycházející z právního úkonu. Předkupní práva mohou být vykonávána ve prospěch rekreačního klubu, spolku na ochranu přírody, turistického klubu nebo Bavorského fondu ochrany přírody, pokud s tím souhlasí. Vyloučení předkupního práva se vztahuje na případy, kdy vlastník pozemku tento pozemek postoupil svému manželovi, registrovaného partnerovi nebo osobě, s níž je příbuzný v linii přímé.

Vyvlastnění z důvodů ochrany přírody a péče o krajinu je upraveno v čl. 40 bavorského zákona. V tomto ustanovení jsou uvedeny důvody vyvlastnění, jedná se například o vytvoření nebo úpravu přístupu do hor, k vodě a dalším přírodním krásám. Vyvlastnění je přípustné také v případě naléhavých důvodů ochrany přírody a krajiny. Náhrada je stanovena v souladu s ustanovením § 66 spolkového zákona, čl. 41 bavorského zákona a Bavorského zákona o vyvlastnění. Může-li vyvlastnění představovat pro vlastníka nepřiměřenou zátěž, mají Svobodný stát Bavorsko, obce, okresy, kraje a další právnické osoby veřejného práva povinnost nabídnout výměnu pozemků. Má tím být zajištěna existence zemědělských podniků. To neplatí v případě, že pozemky budou v dohledné době potřebné pro plnění úkolů státu.

Právní úprava náhrady újmy za ztížení zemědělského, lesního hospodaření nebo rybolovu zahrnuje bavorskou odlišnost v souladu se zmocněním, které je uvedeno ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody. Úprava se vztahuje na zákonem chráněné biotopy, náhrada újmy tedy není účinností tohoto zákona omezena pouze na mokřady. Při způsobení vážné újmy je poskytnuta přiměřená finanční náhrada. Hospodářská znevýhodnění v chráněných územích a oblastech soustavy Natura 2000 lze kompenzovat.

4.5.4 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA V SASKÉM PRÁVU

U úpravy předkupního práva saský zákon stanoví, že úprava ustanovení § 66 spolkového zákona se nepoužije. Vyvlastnění pozemků je přípustné, je-li to nutné z důvodů ochrany

přírody, péče o krajinu nebo důvodů rekreace a účelu nelze dosáhnout jiným způsobem. Zvýhodněn může být Svobodný stát Sasko, kraje, obce a sdružení na ochranu přírody. Postižený má nárok na přiměřené peněžité odškodnění.

Omezení vlastnického práva jako součást sociální vázanosti vlastnictví je třeba strpět bez nároku na odškodnění. Překračují-li omezení stanovenou míru a ekonomická využitelnost pozemku je výrazně ztíženo, má postižený nárok na odškodnění. Stát je povinen poskytnout kompenzaci, která se vyplácí v penězích, může sestávat z opakujících se plnění nebo poskytnutí náhradních ploch. Vlastník může požadovat částečné nebo úplné převzetí pozemku, pokud již nelze očekávat, že by nadále vlastnil daný pozemek. Svobodný stát Sasko může přenechat převzetí pozemku jinému subjektu veřejného práva. K vyrovnání ztížení hospodářského postavení dochází, je-li využití pozemku v zemědělství, lesnictví a rybolovu pro vlastníka podstatně ztíženo. Náhrada může být stanovena v opakujících se plněních nebo poskytnutím náhradních ploch.

4.6 Právní nástroje ochrany přírody

Nástroje ochrany přírody mohou být rozděleny do dvou základních kategorií na tzv. přímé a nepřímé nástroje. Přímé nástroje jsou nástroje ryze právní, zatímco nepřímé nástroje lze označit za nástroje mimoprávní. Právním je však stanovena závaznost a vynutitelnost těchto pravidel. Jako nástroje přímého působení mohou být označeny administrativní nástroje, administrativní smlouvy, koncepční nástroje, sankční nástroje, nápravné nástroje.

4.6.1 PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY PŘÍRODY V ČESKÉM PRÁVU

Administrativní nástroje ukládají povinnosti prostřednictvím zákazů, příkazů a omezení, na jejichž základě je třeba se v zájmu ochrany životního prostředí něčeho zdržet, něco strpět nebo konat. Povinnosti jsou stanoveny zákonem, příp. na základě zákona aktem orgánu veřejné správy. Jako příklad z textu ZOPŘK lze uvést ochranné podmínky zvláště chráněných území; dalším příkladem je zákaz komerčního nakládání s exempláři kategorie přímo ohrožené v oblasti regulace obchodování s exempláři CITES. Dalším právním nástrojem jsou povolení, která jsou vydávána formou rozhodnutí (např. rozhodnutí o omezení činnos-

ti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody podle ZOPŘK). Orgány státní správy vydávají i jiné úkony, kterými jsou závazná stanoviska, vyjádření nebo registrace. K administrativním nástrojům patří i povinné vyhodnocování vlivů záměru nebo koncepce na životní prostředí, které je předpokladem pro povolení činnosti (např. posouzení vlivů záměrů nebo koncepcí na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast podle ZOPŘK).

Dobrovolné nástroje lze rovněž řadit mezi nástroje ochrany životního prostředí, resp. ochrany přírody. V ochraně přírody nejsou využívány často, jsou ovšem upraveny v ZOPŘK. Jedná se o veřejnoprávní smlouvy, jejichž znakem je dobrovolné převzetí závazku, které zajistí šetrnější vztah k životnímu prostředí, než je tomu u obecně závazných právních předpisů nebo individuálních správních aktů.⁵⁵¹ Smluvní ochrana je obsažena např. v ustanovení § 39 ZOPŘK, který upravuje smlouvy o vyhlášení a ochraně evropsky významných lokalit soustavy Natura 2000 nebo památných stromů. V textu ZOPŘK je dále možné najít smluvní úpravu v ustanovení § 45e, který pojednává o způsobu hospodaření v ptačích oblastech. Smlouva o způsobu hospodaření je uzavřena s vlastníkem nebo nájemcem pozemku, projeví-li o to písemně zájem. Orgán ochrany přírody má povinnost zahájit do 90 dnů jednání o smlouvě a uzavřít ji, pokud není smlouva v rozporu s právními předpisy EU nebo ZOPŘK.

Koncepční nástroje jsou odborné dokumenty s vědeckými přístupy, které jsou zpracovávány na delší časové období. Tyto nástroje jsou závazné pouze pro orgány státní správy a odborné instituce MŽP, nejsou závazné pro fyzické a právnické osoby, což je i případ vlastníků pozemků ve zvláště chráněném území. Mezi koncepční nástroje lze zařadit zachranné programy zvláště chráněných druhů (pro druhovou ochranu), plány územních systémů ekologické stability, plány péče o zvláště chráněná území, souhrn doporučených opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v ptačích oblastech, souhrn doporučených opatření k ochraně přírody v evropsky významných lokalitách (územní ochrana). Do českého právního řádu nebyl včleněn institut krajinného plánování. Ke koncepčním nástrojům patří i nástroje územního plánování.

Nástroje ekonomické lze zařadit k nástrojům nepřímého působení a v ochraně přírody není jejich postavení tak významné, jako je tomu např. v ochraně ovzduší nebo ochraně vod. Co

⁵⁵¹ Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2012, str. 172 an.

se týká základních znaků těchto nástrojů, lze zmínit ekologicky šetrnější řešení případů. V právních předpisech ochrany přírody lze poukázat na tři základní typy ekonomických nástrojů, kterými jsou finanční příspěvek na zlepšování stavu přírody, poplatky v národních parcích a dotace na podporu provozovatele zoologické zahrady. Ekonomické nástroje jsou ve srovnání s ochranou jiných složek životního prostředí (viz poplatky za znečištění) využívány minimálně.

Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany přírody

Ochrana přírody a krajiny se dle ustanovení § 70 zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení⁵⁵² a dobrovolných sborů či aktivů. Podle druhého odstavce má občanské sdružení (resp. spolek), jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, právo být informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, mohou-li být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Podmínkou účasti je tedy předmět činnosti neboli hlavní činnost⁵⁵³ v ochraně přírody a krajiny. Dle třetího odstavce téhož ustanovení se mohou účastnit správního řízení, oznámí-li ve lhůtě a při splnění zákonem stanovených požadavků svou účast. V tom případě má postavení účastníka řízení.

Jak uvádí V. Stejskal,⁵⁵⁴ dochází obvykle ke dvěma situacím. Prvním případem je, že fyzické osoby hájí svá subjektivní práva prostřednictvím právnické osoby, tj. K tomuto účelu právnická osoba vznikne. Druhým případem je, že daná právnická osoba se již ve společnosti nachází a má zájem na ochraně přírody. V této souvislosti tedy hájí subjektivní práva, obvykle nikoliv vlastní.

Ústavní soud se v minulosti vyjadřoval k subjektům, které mají nárok domáhat se práva na příznivé životní prostředí v tom smyslu, že k oprávněným subjektům nepatří právnické osoby. Nabízí se srovnání s Aarhuskou úmlouvou,⁵⁵⁵ která za dotčenou veřejnost považuje veřejnost, která je nebo může být ovlivněna rozhodováním, nebo má na rozhodování určitý zájem. Z tohoto pohledu byla rozhodovací praxe našeho Ústavního soudu dosud jiná,

⁵⁵² Dle platné právní úpravy zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se nyní nazývají spolek.

⁵⁵³ Ustanovení § 217, § 218 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění.

⁵⁵⁴ Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 148.

⁵⁵⁵ Aarhuská úmluva byla v ČR vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

k průlomů došlo nálezem I. ÚS 59/14, který byl blíže rozebrán v kapitole o ústavní úpravě ochrany životního prostředí v ČR.

4.6.2 PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY PŘÍRODY V NĚMECKÉM PRÁVU

Nástroji práva životního prostředí lze popsat typy opatření, kterými lze uskutečnit strategie a v širším slova smyslu také cíle ochrany životního prostředí.⁵⁵⁶ Jak uvádí E. Rehbinder, lze nástroje dělit dle různých hledisek, jako příklady uvádí členění podle právní formy, obsahu úpravy, právního obsahu, intenzity zásahu státu (Spolku), míry účinku.

Dle posledního hlediska lze právní nástroje dělit na nástroje přímého působení, nástroje nepřímého působení, flexibilní nástroje, poplatky za užívání, plánování a jiné. V praxi lze vysledovat narůstající tendenci kumulování nástrojů, což může vést až k porušení zásady rovnosti a přemíře státních zásahů. Kumulování nástrojů není ovšem samo o sobě nepřijatelné. I právní nástroje ochrany práva životního prostředí, potažmo ochrany přírody, byly v minulosti ovlivněny unijní právní úpravou. Právní nástroje se v německém právu dělí na nástroje přímého působení (*direkte Verhaltenssteuerung*) a nástroje nepřímého působení (*indirekte Verhaltenssteuerung*).

Ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody existuje úprava krajinného plánování (*Landschaftsplanung*), tato úprava v českém právu chybí. Nástroj krajinného plánování je obsažen v ustanovení § 8 a násl. BNatSchG a byl podrobněji popsán v části o obecných zásadách ochrany přírody. Co se týká dalších příkladů v německém právu, jde zejména o záchranné programy ohrožených druhů (*Artenhilfsprogramme*), jako další příklad mohou být uvedeny plány péče a rozvoje chráněných území (*Pflegemaßnahmen, Entwicklungsmaßnahmen*).

Spolkový zákon upravuje administrativní nástroje formou zásahů do přírody (*Eingriff in die Natur*), příklady lze nalézt v § ustanovení 13 an. BNatSchG. Ze zákazů jsou v mnoha případech povoleny výjimky (*Ausnahmen*).

⁵⁵⁶ Rehbinder, E., Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltrechts in Hansmann, K., Sellner, D., Grundzüge des Umweltrechts, Erich Schmidt Verlag Berlin 2012, str. 234 an.

Nástroje ekonomické zastupuje ve spolkovém zákoně náhrada v penězích (*Ersatzzahlung*), která je stanovena za zásahy do přírody a krajiny. Kompenzační platby jsou upraveny v ustanovení § 13, 15 BNatSchG.

Německý zákon obsahuje také pokuty (ustanovení § 69 BNatSchG) a trestní sankce (ustanovení § 71 BNatSchG) pro druhovou ochranu a zásahy.

4.7 Výkon státní správy v ochraně přírody

4.7.1 VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICCE

Od účinnosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou v zákoně upraveny orgány ochrany přírody se svými kompetencemi, orgány veřejné správy, je zmíněno i postavení České inspekce životního prostředí jako kontrolního, dozorčího a sankčního orgánu. Zákon upravil i úlohu správy národního parku a správy chráněné krajinné oblasti a strážce přírody. Dle ustanovení § 75 ZOPŘK jsou orgány ochrany přírody následující orgány: *obecní úřady; pověřené obecní úřady; obecní úřady obcí s rozšířenou působností; krajské úřady; správy národních parků a chráněných krajinných oblastí; Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí; újezdní úřady; Ministerstvo obrany.*

Obce a kraje vykonávají veřejnou správu v přenesené působnosti,⁵⁵⁷ výjimečně ji vykonávají i v samostatné působnosti (dle ustanovení § 77a odst. 1 ZOPŘK).

Orgán státní správy může vydávat rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů pouze po dohodě s orgánem ochrany přírody, pokud není v ZOPŘK stanoveno jinak.

Ústředním orgánem státní správy v ochraně přírody a krajiny je dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. a ustanovení § 79 odst. 1 ZOPŘK Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“). MŽP má kompetence při výkonu státní správy ochrany přírody v rámci obecné ochrany přírody, zvláštní ochrany přírody a kompetence vyplývající z transpozice evropských směrnic na ochranu přírody.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Prchalová, J., Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, Linde Praha a. s. 2010, str. 219 an.

⁵⁵⁸ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 540.

MŽP zpracovává prognózy a koncepce strategie ochrany přírody v ČR (ve spolupráci s kraji, které tak činí v samostatné působnosti),⁵⁵⁹ koordinuje státní vědeckovýzkumnou činnost v oblasti ochrany přírody a krajiny, zabezpečuje mezinárodní spolupráci ČR v ochraně přírody a krajiny. MŽP má odpovědnost za plnění závazků, které jsou spojeny s tvorbou a ochranou soustavy NATURA 2000, podává Komisi zprávy a informace požadované právními předpisy ES v oblasti ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich stanovišť. Ministerstvo vydává sdělení o sporných lokalitách a o lokalitách, které podléhaly předběžné ochraně, ale nebyly zařazeny do evropského seznamu. MŽP uděluje výjimky ze zákazů stanovených pro evropsky významné lokality, které ještě nejsou součástí zvláště chráněného území, koordinuje postup krajských úřadů a správ při vydávání stanovisek podle ustanovení § 45i odst. 1 a při ukládání kompenzačních opatření podle § 45i odst. 11 ZOPŘK. Ministerstvo podává žádosti o stanovisko u Komise podle ustanovení § 45i odst. 10 ZOPŘK, vydává stanoviska k žádostem o finanční příspěvek z fondů EU. Ministerstvo je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným orgánem kraje, správou národního parku, správou chráněné krajinné oblasti, ČIŽP. Ministerstvo vykonává působnost orgánu ochrany přírody ve vojenských újezdech, pokud tato činnost není svěřena Ministerstvu obrany, příp. újezdním úřadům.

Obecnými orgány státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny jsou na základě ustanovení § 75 ZOPŘK krajské úřady a obecní úřady (tzn. Obecní úřad, pověřený obecní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností), magistráty statutárních měst nebo úřady městských částí hlavního města Prahy. Výše uvedené úřady vykonávají jednotlivé činnosti v přenesené působnosti.

Krajské úřady získaly po zrušení okresních úřadů většinu jejich kompetencí v oblasti zvláštní ochrany přírody, vyjma území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem, pozemků určených na obranu státu. Přísluší jim i působnost z evropské ochrany přírody.⁵⁶⁰ Kompetence krajských úřadů nejsou totožné s kompetencemi krajů, kraj není zmíněn v ustanovení § 75 ZOPŘK jako orgán ochrany přírody. Dle ustanovení § 77a odst. 1 zpracovávají ve spolupráci s MŽP prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody vyjma národních parků, chráněných krajinných oblastí, ná-

⁵⁵⁹ Ustanovení § 79 odst. 2 písm. a) ZOPŘK.

⁵⁶⁰ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 541 an.

rodních přírodních rezervací, národních přírodních památek nebo jejich ochranného pásma. Na území vojenských újezdů vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny újezdní úřady a Ministerstvo obrany (ustanovení § 78a ZOPŘK).

Speciálními orgány státní správy ochrany přírody jsou Česká inspekce životního prostředí, správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí. Zvláštní postavení přísluší veřejným strážím, resp. Strážím přírody, které nejsou orgánem státní správy. Česká inspekce životního prostředí je kontrolní, dozorový a sankční orgán s celostátní působností. Inspekce dohlíží na dodržování právních předpisů a rozhodnutí ve věci ochrany přírody a krajiny.

Správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí jsou orgány státní správy na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem, pokud není příslušná obec, MŽP nebo ČIŽP. Správy národních parků jsou samostatnými správními orgány, správu řídí ředitel jmenovaný a odvolávaný ministrem životního prostředí. Správy chráněných krajinných oblastí jsou samostatnými správními orgány, organizačně jsou součástí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, která ovšem není orgánem státní správy. Územní působnost správ je na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti a jejich ochranného pásma a mimo ně, rozhodují v ptačích oblastech, které se nacházejí na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti a správy chráněné krajinné oblasti vykonávají působnost v řízeních zvláštní druhové ochrany. Správy národních parků vykonávají působnost na úseku rybářství a ochrany zemědělského půdního fondu, správy navrhují plány péče o národní park, vydávají vyhlášku o návštěvním řádu národního parku, o poplatcích v národním parku, povolují výzkumnou činnost na území národních parků, zřizují Radu národního parku.

Stráže přírody, které působí na úseku ochrany přírody, nejsou orgánem státní správy, jsou však pověřeny výkonem státní správy. Jedná se o fyzické osoby, které splňují zákonné podmínky (ustanovení § 81 odst. 3 ZOPŘK) a jsou do funkce jmenovány orgánem ochrany přírody. Při své činnosti mají status úřední osoby, který jim poskytuje zvýšenou trestněprávní ochranu na straně jedné, ale i zvýšenou odpovědnost podle trestního zákoníku na straně druhé.⁵⁶¹ Stráž přírody má kontrolní, informační a výchovnou funkci, může zjišťovat totožnost osob, které porušují předpisy na ochranu přírody, ukládat a vybírat blokové po-

⁵⁶¹ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 545 an.

kuty za přestupky na úseku ochrany přírody, vstupovat na cizí pozemky za podmínek stanovených zákonem, je oprávněna zadržet osobu přistiženou při porušování právních předpisů o ochraně přírody a krajiny a odevzdat ji orgánu Policie České republiky, může požadovat pomoc nebo součinnost těchto orgánů, pokud nemůže splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky.

4.7.2 VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V SRN

Provádění právních předpisů ochrany přírody a vnímání ochrany přírody a péče o krajinu jako úkolu státu (*Staatsaufgabe*) náleží podle čl. 83 Ústavy spolkovým zemím.⁵⁶² Příslušné orgány se v jednotlivých spolkových zemích liší. Jako základ je možno uvést tři stupně, podle kterých jsou orgány rozděleny, jedná se o nižší orgány ochrany přírody (*untere Naturschutzbehörden*), vyšší orgány ochrany (*obere Naturschutzbehörden*) a na úrovni ministerstev nejvyšší orgán (*das oberste Naturschutzbehörde*). Zemské úřady (*Landesämter*) provádějí vědecké a odborné činnosti, v některých spolkových zemích působí také tzv. akademie ochrany přírody (*Naturschutzakademien*).

Spolkové Ministerstvo životního prostředí je nejvyšším orgánem ochrany přírody v SRN, je odpovědné za implementaci evropských směrnic ochrany přírody, je rovněž orgánem výkonu ve věci Úmluvy CITES. V oblasti druhové ochrany může vydávat právní předpisy.

V oblasti druhové ochrany a mořského práva je k nejdůležitějším činnostem příslušný Spolkový úřad pro životní prostředí (*Umweltbundesamt*).⁵⁶³

Spolkový úřad na ochranu přírody (*Bundesamt für Naturschutz*) se sídlem v Bonnu byl založen v roce 1993⁵⁶⁴ jako nezávislý spolkový úřad, který měl významné kompetence ve výkonu druhové ochrany. Spolkový úřad je oprávněn předkládat tzv. červené seznamy ohrožených druhů, které jsou informačním prostředkem pro stát i občany. Výkon práva ochrany přírody je až na druhovou ochranu kompetencí spolkových zemí.

⁵⁶² Čl. 83 GG zní: „Spolkové země provádějí spolkové zákony, pokud tato Ústava nestanoví nebo nepřipustí něco jiného.“

⁵⁶³ Zákon o zřízení Spolkového úřadu pro životní prostředí ze dne 22. 7. 1974, BGBl. I str. 1505.

⁵⁶⁴ Zákon o zřízení Spolkového úřadu na ochranu přírody ze dne 6. 8. 1993, BGBl. I str. 1458.

Obce rozhodují podle ustanovení § 18 (ve věcech zásahu), plnění státních úkolů je na ně přeneseno. Činnost vykonávají z pověření příslušný orgánů nebo v rámci přenesené působnosti.

Poradní sbory ochrany přírody (*Naturschutzbeiräte*) jsou v jednotlivých spolkových zemích upraveny odlišně. Úspěch jejich aktivit závisí na složení daného sboru, mají obvykle iniciační právo, takže mohou podávat návrhy. Členství v nich je postaveno na dobrovolné bázi.

4.7.3 VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V BAVORSKU

Orgány ochrany přírody, péče o krajinu a rekreaci ve volné přírodě (dále jen „orgány ochrany přírody“) jsou Ministerstvo životního prostředí a zdravotnictví jako nejvyšší orgán Svobodného státu Bavorsko, zemská vláda jako vyšší orgán, okresní správní úřady jako nižší orgány. Orgány ochrany přírody mají k výkonu svěřených pravomocí odborný aparát. Nejvyšší orgán ochrany přírody je oprávněn určit orgány, které jsou odpovědné za prosazování předpisů (ať už se jedná o právní předpisy Evropské unie nebo spolkové předpisy v oblasti ochrany přírody a krajiny).

Prosazování Spolkového zákona o ochraně přírody a Bavorského zákona o ochraně přírody je věcí nižších orgánů. Orgány ochrany přírody a Bavorský zemský úřad pro životní prostředí (*Bayerisches Landesamt für Umwelt*) jsou odpovědné za monitoring přírody a krajiny. Povolení k rozšíření nepůvodních druhů zvířat a rostlin uděluje vyšší orgán ochrany přírody. Toto ustanovení má své opodstatnění, protože křížení původních a nepůvodních druhů může přivodit postupné změny druhů.

Bavorský zákon upravuje následující orgány ochrany přírody: Bavorský zemský úřad pro životní prostředí (*Bayerisches Landesamt für Umwelt*), Akademie ochrany přírody a péče o krajinu (*Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege*), poradní výbory ochrany přírody (*Naturschutzbeiräte*), stráž přírody (*Naturschutzwacht*), Bavorský fond ochrany přírody (*Bayerischer Naturschutzfonds*).

Bavorský zemský úřad pro životní prostředí má následující úkoly – poskytovat jednotlivým orgánům ochrany přírody odborné poradenství, spolupracovat při provádění opatření

ochrany a péče, zajistit realizaci programu na ochranu druhů a biotopů, rozvíjet záchranné programy, shromažďovat podklady a data pro pozorování přírody a krajiny.

Akademie ochrany přírody a péče o krajinu vykonává ve spolupráci s univerzitami, Bavorským zemským úřadem pro životní prostředí a dalšími orgány a institucemi tyto činnosti – podporuje výzkumné úkoly v k tomu určených vědeckých zařízeních, předává nejnovější stav vědeckých poznatků v oblasti ochrany přírody a péče o krajinu, přispívá k výměně znalostí a zkušeností v dané oblasti. Akademie je pod dohledem Ministerstva životního prostředí a zdravotnictví.

Dobrovolní pracovníci

Dobrovolní pracovníci podporují správu ochrany přírody ve věcech dohledu a sledování pro posouzení činnosti je podstatné, jaké úkoly a pravomoci pracovníci mají. Pravomoci jsou upraveny v BayNatSchG následovně: jsou oprávněni zastavit osobu ke zjištění její totožnosti; přivést tuto osobu na policejní oddělení, nemůže-li být provedeno zjištění totožnosti, nebo pokud existuje podezření, že údaje jsou nesprávné. Mohou osobu vykázat z místa nebo jí dočasně zakázat vstup na určitá místa.

Orgány ochrany přírody mohou ke své činnosti využít poradní výbory ochrany přírody složené z odborníků v dané oblasti. Pokud orgán hodlá přijmout rozhodnutí odlišné od usnesení poradního výboru ochrany přírody, musí získat souhlas nadřízeného orgánu ochrany přírody.

U nižších orgánů ochrany přírody a u policie může být k podpoře pracovníků využita stráž přírody. Pracovníci jsou příslušníky orgánu ochrany přírody, jehož úkolem je zjišťovat, bránit a podílet se na stíhání osob porušujících právní předpisy. Zaměstnanci musí nosit odznak a služební průkaz. Zmocnění k plnění úkolů jsou blíže stanovena v čl. 49 BayNat-SchG.

Bavorský fond ochrany přírody je nezávislá nadace veřejného práva se sídlem v Mnichově. Nadace podporuje úsilí o zachování životního prostředí a přírodních stanovišť druhů a pomáhá získávat potřebné financování. Svobodný stát Bavorsko vložil do majetku nadace základní finanční prostředky. Funkce Svobodného státu Bavorsko, krajů, okresů ani obcí nejsou činností nadace nikterak dotčeny. Nadace je pod přímým dohledem Ministerstva životního prostředí a zdravotnictví. Další podrobnosti o konkrétních úkolech nadace a slo-

žení jejích orgánů jsou v čl. 50 BayNatSchG. Na tomto místě je třeba zmínit, že nadace působí při provádění vyrovnávacích a kompenzačních opatření. Tyto kompetence byly zavedeny do zákona nově.

4.7.4 VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V SASKU

Orgány ochrany přírody jsou Ministerstvo životního prostředí a zemědělství, Zemské ředitelství Svobodného státu Sasko, okresní úřady a úřady měst se statutem okresu. Odborné orgány ochrany přírody jsou Zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii, Státní podnik Lesy Sasko, Státní podniková společnost pro životní prostředí a zemědělství. Odborný dozor v oblasti ochrany přírody vykonává nejvyšší orgán ochrany přírody. Orgány ochrany přírody jsou odpovědné za provádění Spolkového zákona o ochraně přírody, Saského zákona o ochraně přírody a dalších právních předpisů. Z důvodu ochrany, péče a rozvoje přírody a krajiny a dodržování a prosazování právních předpisů mají činit potřebná opatření.

Zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii spolupracuje na přípravě programu krajiny, zpracovává programy zachování druhů pro celou spolkovou zemi, připravuje vyhlášení národních parků a biosférických rezervací, vypracovává pokyny pro vyhlášení chráněných území jiných kategorií, podílí se na výběru oblastí Natura 2000 a při plnění informační povinnosti, provádí monitorovací opatření, sestavuje plány managementu apod.

Správy národních parků, Národního parku Saské Švýcarsko, přírodních rezervací Königsbrücker Heide, Gohrischheide, Elbniederterrasse Zeithain a biosférických rezervací sestavují koncepce ochrany, péče a rozvoje oblastí, zpracovávají odborná stanoviska, připravují vyhlášení chráněných oblastí s výjimkou ustanovení § 22 (chráněné součásti krajiny), není-li k těmto činnostem příslušný Zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii. Správy dále rozvíjejí projekty zachování druhů a regionální koncepce péče a udržení biotopů.

Pro speciální úkoly mohou být vhodné osoby stráží přírody (*Naturschutzwarte*). Informují návštěvníky o předpisech ochrany přírody a krajiny, sledují dodržování a prosazování těchto předpisů. Zaměstnanci musí nosit odznak a služební průkaz, který je třeba předložit na požádání.

Poradní výbor ochrany přírody (Naturschutzbeiräte) je zřizován k poskytování vědeckého a odborného poradenství. U vyšších a nižších orgánů ochrany přírody mohou být poradní výbory také zřizovány. Vedoucí orgánu ochrany přírody předsedá poradnímu výboru. Poradní výbor je informován o všech základních a zásadních plánech a opatřeních. Činnost poradních výborů je upravena v ustanovení § 45 SächsNatSchG. Stráž přírody je oprávněna vstupovat do chráněných území a požadovat po osobách prokázání totožnosti, přivést osobu na policejní oddělení, vykázat osobu z daného místa či jí dočasně zakázat vstup na dané místo atd.

Fond ochrany přírody (*Naturschutzfonds*) podporuje snahy a opatření k ochraně, zachování a péči o přírodu a krajinu coby přirozených základů života. Fond má následující úkoly: podněcování výzkumu, provádění opatření na podporu školení a dalšího vzdělávání, podněcovat a podporovat péči a rozvoj v chráněných oblastech, propagovat vědecké studie a publikace atd. Podrobnosti jsou upraveny v ustanovení § 47 SächsNatSchG.

Zařízení pro školení a další vzdělávání v oblasti ochrany přírody a krajiny mohou být založena nebo financována spolkovou zemí Sasko. Zařízení má zprostředkovávat nejnovější vědecké poznatky z jednotlivých oborů a představit aktuální stav práva životního prostředí, informovat veřejnost o problémech ochrany přírody a péče o krajinu a plnit další v ustanovení § 44 SächsNatSchG stanovené úkoly. Zařízení úzce spolupracuje s akademickými institucemi (univerzity a vysoké školy), se Zemským úřadem pro životní prostředí, zemědělství a geologii, s místními stanicemi ochrany přírody aj. subjekty.

4.8 SHRNUTÍ

Obecná ochrana přírody je v českém právu obsažena v ZOPŘK a zahrnuje ochranu územních systémů ekologické stability, významných krajinných prvků, obecnou ochranu rostlin a živočichů, ochranu dřevin, jeskyní a paleontologických nálezů či přírodních parků. Takto není ve spolkovém právu obecná ochrana přírody obsažena, nalezneme ji buď v části věnované zvláštní územní ochraně, nebo zásadám ochrany přírody. Obecná ochrana přírody je v německém právu obsažena v samostatné kapitole Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny a věnuje se na rozdíl od české právní úpravy tzv. zásahům do přírody a krajiny (Eingriffe). Zásahy do přírody a krajiny, které lze odvrátit, má původce zásahu povinnost odvrátit. Nelze-li jim zamezit, nastává povinnost kompenzace včetně náhrady v penězích.

Obecná ochrana přírody je v obou zemích upravena rozdílně, některé instituty jsou ze systematického hlediska v jiné části národní právní úpravy, některé instituty nenajdeme v právu druhé země vůbec. To je příklad režimu zásahu z BNatSchG, pro který nelze v českém právu najít vhodný ekvivalent.

Zvláštní územní ochrana zahrnuje v obou zemích ochranu zvláště chráněných území. Rozdíl je v jednotlivých kategoriích, a to jak ve smyslu intenzity ochrany, tak i samotné existence. V německém právu patří do této části oproti české právní úpravě navíc ještě přírodní parky, biosférické rezervace nebo chráněné součásti krajiny. Chráněné součásti krajiny poskytují ochranu např. stromům, což potvrzuje výše uvedený tvrzení z části shrnující obecnou ochranu přírody. Některé instituty obecné ochrany přírody v té podobě, v jaké je známe z českého ZOPŘK, nalezneme v německém BNatSchG mezi kategoriemi zvláštní územní ochrany. Z existujících kategorií chráněných území má největší ochranu přírodní rezervace.

Národní parky představují jak v českém, tak i německém právním řádu kategorii chráněných území, kterou lze systematicky zařadit do zvláštní územní ochrany. Zvláštní územní ochrana je na rozdíl od obecné územní ochrany v obou zemích srovnatelně upravena. Národní park je velkoplošné území, které vykazuje znaky jedinečnosti. Co se týká vlivu člověka na dané území, platí, že BNatSchG požaduje, aby se převážná část území (to znamená více než polovina území) nacházela v nedotčeném nebo člověkem málo ovlivněném stavu. Bavorský zákon k tomu přidává, že je třeba, aby minimální rozloha národního parku byla 10 000 ha. Tato úprava blíže upřesňuje charakter velkoplošnosti území. ZOPŘK ve srovnání s německou spolkovou úpravou uvádí, že tato podmínka má být splněna na značné části území, nestanoví však výslovně jako německý zákon, jak velká část území to má být, není stanovena ani minimální rozloha území.

Podmínkou vzniku národního parku je jeho vyhlášení, způsob se v obou zemích liší. Zatímco v ČR se národní parky mají vyhlášovat zákonem, v SRN platí pro vyhlášení národního parku zemská úprava, a nikoliv jednotná spolková. V ČR byl zákonem vyhlášen jeden národní park z celkového počtu 4, zákonem č. 161/1999 Sb. byl vyhlášen Národní park České Švýcarsko. Ostatní národní parky byly vyhlášeny nařízením vlády, což je s ohledem na společná ustanovení ZOPŘK způsob, kterým jsou i dnes chráněny jako národní parky. V SRN jsou v případě Bavorska národní parky vyhlášovány nařízením vlády. Dle čl. 12 odst. 1 BayNatSchG je k rozsahu území a účelu ochrany třeba souhlasu zemského sněmu.

V Sasku je vyhlášení národního parku dle ustanovení § 15 SächsNatSchG v kompetenci Ministerstva životního prostředí, nikoliv vlády jako v Bavorsku, příp. Parlamentu, jako je tomu v ČR.

Jak český, tak i německý zákon upravuje ochranu přírody dle zón ochrany. ZOPŘK počítá se třemi zónami ochrany v závislosti na stupni přírodních hodnot území s tím, že nejprůs-
nější ochrana je na území první zóny. Zóny stanoví vyhláška vydaná MŽP ČR po projed-
nání s obcemi. I v německém právu lze vysledovat tři zóny ochrany, národní parky v SRN
mají zonaci vázanou na management, což lze označit za rozdíl oproti české úpravě. Jak bylo
výše uvedeno, existují v NP Bavorský les a NP Saské Švýcarsko i tzv. jádrové zóny (Kern-
zone), v nichž je omezen vstup na území mimo značené cesty. Tyto zóny jsou upraveny
navíc ke třem obvykle stanoveným. Zóny jsou u německých národních parků upraveny
přímo ve zřizovacích předpisech.

Právní úprava reguluje činnost v parcích formou ochranných podmínek, český zákon obsa-
huje základní ochranné podmínky a jednotlivé předpisy pak zvláštní ochranné podmínky.
BNatSchG upravuje obecný zákaz poškozování přírody na území národního parku, po-
drobnější zákazy nalezneme opět v jednotlivých zřizovacích předpisech. Zákony v obou
zemích obsahují úpravu výjimek ze zákazů, v SRN se nazývá osvobození (*Befreiung*). Jak
v ČR, tak i v SRN jsou upraveny plány péče, které představují nástroje péče a ochrany da-
ného území. Plány péče lze využít jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu.

V SRN patří právní úprava národních parků vzhledem k ustanovení § 20 odst. 1 BNatSchG
k obecným zásadám ochrany přírody. Z toho vyplývá, že se jedná o ustanovení, od kterého
se nelze odchýlit, což znamená určitý srovnatelný základ ochrany na spolkové úrovni.
Spolkové země nemohou jít proti této úpravě, platí jako u jiných obecných zásad ochrany
přírody, že ji mohou ze své pozice zákonodárce doplňovat a konkretizovat. To je ostatně
při zohlednění místních podmínek podstatné.

Německé právo obsahuje v kapitole 4. věnované ochraně určitých částí přírody a krajiny
úpravu chráněných biotopů a sítě spojených biotopů, kterou v českém právu nenajdeme.
V tomto případě tedy není namístě přesné srovnání.

Co se týká úpravy chráněných území soustavy Natura 2000, obsahují oba zákony transpo-
zici evropských směrnic ochrany přírody (směrnice č. 2009/147/ES, o ptácích a směrnice
92/43/EHS, o stanovištích). S ohledem na evropskou úpravu existují v obou právních řá-
dech ptačí oblasti a evropsky významné lokality. Rozdílem mezi oběma právními řády je

možnost vyhlásit ptačí oblasti dle německého zákona i smluvně. Tuto variantu český zákonodárce neupravil.

Druhová ochrana je upravena v českém a německém právu z hlediska systému odlišně. V SRN patří druhová ochrana (Artenschutzrecht) mezi ty části, od kterých se nelze odchýlit. To znamená, že spolkové země nesmějí ve svých zemských zákonech přijmout odchýlnou úpravu, než která je na spolkové úrovni (v BNatSchG). Spolkový zákonodárce rozdělil druhovou ochranu na obecnou a zvláštní, ale je to v rámci části zaměřené na druhovou ochranu. Zde vidíme rozdíl mezi českou právní úpravou, která toto nemá. Spolkový zákon ochraně přírody obsahuje ustanovení o zoologických zahradách, závazky unijního nařízení CITES. Český zákonodárce přijal pro tyto účely samostatné zákony, po obsahové stránce ovšem nelze vysledovat zásadní rozdíly mezi českou a německou právní úpravou.

Právní nástroje ochrany přírody jsou obsaženy v obou právních řádech, německý zákon obsahuje navíc nástroj krajinného plánování coby příklad koncepčního nástroje, který v českém právu není upraven. Německý zákonodárce se rozhodl využít jako jednu z variant pro vyrovnání zásahu náhradou v penězích neboli finanční kompenzací, kterou lze uvést coby příklad ekonomického nástroje.

5. JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE V OBLASTI OCHRANY PŘÍRODY

Následující kapitola se blíže zaměří na příklady judikatury Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora) v oblasti ochrany přírody. S ohledem na četnost, s jakou bylo v minulosti rozhodováno v konkrétních případech proti Spolkové republice Německo, byla vybrána právě tato rozhodnutí. Po úvodním představení činnosti Soudního dvora EU včetně institutu pre-infringementu bude pozornost věnována směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích a jednotlivým příkladům judikatury. Na závěr této kapitoly bude judikatura shrnuta.

5.1 Řízení před Soudním dvorem Evropské unie

Problematická transpozice a implementace směrnic, jmenovitě směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, je co do počtu řízení jednou z nejčastěji projednávaných materiálů z oblasti ochrany životního prostředí.⁵⁶⁵ Prosazování práva EU je v kompetenci Soudního dvora Evropské unie,⁵⁶⁶ který sídlí v Lucemburku a skládá se ze Soudního dvora, Tribunálu (Soudu prvního stupně) a Soudu pro veřejnou službu.⁵⁶⁷

Dle V. Stejskala⁵⁶⁸ lze vyzorovat následující nejčastější nedostatky při transpozici a implementaci směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích: legislativní úprava územní a druhové ochrany je nedostatečná nebo chybějící; konkrétní chráněná území soustavy Natura 2000 byla chybně vymezena nebo nedostatečně vyhlášena nebo nevyhlášena; chráněná území soustavy Natura 2000 byla protiprávně zmenšena; záměr investičního projektu v chráněném území byl protiprávně schválen; v zajištění ochrany chráněného území sou-

⁵⁶⁵ Statistika je k dispozici na stránkách Soudního dvora Evropské unie, aktuální vydání je za kalendářní rok 2013 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/qdag14001csc.pdf>.

⁵⁶⁶ Krämer, L., Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES in Černý, P., Dohnal, V. (eds.), Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s. r. O., Praha 2004, str. 80 an.

⁵⁶⁷ Podrobnosti viz http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/.

⁵⁶⁸ Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 123. Vývoj a posun v názorech lze vysledovat ve srovnání s dílem Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha a.s. 2006, str. 106 an.

stavy Natura 2000 byly shledány nedostatky; nakládání s chráněnými druhy živočichů bylo protiprávní; zásahy do přirozeného vývoje druhů byly nezákonné, docházelo k rušení a ničení jejich stanovišť.

Obecně lze rozdělit případy, kterými se Soudní dvůr EU při své činnosti zabývá, do tří kategorií. První z nich jsou případy, u kterých se jedná o splnění porušeného právního předpisu EU.⁵⁶⁹ Druhou kategorií tvoří předběžné otázky,⁵⁷⁰ které jsou zaměřeny na výklad Smluv nebo jiných aktů. Konečně třetí kategorií tvoří případy, kdy každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům institucí EU,⁵⁷¹ které se jí bezprostředně týkají nebo jsou jí určeny.⁵⁷² Fyzické osoby obvykle podávají žaloby proti Evropské komisi ve věci vyhlášení území soustavy Natura 2000. Těmito žalobami se zabývá Tribunál.

Za provedení práva Unie do svého právního řádu nesou odpovědnost jednotlivé členské státy EU. Pokud některý z členských států právo Unie nedodrží, má Evropská komise vlastní pravomoci (řízení pro nesplnění povinností) stanovené v ustanovení čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie⁵⁷³ a ustanovení článku 106a Smlouvy o ESAE, prostřednictvím kterých se může pokusit toto porušení práva ukončit. V případě potřeby se může Evropské komise obrátit na Soudní dvůr.⁵⁷⁴

V zásadě lze zahájit řízení pro porušení povinnosti z důvodu neprovedení předpisu EU (tzv. nenotifikační řízení) či za nesprávné provedení předpisu EU (tzv. Věcní řízení). V rámci řízení pro nesplnění povinností je nejprve zahájen administrativní postup, který se nazývá „řízení pro porušení povinností“ či „předběžné řízení ve sporné věci.“ Záměrem tohoto postupu je dobrovolné dosažení souladu členského státu s požadavky práva Unie. Toto řízení se formálně skládá z několika částí.⁵⁷⁵ První částí řízení je upozornění. Komise pošle členskému státu v případě možného porušení Smlouvy dopis, ve kterém žádá vysvět-

⁵⁶⁹ Ustanovení čl. 258 SFEU.

⁵⁷⁰ Ustanovení čl. 267 SFEU.

⁵⁷¹ Ustanovení čl. 263 SFEU.

⁵⁷² Stejskal, V., Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2012, str. 124 an.

⁵⁷³ Dříve ustanovení čl. 226 SES.

⁵⁷⁴ Jančářová, I. a kol., Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy, Masarykova univerzita Brno 2013, str. 60 an.

⁵⁷⁵ Evropská komise. Porušení práva Společenství, podrobnosti jsou uvedeny na webových stránkách Evropské komise http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_cs.htm.

lení předmětné záležitosti (zpravidla ve stanovené dvouměsíční lhůtě). Pokud se Komise i v případě odpovědi členského státu a předloženého vysvětlení domnívá, že stát nesplnil svou povinnost, přistupuje k dalšímu kroku této části řízení a zašle členskému státu odůvodněné stanovisko. Odůvodněné stanovisko obsahuje důvody porušení právních předpisů unijního práva a lhůtu (zpravidla dvouměsíční), během níž má stát povinnost toto porušení odstranit.

Nestane-li se tak v Komisi předepsané lhůtě, je věc předložena Soudnímu dvoru Evropské unie. První podání žaloby k Soudnímu dvoru zahajuje fázi sporu. Dle čl. 260 SFEU⁵⁷⁶ platí, že „*shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie. Má-li Komise za to, že dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále*“.⁵⁷⁷

Při pohledu na vývoj počtu řízení pro nesplnění povinností členských států v oblasti ochrany životního prostředí lze počínaje rokem 2008 pozorovat mírně klesající tendenci. Ke konci roku 2013 bylo otevřeno celkem 353 řízení v oblasti životního prostředí rámci celé EU. Jde o případy, v nichž byl zahájen alespoň první krok řízení pro porušení povinnosti (tzv. *infringement procedure*) podle ustanovení čl. 258 SFEU. V roce 2013 se Česká republika účastnila sedmi těchto řízení, SRN celkem dvanácti.⁵⁷⁸

Na základě sdělení Komise 2007/0502 ze dne 5. 9. 2007 byl zahájen tzv. Pilotní projekt Evropské unie (institut *pre-infringementu*). Původně byl tento institut apolikován 15 člen-

⁵⁷⁶ Dříve ustanovení čl. 228 SES.

⁵⁷⁷ Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské unie je ke stažení na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁵⁷⁸ Statistické údaje o zahájených řízeních v oblasti ochrany životního prostředí jsou v ucelené podobě k dispozici na <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

skými státy EU včetně ČR, státy jednaly na bázi dobrovolnosti.⁵⁷⁹ Jedná se o flexibilní a neformální řízení, které slouží k objasnění, popř. řešení situací, u nichž Evropská komise zjistí možné porušení unijního práva ze strany členského státu. Toto řízení předchází věcným řízením o porušení unijního práva. Jeho předmětem tedy může být velmi široký okruh případů, ať se jedná o chybnou aplikaci unijního práva ze strany členského státu, nebo o nesprávně provedenou transpozici. Jedná se o právní prostředek, který díky včasnému zjištění problémů při implementaci práva EU přispívá ke snížení počtu řízení o porušení Smlouvy.⁵⁸⁰

Národním kontaktním místem pro EK v Pilotním projektu EU je vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU.⁵⁸¹ Vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU je od roku 2008 JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.⁵⁸²

Proces zpracování případů Pilotního projektu EU je zahájen vložением stížnosti EK do zvláštní databáze. Národnímu kontaktnímu místu je zároveň zasláno upozornění o zahájení řízení.⁵⁸³ To ve spolupráci s příslušným rezortem zpracuje vyjádření (podobně jako v případě samotného řízení o porušení Smlouvy). Vyjádření obsahuje způsob řešení a rea-

⁵⁷⁹ Hadroušek, D., *Environmental Infringements: is there light at the end of the tunnel?* In Damohorský, M. et al., *Czech and European Environmental Law*, Publishing Eva Rozkotová – IFEC, Beroun 2007, str. 16 an.

⁵⁸⁰ Informační systém pro implementaci práva EU <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>.

⁵⁸¹ Činnost vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie je upravena usnesením vlády č. 113 ze dne 4. 2. 2004 a usnesením č. 382 ze dne 24. 5. 2010, Statut je k dispozici na stránce [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/\\$file/statutVLZ.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/$file/statutVLZ.pdf). Činnost je upravena i zákonem č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸² Podrobnosti jsou uvedeny na stránkách Ministerstva zahraničních věcí České republiky viz http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/vladni_zmocnenec_pro_zastupovani_cr_pred/index.html.

⁵⁸³ Hadroušek, D., *Environmental Infringements: is there light at the end of the tunnel?* In Damohorský, M. et al., *Czech and European Environmental Law*, Publishing Eva Rozkotová – IFEC, Beroun 2007, str. 17.

lizaci nápravných kroků či vyjádření, že k porušení práva EU nedošlo. Evropská komise toto vyjádření vyhodnotí.⁵⁸⁴

V další části této kapitoly budou po věcné i právní stránce rozebrána rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, které byly v řízeních proti SRN, příp. jinému německému subjektu, vydány. Výběr je omezen záměrně z důvodu, že oblast životního prostředí představuje jednu z nejobsáhlejších materiálů. Není cílem ani snahou zahrnout i základními a často citovanými rozhodnutími, naopak jde zejména o přiblížení oblasti, která obsahově odpovídá kontextu celé práce.⁵⁸⁵

5.2 Řízení ve věcech porušení směrnice o stanovištích

Ve věci **C-83/97** (Evropská komise vs. Spolková republika Německo) Soudní dvůr rozhodl, že směrnice o stanovištích nebyla včas provedena do německého právního řádu. Evropská komise podala dne 24. 2. 1997 žalobu na SRN, která dle názoru Komise porušila povinnosti stanovené Smlouvou tím, že nevydala příslušné právní a správní předpisy k provedení směrnice o stanovištích. Směrnice byla SRN oznámena dne 5. 6. 1992, dvouletá lhůta k transpozici uplynula dne 5. 6. 1994. Komise neobdržela žádné sdělení ani jinou vysvětlující informaci k opatřením o provedení směrnice do německého práva a dala německé straně dva měsíce na vyjádření. Spolková vláda odpověděla dopisem ze dne 25. 10. 1994, že se německé úřady zabývají provedením směrnice do vnitrostátního právního řádu a do přijetí právních předpisů je směrnice aplikovatelná v rámci platného práva. Ustanovení k ochraně přírodních stanovišť nebyla dle argumentace německé strany pro lokality významné pro Společenství relevantní a předpisy o druhové ochraně byly z velké části provedeny do účinné verze Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny (Bundesnaturschutzgesetz). Vláda dále namítala nejasnosti směrnice, které měly ztěžovat její řádné provedení.

⁵⁸⁴ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před soudním dvorem Evropské unie za rok 2013 je dostupná online na [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2013.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2013.pdf)

⁵⁸⁵ Podrobnou publikaci představuje např. Stejskal, V., Zicha, J., *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody MŽP ČR*, Praha 2011.

Vzhledem k tomu, že Komise nedostala informaci o přijatých prováděcích opatřeních, poslala spolkové vládě 28. 11. 1995 odůvodněné stanovisko, na které měla ve lhůtě dvou měsíců zareagovat. Stanovisko zůstalo bez odpovědi, Komise na základě této skutečnosti podala žalobu. Spolková vláda nerozporuje, že nepodnikla všechna potřebná opatření k provedení směrnice. Směrnice byla po uplynutí transpoziční lhůty aplikována a vnitrostátní právní předpisy byly vykládány v souladu s právem Společenství. Mimoto je odkazováno na probíhající legislativní proces s cílem přijmout návrh zákona, který zejména provede směrnici do spolkového práva.

Soudní dvůr shledal, že žaloba podaná Evropskou komisí je odůvodněná. Dle ustálené judikatury⁵⁸⁶ nemohou být správní rozhodnutí platným splněním povinností, které pro členský stát vyplývají z textu směrnice. Povinnosti členským státům plynou z čl. 189 SES. SRN porušila povinnost z čl. 23 směrnice tím, že během stanovené lhůty nepřijala právní a správní předpisy, aby dostála povinnostem ze směrnice.⁵⁸⁷

SRN porušila dle Soudního dvora povinnost, která členským státům náleží dle čl. 23 směrnice o stanovištích tím, že v průběhu stanovené lhůty nepřijala potřebné právní a správní předpisy, aby dostála povinnostem ze směrnice.

V další věci **C-71/99** Soudní dvůr rozhodl rozsudkem ze dne 11. září 2001, Evropská komise proti Spolkové republice Německo, že směrnice o stanovištích nebyla řádně provedena do německého právního řádu. Evropská komise podala dne 1. 3. 1999 žalobu na SRN, která dle názoru Komise porušila povinnosti stanovené směrnicí 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích). SRN neposkytla Evropské komisi dle čl. 4 odst. 1 pododst. 1 směrnice úplný seznam lokalit spolu s informacemi o těchto lokalitách dle čl. 4 odst. 1 pododst. 2 směrnice.

Komise byla toho názoru, že SRN nepředložila úplný seznam lokalit ani další informace o těchto lokalitách, a vyzvala dne 4. 3. 1996 dle čl. 169 SES SRN, aby se do dvou měsíců vyjádřila. Dne 8. 8. 1996 sdělila německá strana Komisi, že pro výběr území jsou dle vni-

⁵⁸⁶ Relevantní judikaturou je rozsudek ze dne 12. října 1995, Komise vs. Španělsko, C-242/94, Recueil, s. I-3031, bod 6.

⁵⁸⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích).

trostátního právního řádu příslušné členské státy. Ty oznámily, že výběr lokalit provedou až po transpozici směrnice o stanovištích do německého právního řádu. Do té doby nejsou německé úřady v pozici, aby poskytly úplný seznam lokalit. Dopisy ze dne 30. 9. 1996, 24. 1. 1997, 28. 1. 1997, 11. 6. 1997 předaly německé úřady Komisi několik seznamů území ve spolkových zemích Bavorsko a Sasko-Anhaltsko. Formulář byl k dispozici ode dne 19. 12. 1996, Komise poslala písemné upozornění dne 3. 7. 1997 s tím, že se německé úřady měly do měsíce vyjádřit a požadované údaje doplnit. Dne 21. 10. 1997 byl předán seznam lokalit ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko. Dne 27. 10. 1997 poukázala SRN v dopise Evropské komisi opětovně na zvláštnost národního práva a příslušnost spolkových zemí (a nikoliv spolku). Evropská komise byla stále toho názoru, že SRN se ve lhůtě nevyjádřila a nepředložila úplný seznam.

Dne 19. 12. 1997 poslala Komise odůvodněné stanovisko s výzvou k vyjádření do dvou měsíců. SRN reagovala dopisy a seznamy novými (lokality ve spolkových zemích Hesensko, Duryňsko, Bavorsko, Sasko-Anhaltsko, Sársko, Hamburk, Porýní-Falcko, Brémy, Dolní Sasko a Berlín), dále již nahlášené lokality a rovněž přehled s časovým plánem splnění povinnosti dle čl. 4 odst. 1 směrnice. Výše uvedená sdělení nebyla dle názoru Komise dostatečná, proto Komise podala žalobu Soudnímu dvoru.

Komise poukazuje na to, že členské státy mají povinnost přispět ke zřízení ekologické sítě Natura 2000. Státy mají prostor k uvážení za dodržení stanovených podmínek, navržené lokality smějí být vybrány pouze na základě vědeckých kritérií, musí zohledňovat ekologickou rozmanitost stanovišť a druhů na území členského státu a seznam musí být úplný. Evropská komise se v projednávané věci snažila poukázat na to, že německý seznam je nedostatečný a členský stát v konkrétním případě překročil svůj prostor uvážení. Že je seznam nedostatečný, je patrné ze skutečnosti, že nebyl předložen ve stanovené lhůtě.

Dojde-li ke srovnání předloženého německého seznamu a vědecky zpracovaných dat Spolkovým úřadem ochrany přírody (*Bundesamt für Naturschutz*, dále jen „BfN“), jsou zjištěny rozpory. Seznam tedy neodpovídá kritériím stanoveným v čl. 4 odst. 1 a příloze III směrnice. Německá spolková vláda nepředala informace, protože neměla k dispozici formulář, který dle ní obsahoval relevantní informace, pro výběr území. Lhůta pro splnění povinnosti mohla tedy začít běžet až od zveřejnění formuláře, v době podání žaloby nebyl běh lhůty u konce. Členské státy mají možnost uvážení, mají vzhledem k lepší znalosti území výhodu. SRN zpochybňuje vědecké prameny, podle nichž nepředložila úplný seznam. Jedná se

zejména o publikaci „Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000“ vydanou BfN.

Německá strana zpochybňuje, že dílo bylo na seznamu odkazů, dále že se jedná o vědecký podklad hodnocení. Soudní dvůr stanovil, že povinnost z čl. 4 odst. 1 směrnice předložit seznam lokalit nezávisí na existenci formuláře. Členské státy byly seznámeny se všemi kritérii již v okamžiku uveřejnění směrnice. Soudní dvůr dále uvedl, že členské státy musí zohlednit směrnici stanovená kritéria. Aby mohl být sestaven seznam lokalit významných pro Společenství, musí mít Evropská komise k dispozici úplný seznam národních lokalit, které naplňují cíl ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Pro posouzení stavu zachování ochrany přírodního stanoviště je třeba vztáhnout hodnocení na úroveň území platnosti SES. Pozdější změny a doplnění národního seznamu nemůže Soudní dvůr po uplynutí transpoziční lhůty zohlednit. Po uplynutí výše uvedené lhůty (tj. po 11. 6. 1995) byl německý seznam zjevně neúplný a prostor pro uvážení byl německou stranou překročen. Seznamy dodané po uplynutí transpoziční lhůty jsou dle ustálené judikatury Soudního dvora irelevantní.

Soudní dvůr dospěl k názoru, že Spolková republika Německo porušila povinnosti ze Smlouvy tím, že nepředložila Evropské komisi ve lhůtě seznam lokalit dle čl. 4 odst. 1 pododst. 1 směrnice.

Ke druhému žalobnímu důvodu je třeba uvést, že SRN nezpochybňuje, že Komise od ní neobdržela informace včas. Argumentuje tím, že získávání těchto informací mohlo začít až na konci r. 1996, tj. poté, co měly členské státy k dispozici potřebný formulář. Evropská komise k tomuto uvádí, že státy měly povinnost předat informace do 11. 6. 1995. I přes namítané čekání na formulář, který je nedílnou součástí řádného předání informací, měly být informace po jeho uveřejnění neprodleně předány. Německé úřady dostaly 3. 7. 1997 písemné upozornění, ani po tomto kroku nebyly požadované informace dodány.

První upozornění obdržela německá strana ještě zveřejněním formuláře 4. 3. 1996, i po něm stanovila Komise novou lhůtu ke splnění povinnosti ze čl. 4 odst. 1 pododst. 2 směrnice. Členské státy věděly, jaké informace mají Komisi předat, bylo jim také známo, že požadované informace budou předávat prostřednictvím formuláře. Směrnice výslovně uvádí, jaký druh informací má být předložen Komisi, jedná se o mapu lokality, název lokality, zeměpisnou polohu, rozlohu a údaje, které vyplývají z uplatnění kritérií v příloze III

směrnice (etapa 1). Německá vláda neposkytla Komisi po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku prostřednictvím formuláře požadované informace a porušila tím povinnost vyplývající z čl. 4 odst. 1 pododst. 2 směrnice.

Soudní dvůr shledal, že žaloba podaná Evropskou komisí je odůvodněná.⁵⁸⁸ Cílem směrnice o stanovištích je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva. Členský stát navrhne na základě kritérií stanovených v příloze III a na základě vědeckých informací seznam lokalit Evropské komisi. Seznam s informacemi o každé lokalitě musí být do 3 let od zveřejnění směrnice předložen Komisi. Tato lhůta uplynula 11. 6. 1995, do tohoto data měly členské státy předložit návrh seznamu lokalit spolu s informacemi o každé lokalitě. SRN nepředložila ani po opakovaných výzvách úplný seznam lokalit a neposkytla další informace o těchto lokalitách.

SRN dle názoru Soudního dvora porušila povinnost, která členským státům náleží dle čl. 4 odst. 1 pododst. 1 směrnice o stanovištích tím, že v průběhu stanovené lhůty nepředložila Komisi návrh seznamu lokalit spolu s informacemi o těchto lokalitách podle pododstavce 2 tohoto článku.

Ve věci **C-98/03**, Komise Evropských Společenství proti Spolkové republice Německo, Soudní dvůr rozhodl rozsudkem z 10. ledna 2006, že SRN nesplnila povinnosti, které jsou stanoveny v čl. 6 odst. 3, 4; čl. 12, 13, 16 směrnice.⁵⁸⁹

Evropská komise vyzvala 10. 4. 2000 SRN, aby vysvětlila provedení čl. 6 odst. 3, 4; článků 12, 13, 16 směrnice o stanovištích. Po odpovědi SRN vydala Komise dne 25. 7. 2001 odůvodněné stanovisko a vyzvala SRN k přijetí nezbytných opatření do dvou měsíců od oznámení. Následně SRN zpochybnila (po uplynutí lhůty) výše uvedené odůvodněné sta-

⁵⁸⁸ Relevantní judikaturou jsou v dané věci rozsudek ze dne 7. listopadu 1995, *First Corporate Shipping*, C-371/98, Recueil, s. I-9235, body 22-23; rozsudek ze dne 8. března 2001, *Komise vs. Francie*, C-266/99, Recueil, s. I-1981, bod 38.

⁵⁸⁹ Právními předpisy, o které se Evropská komise opírá v tomto bodě, jsou směrnice Evropského parlamentu a Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích) a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

novisko a nový Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny (BNatSchG 2002) nabyl účinnosti.

Komise opírá žalobu o šest důvodů, první z nich namítá neúplné provedení čl. 6 odst. 3 a 4 tím, že pojem „projekt“ je ve vnitrostátním právu příliš omezený.⁵⁹⁰ v rámci povinného posouzení důsledků zásahů na chráněné lokality jsou dle tvrzení Komise vyloučeny potenciálně škodlivé zásahy a jiné činnosti. Projekt je ve vnitrostátní právní úpravě upraven úžeji pro zásahy, ke kterým došlo mimo zvláštní oblasti ochrany, a projekty, ke kterým došlo uvnitř zvláštních oblastí ochrany. V případě zohlednění zásad ochrany přírody a cílů ochrany je z pojmu „projekt“ vyloučeno využívání půdy pro zemědělství, lesnictví a rybolov.

Komise dále kritizuje, že „projekt“ je omezen na zařízení, která podléhají povolení dle zákona o ochraně ovzduší (Bundes-Immissionsschutzgesetz nebo jen BImSchG) a zařízení na využívání vod, pro které je nutno povolení nebo schválení dle vodního zákona (Wasserhaushaltsgesetz nebo jen WHG). Pro ostatní zařízení neplatí povinnost posouzení důsledky, byť by měla významný vliv na lokalitu.

Druhým žalobním důvodem je ustanovení § 36 BNatSchG, neboť neprovádí čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice. Povolení pro zařízení, které způsobuje emise, nebude uděleno, pokud toto zařízení může mít vliv na zvláštní oblasti ochrany, které se nachází ve stejné oblasti jako zařízení. Materiální škodliviny vzniklé mimo oblast, kde jsou zařízení provozována, nebudou posuzovány jako porušení směrnice. Bude-li tedy projekt, který způsobuje materiální škodliviny, potřebovat povolení, může být toto vydáno pouze v případě, že nebudou existovat škodlivé účinky. Soudní dvůr k této věci uvádí, že vnitrostátní právní úprava nemůže zabezpečit, že budou vyloučeny nepříznivé účinky způsobené projekty nebo plány, které se týkají zařízení způsobujících emise. Německá strana neuváděla vědecky ověřená kritéria. SRN tedy řádně neprovedla čl. 6 odst. 3 směrnice.

Třetí žalobní důvod je spojen se systémem přísné ochrany živočišných druhů, jak je uvedeno v čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice. Komise předpokládá zákaz jak úmyslných, tak i neúmyslných jednání. V SRN se ustanovení týká pouze úmyslných jednání, zákaz i neú-

⁵⁹⁰ Relevantní judikaturu představují v předmětné věci rozsudky ze dne 22. září 2005, Komise vs. Belgie, C-221/03, Recueil, s. I-8307, body 38 a 39; 20. října 2005, Komise vs. Spojené království, C-6/04, Recueil, s. I-9017, body 26, 54, 73-79.

myslných jednání by byl dle argumentace německé strany v rozporu se zásadou proporcionality. Dle ustálené judikatury Soudního dvora (viz níže) se zákaz vztahuje i na jednání neúmyslná. Tímto rozhodnutím je vyjádřen jasný záměr přiznat místům rozmnožování nebo místům odpočinku vyšší stupeň ochrany. Z toho plyne, že rozšíření zákazu i na neúmyslná jednání není nepřiměřené. SRN nesprávně provedla čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice.

Ve čtvrtém žalobním důvodu vytýkala Komise SRN dvě odchylky v zákoně, které nejsou v souladu s odchylkami dle čl. 16 směrnice. SRN se bránila s odůvodněním, že zásahy a opatření, které jsou předmětem odchylek, podléhají správnímu rozhodnutí. Dle soudní praxe je ochrana přírodního dědictví obvykle záležitostí, která přesahuje hranice jednotlivých členských států, proto je jasnost a přesnost národního provedení stěžejním předpokladem dosažení cíle ochrany. § 43 odst. 4 BNatSchG není slučitelný s režimem odchylek dle čl. 16 směrnice, z čehož lze dovodit, že čl. 16 nebyl správně proveden.

Pátý žalobní důvod se týká zákazu používání fytoosanitárních výrobků, které mohou mít škodlivé účinky na vybrané hodnoty nebo vážné škodlivé účinky na rovnováhu přírody. Dle ustálené rozhodovací praxe Soudního dvora EU tvoří ustanovení 12, 13, 16 směrnice jednotný soubor norem, který stanoví povinnost vytvořit systém přísné ochrany živočišných a rostlinných druhů. Vnitrostátní právní předpis nestanoví tak jasně, specificky a striktně zákaz používání fytoosanitárních výrobků, jak je tomu u zákazu poškozování míst rozmnožování nebo míst odpočinku chráněných živočišných druhů. Soudní dvůr rozhodl, že čl. 12 a 13 směrnice nebyly dostatečně jasně provedeny.

Poslední žalobní důvod je spojen s porušením čl. 12 a 16 směrnice tím, že nebyla Komisi oznámena úprava rybolovu nebo že nebyl zajištěn dostatečný zákaz rybolovu. Vytýkán je chybějící soulad směrnice s úpravami ve spolkových zemích Bavorsko, Braniborsko, Brémy. SRN namítala, že ta ustanovení předpisů práva jednotlivých spolkových zemí, která jsou v rozporu s textem směrnice, jsou neplatná z důvodu porušení spolkového práva. BNatSchG má přednost, neboť obsahuje ustanovení o zákazu rybolovu. Je dle názoru SRN bez dalšího aplikovatelný, protože obsahuje úpravu i těch druhů, které jsou uvedeny v příloze IV směrnice. V SRN se nepochybně nacházejí tři druhy uvedené v seznamu přílohy IV směrnice, jmenovitě se jedná o coregonus oxyrhynchus, unio crassus a acipenser sturio. V případě, kdy jsou účinné právní předpisy jak na národní (spolkové), tak na regionální (spolkové země) úrovni, kdy jedno je v souladu a jedno v rozporu s právem Spole-

čerství, není ochrana zajištěna účinně, jasně a přesně, jak požaduje směrnice. Lze proto stanovit, že úprava SRN není v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice a nesplňuje podmínky odchylky z čl. 16 směrnice.

Směrnice o stanovištích obsahuje ustanovení o postupu pro určení lokalit, ve kterých se vyskytují druhy a stanoviště chráněné směrnicí, jakožto pro zvláštní oblasti ochrany. Dle výše opakovaně citovaného čl. 6 odst. 3 podléhá plán nebo projekt, který může mít pravděpodobně na lokalitu významný vliv, odpovídajícímu posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Směrnice blíže nevysvětluje pojmy „plán“ a „projekt“. Na tyto pojmy lze použít ustanovení čl. 1 odst. 2 druhé odrážky směrnice Rady 85/337/EHS⁵⁹¹ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Pokud musí být plán nebo projekt i přes negativní výsledků posouzení důsledků uskutečněn a pokud neexistuje alternativní řešení, zajistí členský stát kompenzační opatření, aby byla zajištěna soudržnost sítě Natura 2000.

Směrnice dále stanoví zákazy činností v přirozeném areálu rozšíření živočišných druhů z přílohy IV a). Jedná se o úmyslný odchyt nebo usmrcování v přírodě, úmyslné vyrušování v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace, úmyslné ničení nebo sběr vajec z volné přírody, poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo odpočinku. Ve vnitrostátním právu lze provedení směrnice najít v textu BNatSchG 1998, který byl nahrazen BNatSchG 2002 (účinný až do 1. 3. 2010, od té doby byl účinný BNatSchG 2009). Směrnice byla transponována i do oborových zákonů, jako je např. Zákon o ochraně rostlin (Pflanzenschutzgesetz).⁵⁹²

Závěrem lze uvést, že členský stát má povinnost stanovit pro projekty mimo zvláštní oblasti ochrany posouzení důsledků pro lokalitu, aniž by tyto projekty musely mít na zvláštní oblasti ochrany významný vliv. Dále není oprávněn povolit emise ve zvláštních oblastech ochrany, aniž by bylo třeba zkoumat, zda emise budou mít na oblasti významný vliv. Neúmyslné zásahy způsobené chráněným živočichům jsou co do ochrany druhů srovnatelné s úmyslnými zásahy a nemohou být opomíjeny. Členský stát musí dodržet předepsané podmínky pro odchylky, pokud se jedná o činnosti slučitelné s ochranou oblasti. Dále je stát povinen při používání fyto-sanitárních výrobků zohlednit ochranu druhů. Ve vnitrostátních právních předpisech o rybolovu musí být stanoveny náležité zákazy rybolovu.

⁵⁹¹ Úřední věstník L 175, str. 40.

⁵⁹² BGBl. 1998 I, str. 971.

Ve věci **C-115/09**, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland,⁵⁹³ Landesverband Nordrhein-Westfalen eV vs. Bezirksregierung Arnsberg, ze dne 12. května 2011, rozhodoval Soudní dvůr možnosti uplatnit před soudem žalobu proti rozhodnutí o povolení záměrů ze strany nevládních organizací činných v oblasti ochrany životního prostředí, resp. ochrany přírody.

Společnost Trianel zamýšlí výstavbu a provozování uhelné elektrárny v Lünenu. V okruhu 8 kilometrů od tohoto místa se nachází pět zvláště chráněných území ve smyslu směrnice o stanovištích. V rámci posouzení vlivu tohoto záměru na životní prostředí bylo dne 6. května 2008 vydáno předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Předběžné stanovisko konstatovalo, že ve vztahu k záměru neexistují žádné právní výhrady. Spolek pro životní prostředí podal dne 16. června 2008 žalobu na zrušení těchto aktů. Uplatňoval především porušení ustanovení provádějících směrnicí o stanovištích a zejména její článek 6.

Článek 10a první pododstavec směrnice 85/337 stanoví, že musí být možné napadnout žalobou „hmotnou nebo procesní zákonnost“ rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se uvedený článek týká, aniž to jakkoli omezí důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány. Ohledně podmínek přípustnosti žalob toto ustanovení stanoví dva předpoklady: přípustnost žaloby může být podřízena „dostatečnému zájmu“, nebo tomu, že žalobce uplatňuje „porušování práv“, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí. Článek 10a třetí pododstavec první věta směrnice 85/337 dále stanoví, že členské státy jsou povinny určit, co představuje porušování práva, v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti „široký přístup k právní ochraně“.

Ohledně žalob podaných sdruženími na ochranu životního prostředí, čl. 10a třetí pododstavec druhá a třetí věta směrnice 85/337 dodává, že za tímto účelem musejí být tato sdružení považována za sdružení, jež mají buď dostatečný právní zájem, nebo práva, u nichž může docházet k porušení, podle toho, kterou z podmínek přípustnosti vnitrostátní právní úprava zvolí. Z toho vyplývá, že bez ohledu na volbu členského státu ohledně kritéria přípustnosti žaloby, jsou sdružení na ochranu životního prostředí – v souladu s článkem 10a směrnice 85/337 – oprávněna dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a mohou tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se uvedený článek vztahuje.

⁵⁹³ V českém překladu „Spolek pro životní prostředí a ochranu přírody SRN“.

Konečně je rovněž třeba připomenout, že pokud při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti právem Unie přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být tyto podmínky méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity). Bylo by v rozporu s cílem zajistit dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně i se zásadou efektivity, kdyby uvedená sdružení nemohla uplatňovat i porušení norem vyplývajících z práva Unie v oblasti životního prostředí pouze z toho důvodu, že chrání obecné zájmy. Z toho vyplývá, že pojem „porušování práva“ nemůže záviset na takových podmínkách, které mohou splnit pouze jiné fyzické nebo právnické osoby, jako je například podmínka bližšího či vzdálenějšího sousedství se zařízením, nebo podmínka být tak či onak dotčen účinky jeho provozování.

Závěrem lze shrnout, že nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí musí být vnitrostátním právem přiznána možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“, porušení pravidla vyplývajícího z práva Unie, jehož cílem je ochrana životního prostředí, i když toto pravidlo chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

5.3 Řízení ve věcech porušení směrnice o ptácích

Rozsudkem ze dne 17. září 1987 ve věci **C-412/85**, Evropská komise proti Spolkové republice Německo, Soudní dvůr rozhodl, že SRN porušila povinnosti ze Smlouvy. Komise po zkoumání německých právních předpisů zjistila, že SRN neprovedla směrnicí o ptácích,⁵⁹⁴ a vydala dne 6. 12. 1984 odůvodněné stanovisko. To zůstalo ze strany SRN bez odpovědi, a proto podala Komise dne 10. 12. 1985 žalobu na porušení Smlouvy dle čl. 169 SEHS.

Komise opírala svou žalobu o tři žalobní důvody ze zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterých SRN připustila výjimky z ochrany ptáků. Komise během ústního jednání dne

⁵⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích).

19. 2. 1987 oznámila, že po nabytí účinnosti novely BNatSchG považuje druhý a třetí důvod za vyřízený a trvá pouze na prvním.

Předmětem sporu bylo ustanovení § 22 odst. 3 věta 1 BNatSchG a čl. 5 ve spojení s čl. 9 směrnice. Komise připomíná, že SRN nedodržela omezení, která platí pro národní zákonodárce, kteří hodlají aplikovat výjimky z ustanovení o ochraně ptáků. V německém právu ovšem chybí odkaz na skutečnost, že výjimky mohou být povoleny pouze, pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení. Není nadto uveden některý z důvodů stanovený v čl. 9 směrnice.

Německá strana namítala, že činnosti uvedené v odstavci 3 nepředstavují výjimku ze zákazu uvedeného v odstavci 2. Bylo třeba prověřit, zda odstavec 3 představuje výjimku ze zákazu odstavce 2 a zda se týká úmyslných jednání proti ochraně ptáků. Odstavec 3 na základě zjištění výslovně navazuje na předchozí ustanovení, které se navíc týká zákazů úmyslných jednání. Výjimka se tedy nutně vztahuje na jednání stejného charakteru. Ve třetím odstavci není dále zdůrazněno, které životní prostředí poškozující činnosti jsou přípustné. S ohledem na neexistenci definice spojení „řádné užití“ nejsou úmyslná poškození života a stanovišť ptáků vyňata z působnosti ustanovení § 22 odst. 3 zákona, jsou-li ve spojení s takovým užitím půdy nezbytná.

Soudní dvůr shledal, že žaloba podaná Evropskou komisí je odůvodněná. Čl. 5 směrnice upravuje obecný zákaz pro druhy ptáků uvedené v čl. 1 směrnice, kteří nesmějí být úmyslně usmrcováni nebo chytáni, jejich hnízda a vejce úmyslně ničena a poškozována, ptáky je zakázáno úmyslně rušit, má-li rušení podstatný vliv na cíle upravené směrnicí. Tyto zákazy byly do německého právního řádu provedeny ustanovením § 22 odst. 2 BNatSchG. Podle něj je zakázáno i úmyslné provedení jednání, která jsou uvedena v čl. 5 směrnice. Ustanovení § 22 odst. 3 BNatSchG vyjmenovává případy, pro které zákaz uvedený v odstavci 2 neplatí. Jedná se o řádné užití půdy pro zemědělství, lesnictví, rybolov nebo o zhodnocení přitom získaných produktů.

Ustanovení § 22 odst. 3 BNatSchG představuje výjimku ze zákazů podle čl. 5 směrnice a je přípustný pouze tehdy, když splňuje požadavky směrnice. Výjimka je pro členské státy omezena na případy, v nichž neexistuje jiné uspokojivé řešení. Výjimky uvedené ve třetím odstavci neodpovídají požadavkům čl. 9 směrnice, protože činnosti nemohou být přiřazeny k žádnému z důvodů uvedených ve směrnici.

Soudní dvůr v závěru rozhodl, že SRN porušila povinnost, která členským státům náleží ze Smlouvy, tím, že na základě ustanovení § 22 odst. 3 BNatSchG připustila výjimky z ochrany ptáků stanovené ve směrnici o ptácích, aniž by přijala směrnici stanovená omezení.

Rozsudkem **C-57/89**, ze dne 28. února 1991, Evropská komise proti Spolkové republice Německo, podpořené Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku, Soudní dvůr rozhodl, že SRN neporušila povinnosti ze Smlouvy.

Evropská komise se domáhala určení, že SRN porušila povinnosti stanovené Smlouvou tím, že souhlasila a provedla stavební práce ve zvláště chráněném území, které je stanovištěm chráněných ptáků. Komise v žalobě dle čl. 169 SEHS (čl. 226 SES) ze dne 28. 2. 1989 tvrdila, že SRN porušila povinnosti tím, že v rozporu s čl. 4 směrnice 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, povolila a provedla stavební úpravy ve zvláště chráněném území, které ohrožily stanoviště chráněných druhů ptáků. Žaloba se zpočátku opírala o dva žalobní důvody, první se týkal vybagrování Rysumer Nacken a druhý se týkal stavebních úprav hráze v zátocě Leybucht.

Komise uznala v ústním projednávání, že oblast Rysumer Nacken není zahrnuta nařízením spolkové země Dolní Sasko o zřízení národního parku Niedersächsisches Wattenmeer a není tedy považována za zvláště chráněné území. Komise namítala, že se jedná o nový argument a SRN má nést náklady řízení. SRN argumentovala tím, že údaje o Rysumer Nacken předložila Komisi před zahájením řízení, jednalo se zejména o mapy, ze kterých vyplývá, že oblast není ZCHÚ. Nesouhlasí tedy s tvrzením Komise, že by měla uvádět nové argumenty. Informace o území spadajících do chráněných oblastí byly součástí stanoviska, které SRN poskytla Komisi dne 6. 9. 1988, dále přidala mapy, z nichž je patrné, že Rysumer Nacken nepatří k ZCHÚ. S ohledem na zpětvzetí této části návrhu, které není způsobeno ze strany SRN, má náklady s tím spojené nést Evropská komise.

Opatření v zátocě Leybucht mají dle názoru Komise obtěžovat na základě čl. 4 odst. 1 ve spojení s přílohou I směrnice ptáky a narušovat stanoviště druhů ve ZCHÚ. Čl. 4 odst. 1 směrnice vyžaduje pozitivní opatření ochrany a nepřipouští narušení nebo znečištění ZCHÚ. Opatření vedoucí k ochraně pobřeží, jako je např. rozšíření hráze, by byla přípustná v případě nebezpečí pro lidské zdraví za podmínky, že dané zásahy by představovaly naprosté minimální ohrožení dané chráněné oblasti. Tyto předpoklady nebyly ovšem spl-

něny, stavební práce i jejich vlivy představují ohrožení životních podmínek chráněných druhů volně žijících ptáků, u vodních ptáků může dojít i k úbytku počtu druhů.

Spolková vláda proti tomu namítá, že trasa hráze v zátocě Leybucht je ze ZCHÚ vyňata. Chráněné území zasahuje pouze okraj hráze. Dotčená opatření byla realizována výlučně s ohledem na bezpečnost hráze. Nová trasa hráze i přechodná rušení způsobená stavebními pracemi jsou nejmenším možným zásahem pro ptáky. Britská vláda je toho názoru, že narušení ZCHÚ by muselo ohrozit přežití nebo rozmnožování chráněných druhů ptáků v jejich přirozeném areálu rozšíření. Závěry Komise nestačí ke zjištění, že stavební práce v zátocě by vedly k takovému zásahu. Britská vláda dále poukazuje na význam důkazního materiálu, dle kterého byly výrazně zlepšeny ekologické podmínky v zátocě. Při zkoumání je třeba brát v potaz, zda stavební práce mohou způsobit kompenzačně ekologické vylepšení. Členské státy musí také zohlednit zájmy obyvatel regionu, v němž se nachází ZCHÚ. K ohraničení zátoky Leybucht je třeba dodat, že hranice Leybucht jsou stanoveny v nařízení o národním parku. Právní akt, kterým je oblast vymezena, obsahuje přesné územní ohraničení ZCHÚ. Přeložení hráze vede ke zmenšení plochy ZCHÚ.

Rozhodnutí celé věci úzce souvisí s několika základními otázkami, jednou z nich je, zda jsou členské státy oprávněny zmenšit plochu ZCHÚ. V případě kladné odpovědi na předchozí otázku je dále podstatné, za jakých podmínek jsou oprávněny. Dále je podstatné, jak dalece mohou být uplatněny jiné zájmy. Text směrnice neobsahuje výslovné určení o zmenšení plochy ZCHÚ. Členské státy mají prostor k uvážení při vyhlášení ZCHÚ. Zjistí-li, že jsou v daných oblastech nejvhodnější podmínky, nemohou rozlohu měnit nebo území zmenšovat. V bodu 9 odůvodnění směrnice je zdůrazněna důležitost zvláštních opatření k udržení stanovišť druhů ptáků uvedených v příloze I.

Zmenšení plochy ZCHÚ je možné jen v případě existence mimořádných důvodů. Hospodářské a rekreační důvody nejsou relevantními důvody. Nebezpečí povodní a ochrana pobřeží jsou vážnými důvody, které odůvodňují postup, pokud jsou zásahy omezeny na nejnutnější minimum. Snaha zachovat přístup do přístavu pro rybářskou flotilu, která je uvedena spolu s ochranou pobřeží, není slučitelná s požadavky stanovenými ve směrnici. Provedená opatření měla ovšem i pozitivní vliv na oblast, po ukončení stavebních prací byly zastaveny dvě lodní trasy, aby v zátocě mohl být klid. Za tímto účelem byla provedena přísná opatření. Při zohlednění trasy nové hráze bylo vzato v úvahu i zachování rybářského přístavu Greetsiel.

Soudní dvůr shledal, že žaloba podaná Evropskou komisí není odůvodněná. Čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích stanoví, že druhy uvedené v příloze I musí být předmětem zvláštních opatření s ohledem na ochranu jejich stanovišť, aby bylo zajištěno přežití druhů a rozmnožování v areálu rozšíření. Členské státy mají dle odst. 2 povinnost přijmout obdobná opatření pro stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v příloze I. Zvláštní pozornost je věnována ochraně mokřadů, obzvláště mokřadů mezinárodního významu. Členské státy mají přijmout vhodná opatření, aby se předešlo znečištění nebo poškozování stanovišť nebo rušivým zásahům, které negativně ovlivňují ptáky. Spolková vláda k výkladu odst. 4 směrnice uvedla, že zde jde o právní uvážení mezi různými veřejnými zájmy a členské státy by měly v tomto případě mít prostor pro důkladnější posouzení a hodnocení. Soudní dvůr žalobu Evropské komise zamítl.⁵⁹⁵

5.4 Řízení o předběžné otázce

K relevantní judikatuře patří i často citované rozhodnutí Bund Naturschutz in Bayern e. V. vs. Freistaat Bayern (C-244/05).⁵⁹⁶ Svým rozhodnutím ze dne 14. září 2006, Bund Naturschutz in Bayern e. V., Johann Märkl a další, Angelika Graubner-Riedelsheimer a další, Friederike Nischwitz a další proti Freistaat Bayern, se Soudní dvůr vyjádřil ke třem předběžným otázkám položeným Bavorským správním soudem (Bayerischer Verwaltungsgericht nebo jen BayVerwG). Základ sporu spočíval ve stavbě dálnice A94 München-Mühldorf-Simbach-Pocking. Dálnice měla na trase Dorfen procházet přes řeky Hammerbach a Isen (včetně jejich přítoků), tyto oblasti byly vymezeny jako lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství, nacházejí se v nich typy přírodního stanoviště uvedené v příloze I směrnice (lužní lesy s olší lepkavou a jasanem ztepilým).

První předběžná otázka se týkala režimu ochrany pro lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství, zejména lokality s prioritními typy přírodních stanovišť nebo s prioritními druhy, před zařazením do seznamu lokalit přijatého Evropskou komisí.

Druhá předběžná otázka, která byla posuzována spolu s první otázkou, se dotýkala režimu ochrany lokalit, které jsou již uvedeny na státním seznamu lokalit, který byl předložen

⁵⁹⁵ Relevantní judikaturu tvořily v dané věci rozsudek ze dne 8. července 1987, Komise vs. Belgie, C-247/85 a rozsudek ze dne 8. července 1987, Komise vs. Itálie, C-262/85, Slg. 1987, 3029, 3073.

⁵⁹⁶ V českém překladu Spolek na ochranu přírody v Bavorsku proti Svobodnému státu Bavorsko.

Komisi. Soudní dvůr uvedl, že ochranná opatření se použijí výhradně na lokality, které jsou zařazeny do seznamu lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství. Členské státy musí přijmout ochranná opatření, která budou vhodná k zajištění ekologického zájmu. Členský stát nemůže sám ze své vůle vyloučit při vypracovávání národního seznamu lokalit určité lokality, neboť by tím mohl ohrozit plnění cíle ochrany na úrovni Společenství. Stav lokalit v době rozhodování Komise musí reflektovat stav, za něhož byly lokality vědecky hodnoceny, státy tedy musí přijmout vhodná ochranná opatření, která zajistí zachování ekologických charakteristik lokalit. Z toho důvodu nemohou povolit zásahy, při nichž hrozí např. Zmenšení rozlohy lokality, vymizení prioritních druhů, zničení lokality apod.

Třetí předběžná otázka byla zaměřena na režim ochrany dle BayNatSchG a slučitelnosti vnitrostátního režimu ochrany s právem Společenství. Povinností státu je dle rozhodnutí Soudního dvora přijmout veškerá opatření k zamezení zásahů, které jsou s to ohrozit ekologické charakteristiky lokalit. Posouzení je ponecháno v jurisdikci vnitrostátních soudů.

Směrnice o stanovištích obsahuje ustanovení o tom, že každý členský stát vymezí v souladu s čl. 4 směrnice lokality jako zvláštní oblasti ochrany tak, aby byly zajištěny cíle ochrany – zachování typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany. Směrnice ukládá státům navrhnout na základě vědeckých informací seznam lokalit, který bude předložen Komisi. Komise poté vybere se seznamů lokalit významné pro Společenství, ve kterých je jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů. Státy přijmou vhodná opatření, aby vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, a sledují stav stanovišť a druhů s ohledem na prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy.

Ve vnitrostátním právu lze dle úpravy ve Spolkovém zákoně o ochraně přírody (BNatSchG) za lokality významné pro Společenství považovat lokality zařazené do seznamu, i když dosud nebyly vyhlášeny jako chráněné lokality ve smyslu BNatSchG. V bavorském zákoně (BayNatSchG) jsou dle čl. 13b lokality významné pro Společenství chráněny jako zvláštní oblasti ochrany.

Závěrem lze shrnout, že režim vhodné ochrany, který se aplikuje na lokality na státním seznamu, který byl předložen Evropské komisi, stanoví, že členské státy nemohou povolit zásahy, které by byly s to vážně ohrozit ekologické charakteristiky těchto lokalit. Seznam

lokalit je předložen Komisi na základě čl. 4 odst. 1 směrnice. Členské státy mají povinnost přijmout opatření nezbytná pro zamezení zásahů, které mohou vážně ohrozit ekologické charakteristiky lokalit uvedených na státním seznamu předloženém Komisi. Otázka posouzení případu přísluší vnitrostátním soudům.⁵⁹⁷

Rozhodnutím **C-226/08**, Stadt Papenburg⁵⁹⁸ proti Spolkové republice Německo, ze dne 14. ledna 2010, Soudní dvůr posoudil předběžné otázky podané rozhodnutím Správním soudem v Oldenburgu (Verwaltungsgericht Oldenburg) ze dne 13. 5. 2008. Žádost byla předložena ve sporu mezi městem Papenburg a SRN.

V předmětném sporu se jednalo o souhlas s návrhem seznamu lokalit významných pro Společenství, který vypracovala Evropská komise. V seznamu byla uvedena rovněž lokalita na dolním toku řeky Emže. Papenburg leží ve spolkové zemi Niedersachsen (Dolní Sasko), je to přístav s loděnicemi. Na dně Emže bylo nutno provést nezbytné bagrovací práce, aby lodě mohly vyplout do Severního moře. Úseky řeky Emže mohly být Spolkovou republikou Německo vybrány jako lokality významné pro Společenství, Evropská komise je do návrhu seznamu zařadila a požádala SRN o souhlas. Papenburg podal žalobu s odůvodněním, že souhlas s návrhem seznamu by byl porušením ústavně zaručeného práva na samosprávu. Bagrovací práce by dle argumentace podléhaly v každém jednotlivém případě povinnému posouzení dle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice. Soud v Oldenburgu vyhověl usnesením návrhu, zakázal udělit SRN souhlas do rozhodnutí soudu.

První předběžná otázka se týkala možnosti odepření souhlasu členského státu s návrhem seznamu LVS z jiného než ekologického důvodu. Soudní dvůr připomněl, že směrnice neupravuje jiné požadavky než požadavky směřující k ochraně přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin nebo k vytvoření soustavy Natura 2000. V případě možnosti odepření souhlasu z jiných důvodů než ekologických by bylo ohroženo vytvoření cíle ochrany, tj. soustavy Natura 2000. To se týká zejména požadavků hospodářských, sociálních, kulturních, dále pak i místních a regionálních charakteristik. Z těchto důvodů odpověděl Soudní dvůr na první předběžnou otázku tak, že z jiných než ekologic-

⁵⁹⁷ Relevantní pro rozhodnutí byly rozsudky ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12; 16. května 2000, Preston a další, C-78/98, Recueil, s. I-3201, bod 31; 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, Recueil, s. I-9235, body 22 a 23 a 13. ledna 2005, Dragaggi a další, C-117/03, Recueil, s. I-167.

⁵⁹⁸ V českém překladu „město Papenburg“.

kých důvodů není členský stát oprávněn odepřít souhlas se zařazením lokalit do seznamu vypracovaného Komisí.

Druhá předběžná otázka směřovala k důvodům pro odepření souhlasu a určení, zda k důvodům patří i zájmy obce, příp. Sdružení obcí (plány, záměry apod.). Třetí předběžná otázka se týkala zohlednění výše uvedených důvodů při vytváření seznamu LVS a udělování souhlasu s ním. Čtvrtá předběžná otázka mířila k možnosti uplatnění práva obce namítat rozpor seznamu lokalit s právem ES z důvodu nezohlednění nebo nedostatečného zohlednění zájmů obce. Vzhledem k tomu, že tyto tři předběžné otázky byly podmíněny kladnou odpovědí na první předběžnou otázku, nebylo projednání těchto otázek dále relevantní.

Poslední, pátá předběžná otázka se zaměřila na posouzení důsledků prací na lokalitu dle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice v případě, pokračují-li práce i po zařazení lokality na seznam LVS. U této otázky bylo třeba určit, zda bagrovací práce spadají pod „plán“ nebo „projekt“ dle čl. 6 odst. 3 směrnice. Práce mohou být dle odkazu na relevantní rozhodnutí Soudního dvora⁵⁹⁹ považovány za „projekt“. Byla-li činnost schválena ve vnitrostátním právu před uplynutím transpoziční lhůty, nevylučuje tato skutečnost, aby byl každý zásah považován za odlišný a po sobě jdoucí projekt, jehož úprava je obsažena v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice. Mohou-li být práce vzhledem k opakování považovány za jedinou činnost, může být projekt posuzován jako jediný a tentýž dle čl. 6 odst. 3 směrnice. Takový projekt by totiž nepodléhal předběžnému posuzování důsledků pro lokalitu. V případě, že by byla lokalita zařazena do seznamu lokalit jako LVS, nesmí do doby vypracování seznamu Komisí podléhat zásahům, které by byly s to ohrozit její ekologické znaky.

Směrnice o stanovištích obsahuje ustanovení o tom, že opatření přijímaná na základě směrnice musí brát úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní

⁵⁹⁹ Rozsudky ze dne 16. března 1978, Oehlschläger, C-104/77, Recueil, s. 791, bod 4; 16. Zář 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 31; 29. ledna 2002, Pokrzepowicz-Meyer, C-162/00, Recueil, s. I-1049, body 50 a 55; 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Recueil, s. I-7405, bod 22; 13. ledna 2005, Dragaggi a další, C-117/03, Recueil, s. I-167, bod 25; 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, Recueil, s. I-4983, bod 80; 23. března 2006, Komise vs. Rakousko, C-209/04, Recueil, s. I-2755, body 53 až 62; 14. Zář 2006, Bund Naturschutz in Bayern a další, C-244/05, Recueil, s. I-8445, body 44 a 47; 26. června 2008, Burda, C-284/06, Recueil, s. I-4571, bod 37; 11. září 2008, Eckelkamp, C-11/07, Recueil, s. I-6845, bod 28; 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Recueil, s. I-7633, bod 31.

charakteristiky (čl. 2 odst. 3). Směrnice ukládá státům navrhnout na základě vědeckých informací seznam lokalit, který bude předložen Komisi. Komise poté vybere se seznamů lokalit významné pro Společenství, ve kterých je jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů. Státy přijmou vhodná opatření, aby vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů, jakož i vyrušování druhů.

Ve vnitrostátním právu lze z textu Ústavy SRN (Grundgesetz nebo jen GG) odvodit právo obcí na samosprávu. V čl. 28 odst. 2 GG je upraveno, že obcím musí být zaručeno právo upravovat veškeré místní záležitosti na vlastní odpovědnost v mezích zákona. Verwaltungsgericht Oldenburg vykládá ústavní předpis tak, že obce mají nárok na zohlednění zájmů v případě, že dosah opatření překračuje místní podmínky, má trvalý dopad na rozvoj daného území nebo narušuje konkrétní plány. Analogicky platí pro opatření, jimiž je obec zjevně dotčena.

Soudní dvůr připomněl, že směrnice nedefinuje pojmy „plán“ a „projekt“. Na tyto pojmy lze vztáhnout ustanovení čl. 1 odst. 2 druhé odrážky směrnice Rady 85/337/EHS⁶⁰⁰ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Bagrovací práce tak mohou být posuzovány jako projekt, jak vyplývá z ustanovení směrnice o posuzování vlivů (jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin). V předmětné věci je zmíněna i zásada právní jistoty, která požaduje jasnost a přesnost právní úpravy a předvídatelnost její aplikace pro subjekty. Zásada legitimního očekávání předpokládá, že aktuální právní pravidlo bude aplikováno na budoucí účinky situace, která ale nastala za účinnosti předchozího pravidla. Nemůže být bráněno aplikaci aktuální právní úpravy na situace, které nastaly za účinnosti předchozí právní úpravy.

Soudní dvůr v závěru uvedl, že členský stát nemůže odepřít souhlas se zařazením lokality do návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství vypracovanému Komisí z jiných než ekologických důvodů. Průběžné práce, které byly dle právního řádu členského státu schváleny před uplynutím lhůty k transpozici, musí v rozsahu, v němž představují „projekt“ a budou mít významný vliv na danou lokalitu, podléhat posouzení důsledků pro lokalitu, pokud práce pokračují i po zařazení lokality do seznamu lokalit významných pro Spo-

⁶⁰⁰ Úřední věstník L 175, str. 40.

lečenství. Pokud by práce co do opakování, povahy nebo podmínek představovaly jedinou činnost, mohou být posuzovány jako jediný a tentýž projekt podle čl. 6 odst. 3 směrnice.

Evropskou komisí nebyla dosud podána žádná žaloba ve věci porušení závazků ze Smlouvy v ochraně přírody proti České republice. Evropská komise ovšem zahájila řízení o porušení Smlouvy. Jednalo se o řízení o nesprávné transpozici směrnice o ptácích, nevyhlášení lokalit Heřmanský stav – Dolní Odra – Poolzí jako ptačích oblastí a porušení podmínek při vyhlášení ptačí oblasti dle ptačí směrnice v případě oblasti Komárov.

V prvním případě poslala Evropská komise na konci roku 2005 České republice upomínku, ve kterém Komise sdělila, že směrnice o ptácích byla nesprávně transponována.⁶⁰¹ Odpověď MŽP.

Dále se jednalo o porušení článků 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích. Agentura ochrany přírody a krajiny vypracovala spolu s Českou ornitologickou společností v roce 2002 dle vědeckých kritérií a ustanovení směrnice o ptácích návrh, který obsahoval celkem 41 ptačích oblastí. Ministerstvo životního prostředí ČR předložilo vládě návrh na vyhlášení těchto 41 oblastí. Vláda schválila v roce 2004 seznam 38 ptačích oblastí. Oblasti, které nebyly ve vládou schváleném seznamu, byly Heřmanský stav – Dolní Odra – Poolzí, Českobudějovické rybníky a Dehtář. Oblast Heřmanský stav – Dolní Odra – Poolzí nebyl vyhlášen ptačí oblastí z důvodu, že v oblasti Heřmanský stav byla plánována výstavba průmyslové zóny. V roce 2003 zahájila Evropská komise proti České republice řízení o porušení smlouvy a poslala ČR upomínku.

Další případ se týkal lokality Komárov ve východních Čechách, která byla vládou v roce 2004 vyhlášena jako ptačí oblast a uveřejněna ve Sbírce zákonů ČR. V lokalitě se nacházejí dravci a sovy,⁶⁰² které na zemědělské půdě mají svá hnízda, nacházejí zde potravu a zi-

⁶⁰¹ Článek 2 nebyl transponován. Článek 4 odst. 1 a 2 byl nesprávně transponován, ZOPŘK obsahuje pouze povinnost vyhlásit ptačí oblasti, ale nikoliv povinnost zajistit přežití a reprodukci ptáků. Článek 4 odst. 4 byl nesprávně transponován, povinnost zajistit ochranu mimo ptačí oblasti není správně transponována. Článek 5 a 9 směrnice nemohl být s ohledem na ustanovení § 50 odst. 3 ZOPŘK aplikován. Článek 6 odst. 1, 2 a 3 nebyl dostatečně transponován. Článek 7 byl nesprávně transponován, zákon o myslivosti neobsahoval ustanovení o ochraně tažných druhů, povinnost sledovat stav populace druhů nebyla splněna. Článek 9 odst. 1 směrnice nebyl správně transponován. Článek 10 nebyl transponován. Článek 11 obsahuje ustanovení o šíření cizích druhů, toto bylo nedostatečně transponováno. Článek 13 nebyl dostatečně transponován.

⁶⁰² *Circus cyaneus*, *Asio flammeus*.

moviště. Lokalita Komárov je významná i z důvodů míst odpočinku tažných druhů⁶⁰³ a dalších druhů uvedených v příloze I směrnice. Evropská komise zahájila na konci roku 2005 proti České republice řízení o porušení Smlouvy. Komise namítala porušení článku 4 směrnice o stanovištích, protože vláda v rozporu s vypracovaným společným návrhem Agentury ochrany přírody a krajiny a České ornitologické společnosti zmenšila hranice ptačí oblasti Komárov. Důvodem byla plánovaná výstavba rychlostní komunikace, která vedla západní částí lokality.⁶⁰⁴

5.5 Shrnutí judikatury

Rozbor judikatury Soudního dvora Evropské unie ukazuje, že problematika tzv. naturových oblastí je v rámci legislativy ochrany životního prostředí⁶⁰⁵ právně „nejživější“ a je nejčastěji předmětem rozhodování SD EU. Vysoký počet předběžných otázek svědčí o četnosti vnitrostátních sporů, do nichž právní úprava území soustavy NATURA 2000 nějakou formou zasahuje, dále o nepřehledné a nedokonalé transpozici legislativy EU do vnitrostátních právních řádů.

Její odrazem je také vysoký počet řízení pro porušení Smlouvy, která mají v mnoha případech za následek odsuzující rozsudek ze strany Soudního dvora EU. Tyto skutečnosti lze demonstrovat na příkladu Spolkové republiky Německo, jak bylo v této kapitole názorně ukázáno. Jak případ směrnice o ptácích, tak i směrnice o stanovištích potvrzují, že členský stát nedokáže opakovaně řádně a včas transponovat unijní předpisy do vnitrostátního právního řádu.

Z výše uvedeného lze dovodit, že legislativa ochrany přírody a zejména těchto chráněných oblastí je jedním z nejcitlivějších prvků ochrany životního prostředí vůbec. Střetávají se zde silné a mnohdy protichůdné zájmy (jak obecné, tak individuální). Sladit tyto zájmy, příp. zmenšit rozdíly mezi nimi, je složitým úkolem a, evropskou terminologií řečeno, sku-

⁶⁰³ Grus grus, Egretta alba, Circus aeruginosus.

⁶⁰⁴ Stejskal, V., Vertragsverletzungsverfahren gemäss Artiel 226 EG-Vertages im Bereich des Naturschutzes – Erfahrungen in Österreich und Tschechien in Damohorský, M. – Kerschner, F., Natur- und Landschaftsschutzrecht in Österreich und der Tschechischen Republik, J. K. Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2006, str. 147 an.

⁶⁰⁵ Podrobnosti viz <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/qdag14001csc.pdf>.

tečnou výzvou pro evropské i vnitrostátní orgány (v případě SRN jak na spolkové, tak i zemské úrovni). Orgány ochrany přírody se přitom musí vypořádat také se skutečností, že právní ochrana životního prostředí, ochranu přírody nevyjímaje, se odehrává ve složitém kontextu ekonomickém, sociálním, kulturním apod.

6. ZÁVĚREM

Předkládaná disertační práce si klade za cíl představit a porovnat českou a německou právní úpravu ochrany přírody v kontextu unijního práva. V závěru práce budou rozvinuta jednotlivá dílčí zjištění, porovnány vybrané instituty a zodpovězeny v úvodu položené otázky.

Ochrana přírody je jednou ze složkových oblastí ochrany životního prostředí, která je jak v mezinárodním, tak unijním právu čteně zastoupena. Z tohoto důvodu je i disertační práce psána v kontextu unijního práva, které až do současné doby neustále formuje podobu vnitrostátních právních řádů svými předpisy. Právních předpisů na úrovni Evropské unie je v ochraně přírody mnoho od obecných s doporučujícím charakterem až po právně závazné a soudně vymahatelné. Předpisy, které lze na tomto místě zmínit jako předpisy zásadního významu, jsou Směrnice Rady č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků, a Směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Členskými státy byla vytvořena soustava chráněných území Natura 2000, jejíž vytvoření ukládají obě výše zmíněné směrnice.

Disertační práce byla zpracována na přelomu tzv. programových období EU, což má za následek představení jak předchozího období, tak zejména stávajícího se změnami, které členskými státy přineslo. Programové období 2014-2020 je na unijní úrovni spojeno s komunitárními programy, ze kterých je ochraně přírody věnován program LIFE. Oproti předchozímu období má nově i podprogram věnovaný ochraně klimatu (Klimatické akce), který koresponduje s aktuálním postupem v boji proti změnám klimatu. Druhým podprogramem, plně relevantním z hlediska tématu práce, je podprogram Životní prostředí. Ochrana přírody tvoří nedílnou součást tohoto podprogramu, snahou EU je finančně podpořit např. projekty rozvíjející soustavu Natura 2000. Unie si od programu slibuje větší podporu ekologickým projektům, členské státy mohou získat další finanční zdroje na činnosti v dané oblasti. Kladně hodnotím skutečnost, že cca 55% celkových finančních prostředků bude vynaloženo na ochranu přírody. Negativním prvkem je způsob rozdělování financí členskými státy, který je v rozporu s prosazovaným principem rovnosti a v jistém smyslu znevýhodňuje státy, jako je např. Česká republika.

V disertační práci jsem se zabývala komparací dvou právních úprav ochrany přírody, z nichž Česká republika je státem unitárním, Spolková republika Německo je federací. S ohledem na tuto skutečnost se domnívám, že ústavněprávní dělení reflektuje několik

rozdílných prvků obou úprav, alespoň co do formálního hlediska. Úprava v českém právním řádu je ve srovnání s německým právem jednotná, existuje jeden hlavní složkový zákon s prováděcími předpisy. Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí je průřezovým tématem, je třeba zohlednit i ostatní složkové zákony, jako jsou např. lesní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, vodní zákon aj. předpisy.

V SRN existuje právní úprava ochrany přírody na úrovni Spolku a jednotlivých spolkových zemí, tj. celkem 16 zemských zákonů. Vztah mezi spolkovou a zemskou úpravou nelze zjednodušeně vidět jako vztah rámcový předpis (spolkový zákon) – detailní předpis (zemský zákon). Spolkový zákon (BNatSchG) je sice rámcovým právním předpisem, ale od některých jeho částí se nelze odchýlit, zemský zákonodárce nemůže pod sankcí neplatnosti přijmout odchýlnou úpravu, což dává spolkovému zákonu významnější pozici než „pouhému“ rámcovému předpisu. Mezi ty části, od kterých není možné se odchýlit, patří obecné zásady ochrany přírody, druhová ochrana a mořské právo.

Nabízí se otázka, zda je toto dělení správné. Proč byly vybrány právě tyto okruhy a jaká ustanovení k nim obsahově patří? Největší diskuze a možné obsahové nejasnosti vyvolávaly již od počátku obecné zásady ochrany přírody, s čímž lze souhlasit. Obecné zásady ochrany přírody nejsou v textu Ústavy nijak blíže určeny, příp. definovány. Domnívám se, že spolkový zákonodárce je oprávněn určit, která ustanovení zákona považuje za obecné zásady ochrany přírody. Zákonodárce tak učinil a téměř každá část BNatSchG 2009 obsahuje jednu obecnou zásadu. Problematické je na druhou stranu to, že se zákonodárce nedržel při výběru materie, kterou musí země respektovat, názoru ústavodárce, a zahrnul do výčtu i ty instituty, které ústavodárce výslovně z okruhu obecných zásad vyloučil.

Dalším problematickým aspektem může být označení mořského práva za obecnou zásadu. Má být obecnou zásadou, tedy tvrdým jádrem ochrany přírody, oblast, která se týká pouze omezeného počtu spolkových zemí a v případě rozlohy SRN jen malé plochy celého Spolku?⁶⁰⁶ Není vhodnější ponechat úpravu území zemskému zákonodárci a stanovit pro ni jen základní rámec? Domnívám se, že stávající právní úprava je správná, reflektuje závazky mezinárodního práva veřejného i unijních předpisů, týká se vyhlašování chráněných částí přírody a krajiny, pravomocí jednotlivých orgánů ochrany přírody i tématu tzv. Výlučné

⁶⁰⁶ Jedná se o spolkové země Dolní Sasko, Šlesvicko-Holštýnsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko.

ekonomické zóny a kontinentálního šelfu, proto je spolková úprava v tomto případě namístě.

Co se týká druhové ochrany přírody, lze z podobných důvodů jako výše u mořského práva s úpravou v rámci obecných zásad souhlasit. Mezinárodněprávní a unijní předpisy dávají omezenou možnost a neponechávají samy o sobě zemskému zákonodárci moc prostoru, s čímž spolkový zákonodárce tímto zařazením souhlasí. V německém BNatSchG je úprava podrobnější než v českém zákoně, což lze ukázat právě na druhové ochraně. Zákon upravuje obecnou a zvláštní druhovou ochranu, obsahuje dále např. ustanovení o zoologických zahradách, což je v českém právu v samostatném zákoně.

Obecná ochrana přírody je v obou zemích upravena rozdílně, některé instituty jsou ze systematického hlediska v jiné části národní právní úpravy, některé instituty nejsou např. v českém právu obsaženy vůbec. Obecná ochrana přírody je v německém právu obsažena v samostatné kapitole Spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny a věnuje se na rozdíl od české právní úpravy tzv. zásahům do přírody a krajiny (Eingriffe). Neznamená to ovšem, že by v německém právu nebyla úprava těch institutů relevantní. Německý zákonodárce je ovšem zařadil do kategorie zvláštní územní ochrany, příp. k obecným zásadám ochrany přírody.

Co se týká zvláštní ochrany přírody, konkrétně územní ochrany, ta představuje v obou státech základ ochrany přírody. Z obsahového pojetí je třeba pohlížet na harmonizovanou a neharmonizovanou úpravu v obou zemích. V případě chráněných lokalit soustavy Natura 2000 nejsou patrné zřetelné rozdíly v ČR a v SRN. Spolková úprava umožňuje vyhlásit tzv. ptačí oblasti smluvně (stejně jako evropsky významné lokality), což je rozdíl oproti českému právu, které tuto možnost neupravuje.

Rozdíl je patrný u zvláště chráněných území, a sice v jednotlivých kategoriích. V německém právu patří do této části ještě přírodní parky, biosférické rezervace nebo chráněné součásti krajiny. Některé instituty obecné ochrany přírody v té podobě, v jaké je známe z českého ZOPŘK, tedy nalezneme v německém BNatSchG mezi kategoriemi zvláštní územní ochrany. Z kategorií chráněných území V SRN má nejvyšší ochranu přírodní rezervace.

Německý Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje zákonem chráněné biotopy (*gesetzlich geschützte Biotope*), tento institut je jednou z obecných zásad. České právo se v této záležitosti liší, v ZOPŘK není srovnatelná úprava obsažena.

Velkoplošná chráněná území – národní parky jsou upraveny v kategorii II, tj. národní parky, stanovené IUCN, což platí v plném rozsahu pro SRN, ovšem jen zčásti pro ČR. Vzhledem k tomu, že samotná kategorie národního parku je obecnou zásadou, mohou spolkové země využít možnost odchylky oproti spolkovému předpisu, příp. BNatSchG doplnit. Není možné kategorii ze zemské zákonné úpravy úplně vynechat. V obou zemích se jedná o chráněná území zvláštního významu, která mají být co nejméně ovlivněna lidskou činností, ideálně vůbec. Zákonem jsou v obou zemích stanoveny zákazy poškozovat území národního parku. Ze zákazů je na české straně možno udělit výjimky, na německé tzv. osvobození (*Befreiung*). Území národních parků se dělí na zóny, národní parky mohou být na českém území vyhlášeny zákonem, na německé straně zákonem nebo vyhláškou.

Druhová ochrana je upravena v českém a německém právu z hlediska systematického rozdělně. V SRN patří druhová ochrana (*Artenschutzrecht*) mezi ty části, od kterých se nelze odchýlit. Spolkový zákonodárce rozdělil druhovou ochranu na obecnou a zvláštní. Zde vidíme rozdíl mezi českou právní úpravou, která toto nemá. BNatSchG obsahuje ustanovení o zoologických zahradách, závazky unijního nařízení CITES. Český zákonodárce se rozhodl samostatné zákony. Co do obsahu nejsou patrné zásadní rozdíly mezi českou a německou právní úpravou.

Právní nástroje ochrany přírody jsou obsaženy v obou právních řádech, německý zákon obsahuje oproti české úpravě institut krajinného plánování jakožto koncepční nástroj, který v českém právu není upraven. Německý zákonodárce upravil pro vyrovnání zásahu finanční kompenzaci, kterou lze uvést coby příklad ekonomického nástroje.

Práce v jedné kapitole názorně představila relevantní příklady judikatury Soudního dvora Evropské unie. Z příkladů rozhodovací praxe lze dovodit, že oblast ochrany přírody je jednou z nejčastěji řešených oblastí před Soudním dvorem EU. Z této skutečnosti lze dovodit, že unijní předpisy nebyly řádně transponovány do vnitrostátního práva. Nedokonalá transpozice potvrzuje neschopnost členských států dostát závazkům stanoveným v zakládajících smlouvách.

Jedním z hlavních cílů práce má být zjištění, zda je de lege ferenda možno využít poznatků německé právní úpravy při přípravě návrhu nového zákona o ochraně přírody a krajiny a inspirovat se právními instituty SRN. Právní úprava sousedního státu prošla v uplynulých letech významnými změnami. Touto změnou je jednak změna Ústavy (Grundgesetz) v rozdělení kompetencí mezi Spolkem a spolkovými zeměmi a stanovení tzv. pevného jádra ochrany přírody, jednak přijetí nového zákona na úrovni celého Spolku, v návaznosti na jeho účinnost i přijetí zákona v jednotlivých spolkových zemích.

Domnívám se, že je možno využít některé prvky právní úpravy, které český právní řád dosud nemá upraven, ať se jedná o obecnou ochranu přírody a režim zásahu nebo krajinné plánování, které je v BNatSchG upraveno jako obecná zásada ochrany přírody. V zákoně o ochraně přírody a krajiny nenalezneme ani zákonem chráněné biotopy. Spolkový zákon obsahuje rovněž velmi podrobný přehled jednotlivých pojmů. Všechny výše uvedené části německého spolkového práva mohou být pro českého zákonodárce přínosné.

Obecně vzato je ovšem inspirace německým spolkovým zákonem spíše nereálná zčásti kvůli odlišnosti německé úpravy dané federativním uspořádáním SRN. Platná právní úprava je podle mého názoru bez předchozí komplexní znalosti svou složitostí místy spíše matoucí a nepřehledná. Domnívám se, že s ohledem na tyto formální rozdíly je inspirace možná pouze v určitých prvcích předmětné právní úpravy, nikoliv v celkovém pojetí. Český zákonodárce se může při přípravě rekodifikace inspirovat zejména úpravou obecné ochrany přírody a zvláštní ochrany přírody, nikoliv celou materií ochrany přírody.

Toto zjištění je poněkud v rozporu s mým konstatováním v úvodu této práce, že země německy mluvící oblasti jsou z dlouhodobého hlediska pro náš právní řád zdrojem inspirace. Dovolím si poznamenat, že v tomto případě tomu tak nebude a inspiraci může český zákonodárce hledat zejména v německých zemských zákonech. Tyto zemské zákony jsou nepochybně blíže české oblasti, zohledňují např. biogeografickou oblast, jednotlivé zvláštnosti spolkových zemí. Z tohoto pohledu je možno konstatovat, že Bavorský a Saský zemský zákon o ochraně přírody jsou pro naše podmínky bližší než spolková úprava. Ta navíc vykazuje v některých ohledech až příliš složitou úpravu. Obě spolkové země se s ohledem na přeshraniční polohu vyznačují srovnatelnými podmínkami, jsou proto pro stát, jakým je Česká republika, přirozeným partnerem i pro konzultaci nové právní úpravy.

SHRNUTÍ

Tato disertační práce se zabývá srovnáním právních úprav ochrany přírody v České republice a Spolkové republice Německo v kontextu práva Evropské unie. Disertační práce byla plně podpořena z projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy (GA UK č. 443411) a je jedním z výstupů projektu. Na tomto místě bych ráda poděkovala Grantové agentuře Univerzity Karlovy za podporu při zpracovávání projektu.

Disertační práce je rozdělena do šesti kapitol, po obecném úvodu práce následuje představení vývoje práva ochrany přírody v oblasti mezinárodního práva a práva ES (nyní právo EU). Jsou blíže popsány vybrané významné právní předpisy, jako jsou v oblasti mezinárodního práva např. Bernská úmluva, Bonnská úmluva, Úmluva o biologické rozmanitosti, Úmluva o krajině, aj. V oblasti evropského práva jsou podrobněji popsány zejména směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. V této části disertační práce jsou uvedeny možnosti finanční podpory v oblasti ochrany přírody. V současném sedmiletém programovém období 2014-2020 je jedním z finančních nástrojů na podporu ochrany přírody Program LIFE, který komplementárně k ostatním finančním nástrojům podporuje projekty zaměřené na ochranu přírody a ochranu klimatu. Konkrétní příklady realizovaných projektů v obou zemích jsou podrobněji popsány. S ohledem na finanční podporu z prostředků regionální politiky EU bude mít Česká republika i nadále (obdobně jako v letech 2007-2013) samostatný operační program tematicky zaměřený na ochranu životního prostředí.

V další části disertační práce se zabývám ochranou přírody v zákonných předpisech obou zemí. Úvod tvoří ústavní úprava, která je ve vztahu k SRN rozdílná, protože SRN je spolkovým státem. Problematika práva ochrany přírody je z důvodu změny spolkové Ústavy (Grundgesetz) velmi aktuální téma, změny Ústavy se týkaly i ochrany přírody. Jsou představeny i ústavní předpisy v České republice. Stěžejní část práce tvoří popis a srovnání zákonné úpravy ochrany přírody, v SRN se jedná o Spolkový zákon o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz), který je v SRN účinný od roku 2010. V ČR platí Zákon o ochraně přírody a krajiny z roku 1992. Pro srovnání byly vybrány obecná ochrana přírody, zvláštní ochrana přírody, druhová ochrana, úprava soustavy Natura 2000, právní nástroje ochrany přírody. V případě německého práva byla nejdříve představena situace na úrovni Spolku a poté na úrovni vybraných spolkových zemí (Bavorsko, Sasko). Jsou to spolkové

země, které mají ve srovnání s jinými spolkovými zeměmi podobnou strukturu jako ČR, leží na česko-německé hranici.

V této části práce je věnována pozornost i obecným zásadám ochrany přírody, které jsou v německém právu od změny Ústavy upraveny již i na úrovni zákona. S ohledem na skutečnost, že zásady nemají na české straně vhodný ekvivalent, se kterým by mohly být srovnány, byly rozebrány podrobněji. Úprava obecných zásad je zajímavá již proto, že nemají v českém právu ekvivalent. Jedná se např. o cíle ochrany přírody, institut krajinného plánování, režim zásahu, přístup do krajiny apod. na závěr kapitoly následuje podrobnější shrnutí se zvýrazněním rozdílů mezi jednotlivými instituty české a německé právní úpravy. Německé právo bývá z historického pohledu často používáno v českém právním řádu jako určitý vzor, disertační práce si klade za cíl ukázat, zda to může být případ i pro nové znění zákona o ochraně přírody a krajiny. Cílem této práce je představit veřejnosti právní úpravu ochrany přírody práva v České republice a Spolkové republice Německo a tyto vzájemně porovnat. V obou zemích existují komplexní právní předpisy, které jsou určeny na ochranu přírody. V závěrech jsou zmíněny rozdíly mezi oběma úpravami, tj. mezi zákonem o ochraně přírody a krajiny a Spolkovým zákonem o ochraně přírody.

V další kapitole následuje rozbor relevantní judikatury Soudního dvora Evropské unie, která se týká Spolkové republiky Německo. V úvodu kapitoly jsou teoreticky popsány jednotlivé typy řízení před SD EU, tento popis je doplněn konkrétními příklady rozhodovací praxe SD EU. Judikatura je poměrně četná, což potvrzuje, že transpozice evropských předpisů byla problematická i v SRN. Kapitola je rozdělena na obecnou část, na řízení o obou směrnících ve věci porušení Smlouvy, řízení o předběžné otázce a shrnutí judikatury.

Závěr obsahuje konkrétní návrhy, zda a v případě, že je to možné, jakým způsobem a ve kterých oblastech je možno inspirovat se v českém právu německou právní úpravou. Zmíněny jsou i základní rozdíly v právní úpravě obou zkoumaných zemí, co se týká obecné ochrany přírody, zvláštní ochrany, druhové ochrany, právních nástrojů apod.

Práce je doplněna obrazovou přílohou, která zobrazuje graficky vybraná chráněná území v České republice a v SRN.

Disertační práce byla napsána pomocí metod, které jsou obvyklé pro vědecké práce, jakou je i tato. Jedná se o metodu systematickou, analytickou, syntetickou, srovnávací, historickou, jazykovou a logickou.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Arbeit befasst sich mit dem Vergleich des Naturschutzrechts in der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des EU-Rechts. Die Arbeit wurde im Rahmen eines Projekts der Grant-Agentur der Karls-Universität bearbeitet (Grant Nr. 443411) und stellt daher ein Ergebnis des Projektes „Vergleich des Naturschutzrechts in der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des EU-Rechts (unter besonderer Berücksichtigung des europäischen und deutschen Rechts)“ dar. Für die Unterstützung während des ganzen Projekts möchte ich mich an dieser Stelle bei der Grant-Agentur der Karls-Universität herzlich bedanken.

Die Arbeit wurde in 6 Kapiteln gegliedert, nach der allgemeinen Einleitung der Arbeit wird die Entwicklung des Naturschutzrechts im Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht (heute EU-Recht) vorgestellt. Es werden bedeutsame Vorschriften erwähnt, wie z. B. das Berner Übereinkommen, das Bonner Übereinkommen, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, das Landschaftsübereinkommen usw., die im Völkerrecht den Naturschutz prägten. Was das Gemeinschaftsrecht (bzw. das EU-Recht) betrifft, werden die wichtigsten Regelungen auf diesem Gebiet näher bearbeitet, es handelt sich um die Vogelschutz-Richtlinie und die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie. In diesem Kapitel werden näher die Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung vorgestellt. In der gegenwärtigen Finanzperiode der Europäischen Union 2014-2020 gibt es auf der EU-Ebene ein auf Umweltschutz gezieltes Finanzinstrument. Das Programm LIFE hat einen von seinen Teilen direkt an den Naturschutz orientiert. Konkrete Beispiele der erfolgreichen Projekte aus beiden Ländern werden näher betrachtet. Im Rahmen der regionalen Politik werden weiterhin (ähnlich wie in den Jahren 2007-2013) auch Projekte mit dem Bezug auf Naturschutz gefördert, die Tschechische Republik wird ein spezielles Programm dafür haben.

Weiterhin wird die Aufmerksamkeit des Naturschutzrechts in beiden Ländern gewidmet, am Anfang steht die verfassungsrechtliche Regelung, die für die BRD aufgrund der föderalen Einrichtung unterschiedlich ist. Beim Naturschutzrecht handelt es sich um ein besonders aktuelles Thema, denn die Bundesrepublik Deutschland veränderte in den letzten Jahren sowohl ihre Verfassung (Grundgesetz), was gewisse Konsequenzen auch im Bereich des Naturschutzes hatte, als auch das in diesem Gebiet wichtigste Gesetz – das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Die Tschechische Republik hat im Gegensatz dazu das Naturschutzgesetz aus dem Jahre 1992. Die Gesetze werden aus der Sicht des Artenschutzes,

des Gebietsnaturschutzes, des Netzes Natura 2000 und der Rechtsinstrumente des Naturschutzes. Im deutschen Recht wird dies sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene bearbeitet. Ausgewählt wurden die Bundesländer Bayern und Sachsen, die einerseits Nachbarländer zur Tschechischen Republik sind, andererseits in gewissen Merkmalen vergleichbar sind (Naturparke an der Staatsgrenze). Nicht vergessen dürfen die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, seit der Föderalismusreform einen Bestandteil des Grundgesetzes bilden. Die Grundsätze haben im tschechischen Recht kein Äquivalent und werden aus diesem Grund detaillierter betrachtet.

Die deutsche Regelung wurde aus der historischen Sicht für tschechisches Recht oft als Vorbild genutzt, die Arbeit sollte dazu beitragen, ob dies auch für das potenzielle neue Gesetz über den Naturschutz und Landschaftspflege der Fall ist. Das Ziel der Dissertation besteht darin, die aktuelle Sicht des Naturschutzrechts in der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland der Öffentlichkeit vorzustellen und diese zu vergleichen. In beiden Ländern gibt es komplexe Gesetze, die sich dem Naturschutz widmen. Bestehende Unterschiede zwischen den einzelnen Merkmalen wurden in der Arbeit gesucht und im Schlusswort mit dem Kommentar dargestellt.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen, die in der Arbeit jeweils zum Thema ergänzend vorgestellt werden. Die relevanten Entscheidungen werden jeweils nach dem Typen gegliedert, es kommen ein Vertragsverletzungsverfahren und ein Vorabentscheidungsverfahren an die Reihe.

Die Schlussfolgerung wird auch konkrete Vorschläge beinhalten, ob überhaupt und falls schon, auf welcher Art und Weise man vom deutschen auf das tschechische Recht Einfluss nehmen kann. Es wird sich um Empfehlungen *de lege ferenda* handeln. So wurden Unterschiede im allgemeinen Schutz der Natur und Landschaft erwähnt, weiterhin auch gewisse Merkmale vom Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft, Rechtsinstrumenten. Die Arbeit wird mit dem Anhang ergänzt, in dem ausgewählte tschechische und deutsche Gebiete graphisch dargestellt werden.

Die Dissertation wurde mit der Hilfe der üblichen wissenschaftlichen Methoden geschrieben, es handelt sich v. a. Um systematische, analytisch-synthetische, komparative, historische, sprachliche und logische Methode.

ANOTACE

Disertační práce se věnuje složkové oblasti práva životního prostředí, právu ochrany přírody. Úvodní část představuje vybrané významné mezinárodní úmluvy a právní předpisy Evropské unie v oblasti ochrany přírody, zejména směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích. Další části se zabývají srovnáním ústavní úpravy ochrany životního prostředí a ochrany přírody v obou zemích včetně obecných zásad ochrany přírody v německém Spolkovém zákoně o ochraně přírody. Další kapitola je zaměřena na srovnání zákonných forem ochrany přírody, obecné ochrany, zvláštní ochrany, druhové ochrany apod. Práce obsahuje vybraná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie proti Německu. V závěrečné části disertační práce jsou odpovědi na otázky položené v úvodu, je provedeno srovnání legislativních úprav a jsou zmíněny podstatné rozdíly v právních systémech obou zemí.

ABSTRACT

The doctoral thesis is thematically focused on a particular area of the environmental law, nature conservation. The first chapter presents selected significant international conventions and EU regulations, e.g. the Birds Directive and the Habitats Directive. The other parts deal with a comparison of the constitutional framework of environmental protection and nature conservation including the introduction of the general principles of the nature conservation in Federal Act on the Conservation of Nature and Landscape. Other chapters are focused on a comparison of general and specific nature conservation. The thesis contains selected decisions of the Court of Justice of the European Union against Germany. In the conclusion, the answers to questions are given, the introduced legislation is compared and substantial differences in both legal systems are discussed.

KLÍČOVÁ SLOVA

Právo ochrany přírody

Soustava Natura 2000

Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny

Obecné zásady ochrany přírody

Judikatura soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody

Komparace českého a německého právního řádu

KEY WORDS

Nature conservation law

Natura 2000 network

Federal Act on the Conservation of Nature and Landscape

General principles of nature conservation

The case law of the Court of Justice of the European Union in the field of nature conservation

Comparison of Czech and German law

SEZNAM ZKRATEK

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny
AWZ	Ausschliessliche Wirtschaftszone (Výlučná ekonomická zóna)
BArtSchVO	Bundesartenschutz-Verordnung (Spolková směrnice o ochraně druhů)
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bavorský zákon o ochraně přírody a krajiny)
BayVerf	Bayerische Verfassung (Ústava spolkové země Bavorsko)
BayVerwGH	Bayerisches Verwaltungsgericht (Správní soud ve spolkové zemi Bavorsko)
BBgNatSchG	Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Braniborský zákon o ochraně přírody a krajiny)
BfN	Bundesamt für Naturschutz (Spolkový úřad ochrany přírody)
BGBl.	Bundesgesetzblatt (Spolková sbírka zákonů)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz (Spolkový zákon o ochraně ovzduší)
BNatSchG 2009	Bundesnaturschutzgesetz 2009 (Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny z roku 2009)
BNatSchG 2002	Bundesnaturschutzgesetz 2002 (Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny z roku 2002)
BNatSchG 1976	Bundesnaturschutzgesetz 1976 (Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny z roku 1976)
BremGBL.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen (Sbírka zákonů spolkové země Brémy)
BremNatG	Bremisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Brémský zákon o ochraně přírody a krajiny)

BVerfGE	Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)
CBD	Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti)
CEBRE	Czech Business Representation to the European Union Česká podnikatelská reprezentace při Evropské unii
CIP	Competitiveness and Innovation Programme (Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace)
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species (Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin)
CZELO	Czech Liaison Office on Research and Development (Česká styčná kancelář pro výzkum, vývoj a inovace)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČPŽP	České právo životního prostředí
ČR	Česká republika
ČSO	Česká společnost ornitologická
DÖV	Deutsche Öffentliche Verwaltung (Časopis Německá veřejná správa)
EC	European Communities (Evropská společenství)
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EHS	Evropské hospodářské společenství
EIA	Environmental Impact Assessment (Posuzování vlivů na životní prostředí)
EIT	Evropský inovační a technologický institut
ERA	European Research Area (Evropský výzkumný prostor)
ERDF	European Regional Development Fund (Evropský fond pro regionální rozvoj)

EU	Evropská unie
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EVL	Evropsky významné lokality
Evropa 2020	Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění
FO	Fyzická osoba
FP7	Seventh Framework Programme (7. rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj)
GA UK	Grantová agentura Univerzity Karlovy
GBI DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Sbírka zákonů Německé demokratické republiky
GG	Grundgesetz (Základní zákon, Ústava Spolkové republiky Německo)
GK-BNatSchG	Gemeinschafts-kommentar Bundesnaturschutzgesetz (Komentář ke Spolkovému zákonu o ochraně přírody a krajiny)
GMO	Geneticky modifikované organismy
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt (Sbírka zákonů a nařízení Saska-Anhaltska)
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (Sbírka zákonů a nařízení Severního Porýní-Vestfálska)
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern (Sbírka zákonů a nařízení Meklenburska-Předního Pomořanska)
HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum. Bundesnaturschutzgesetz (Hesenský zákon o ochraně přírody a krajiny)
HmbBNatSchAG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Hamburský zákon o ochraně přírody a krajiny)
HmbGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Hamburg

(Sbírka zákonů a nařízení Hamburku)

Hrsg.	Herausgeber (Vydavatel)
H2020	Horizon 2020 (Rámcový program pro výzkum a inovace)
CHKO	Chráněná krajinná oblast
IBA	Important Bird Areas (Významné ptačí území)
IUCN	International Union on Nature Conservation (Mezinárodní svaz ochrany přírody)
JEA	Jednotný evropský akt
JuS	Juristische Schulung (Časopis Právnícké školení)
k. ú.	katastrální území
LNatSchG SH	Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein Šlesvicko-Holštýnský zákon o ochraně přírody a krajiny
LIFE+	Komunitární program k financování rozvoje a provádění politiky a právních předpisů v oblasti životního prostředí 2007-2013
LIFE	Komunitární program zaměřený na životní prostředí 2014-2020
LVS	Lokality významné pro Společenství
LZPS	Listina základních práv a svobod
MFF	Multiannual Financial Framework (Víceletý finanční rámec)
MZV ČR	Ministerstvo zahraničních věcí České republiky
MŽP ČR	Ministerstvo životního prostředí České republiky
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Dolnosaský zákon o ochraně přírody a krajiny)
NatSchGAG	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Meklenbursko-Pomořanský zákon o ochraně přírody a krajiny)
NatSchGBln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin

	(Berlínský zákon o ochraně přírody a krajiny)
NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Sasko-Anhaltský zákon o ochraně přírody a krajiny)
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung (Časopis Nový právníký týdeník)
NDR	Německá demokratická republika
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Sbírka zákonů a nařízení spolkové země Dolní Sasko)
NP	Národní park
NPP	Národní přírodní památka
NPR	Národní přírodní rezervace
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
NuR	Natur und Recht (Časopis Příroda a právo)
NVwZ	Neue Verwaltungszeitschrift (Časopis Nová správa)
OPŽP	Operační program Životní prostředí
OSN	Organizace spojených národů
o. S. ř.	Občanský soudní řád
OVG	Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud)
Pl. ÚS	Plénum Ústavního soudu
PO	Právníká osoba
PP	Přírodní památka
PR	Přírodní rezervace
PrGS	Preussische Gesetzesammlung (Pruská sbírka zákonů)
RGBL	Reichsgesetzblatt

	(Říšská sbírka zákonů)
RnatSchG	Reichsnaturschutzgesetz (Říšský zákon o ochraně přírody)
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Sbírka zákonů a nařízení spolkové země Sasko)
SächsNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in Sachsen (Saský zákon o ochraně přírody a krajiny)
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
SEHS	Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SPA	Special Protection Areas (Zvláštní oblasti ochrany)
SRN	Spolková republika Německo
s. ř. S.	Soudní řád správní
S&D	Socialists and Democrats (Politická skupina Evropského parlamentu - Pokrokové spolenectví socialistů a demokratů)
UGB	Umweltgesetzbuch (Kodex práva životního prostředí)
UN	United Nations (Organizace spojených národů)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu)
UNEP	United Nations Environment Programme (Program Organizace spojených národů pro životní prostředí)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Časopis práva životního prostředí a územního plánování)
ÚS	Ústavní soud České republiky
ÚSES	Územní systém ekologické stability
VFR	Víceletý finanční rámec

WHG	Wasserhaushaltsgesetz (Spolkový vodní zákon)
ZCHÚ	Zvláště chráněná území
ZOPŘK	Zákon o ochraně přírody a krajiny
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Časopis práva životního prostředí)
7.RP	7. rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literatura v českém jazyce:

Bahýl, Ján, Bahýlová, Lenka, Kocourek, Tomáš, Příklady a judikatura z práva životního prostředí, Leges Praha 2010, 208 s.

Damohorský, Milan a kol., Právo životního prostředí, 3. Vydání, C. H. Beck Praha 2010, 680 s.

Damohorský, Milan a kol., Mezinárodní právo životního prostředí - II. část, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2008, 318 s.

Damohorský, Milan, Smolek, Martin, Zemědělské právo – Učební pomůcka, IFEC, s. r. O., Praha 2001, 132 s.

Gerloch, Aleš, Teorie práva, Nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006

Horálková, Milena, Německo-český právní slovník, LEDA spol. S r. O., Praha 2003, 384 s.

Hendrych, Dušan a kol., Správní právo, Obecná část 7. Vydání, C. H. Beck Praha 2009

Chromá, Marta, Anglicko-český právní slovník, LEDA spol. S r. O., Praha 2010, 344 s.

Chromá, Marta, Česko-anglický právní slovník s vysvětlivkami, LEDA spol. S r. O., Praha 2006, 481 s.

Jančářová, Ilona a kol., Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy, Masarykova univerzita, Brno 2013, 345 s.

Kružíková, Eva, Adamová, Eva, Komárek, Jan, Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde Praha a.s. 2003

Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 2., Linde Praha a.s., 2004

Pekárek, Milan, Průchová, Ivana, Dudová, Jana, Jančářová, Ilona, Právo životního prostředí – I. díl, 2. Vydání, Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, Brno 2009, 324 s.

Miko, Ladislav, Borovičková, Hana, Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, C. H. Beck Praha, 2007, 608 s.

Moldan, Bedřich, Podmaněná planeta, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha 2009, 419 s.

Prchalová, Jana, Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 s komentářem a prováděcími předpisy, 2. Vydání, Linde Praha, a. S. 2010, 432 s.

Stejskal, Vojtěch, Zicha, Jan, Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody MŽP ČR, Praha 2011, 88 s.

Stejskal, Vojtěch, Vermouzek, Zdeněk, Ptáci a zákon aneb Právní příručka nejen pro ornitologa, Česká společnost ornitologická, Olomouc 2004, 76 s.

Stejskal, Vojtěch, Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2012, 302 s.

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

Stejskal, Vojtěch, Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2006, 242 s.

Žákovská, Karolina, Ochrana mořské biodiverzity v mořském právu, Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2010, 227 s.

Příspěvky ve sbornících a monografiích:

Hulmák, Milan, Právnické osoby a právo na příznivé životní prostředí in Černý, Pavel, Dohnal, Vítězslav (eds.), Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s. r. o., Praha 2004, 111-124

Krämer, Ludwig, Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES in Černý, Pavel, Dohnal, Vítězslav (eds.), Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI Publishing, s. r. o., Praha 2004, 65-83

Smolek, Martin, Nová právní úprava ochrany přírody ve Spolkové republice Německo, České právo životního prostředí 2/2002, 74-97

Stejskal, Vojtěch, Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2012, 104-122

Stejskal, Vojtěch, Ze soudní judikatury v ČR, České právo životního prostředí 1/2014, 69-81

Literatura v cizím jazyce:

Beck, Lukas, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder: aus staatsrechtlicher, rechtssvergleichender und dogmatischer Sicht, Nomos Baden-Baden 2009, 221 s.

Becker, Bernd, Das neue Umweltrecht 2010, C. H. Beck München 2010

Berchter, Dirk, Die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, Nomos Baden Baden 2007

Bieber, Roland, Epiney, Astrid, Haag, Marcel, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, Nomos Verlag, Baden Baden 2013, 692 s.

Burgi, Martin, Erholung in freier Natur, Duncker & Humblot Berlin 1993

Czybulka, Detlef (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht: Siebter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Nomos Baden-Baden 2007, 219 s.

Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, C. F. Müller Verlag Heidelberg 2009

Degenhart Christoph, in Sachs Michael (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. vydání, C. H. Beck München, 2009

Erbguth, Wilfried, Schlacke, Sabine, Umweltrecht, Nomos Baden-Baden 2012, 498 s.

Egner, Margit, Fuchs, Rudolf, Naturschutz und Wasserrecht 2009, C. F. Müller München, 2009

Erbguth Wilfried, Schlacke Sabine, Umweltrecht 2010, Nomos Baden-Baden, 2010

Frenz, Walter, BNatSchG: Bundesnaturschutzgesetz; Kommentar, Schmidt Berlin 2011, 1281 s.

Gassner, Erich, Landschaftsschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin, 2012

Gassner, Erich, Heugel, Michael, Das neue Naturschutzrecht, C. H. Beck München, 2010

Grünewald, Volker, Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer: ein Fortschritt im föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes? Logos Berlin 2010, 211 s.

Hansmann, Klaus, Sellner, Dieter, Grundzüge des Umweltrechts, Erich Schmidt Verlag Berlin 2012, 1258 s.

Holljesiefken, Anje, Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland, Springer Verlag Berlin-Heidelberg 2007

Kloepfer, Michael, Verfassungsrecht Bd.: 1. Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, C. H. Beck München 2011, 1304 s.

Bohne, Eberhard, Kloepfer, Michael (Hrsg.), Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs, Duncker & Humblot Berlin 2009, 162 s.

Kloepfer, Michael (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch: Tagungsband zur Fachtagung "Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch" des Forschungszentrums Umweltrecht - FZU der Humboldt-Universität zu Berlin am 21. Juni 2006, Duncker & Humblot Berlin 2007, 156 s.

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, C. H. Beck Verlag München, 3. vydání, 2004, 1964 s.

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, C. H. Beck München 2011, 566 s.

Kloepfer, Michael (Hrsg.), Umweltföderalismus: Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?; wissenschaftliche Tagung des Forschungszentrums Umweltrecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Duncker & Humblot Berlin 2002, 443 s.

Kloepfer, Michael; Mast, Ekkehart, Das Umweltrecht des Auslandes, Duncker & Humblot Berlin 1995, 379 s.

Kloepfer, Michael, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Duncker & Humblot Berlin 1994, 169 s.

Kluth, Wilfried, Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umweltrecht, Springer Fachmedien Wiesbaden 2013, 486 s.

Krämer, Ludwig, EU Environmental Law, Sweet and Maxwell London 2011

Kratsch, Dietrich, Schumacher, Jochen, Naturschutzrecht, Erich Schmidt Verlag Berlin, 2005

Kues, Dirk, Lebensraumschutz nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Shaker Aachen 2001, 251 s.

Louis, Hans Walter (Hrsg.), Das Bundesnaturschutzgesetz 2010, vhw Verlag 2011, 439 s.

Lütkes, Stefan/Ewer Wolfgang (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, C. H. Beck Verlag München, 2011, 651 s.

Marzik, Ulf/Wilrich, Thomas, Das Bundesnaturschutzgesetz, Nomos Baden-Baden, 2004

Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht, C. H. Beck München 2011, 1007 s.

Mühlbauer, Herrmann, Das neue Naturschutzrecht in Bayern, Richard Boorberg Verlag München 2011, 210 s.

Ohms, Martin J., Praxishandbuch Umweltrecht: Genehmigungsverfahren, Anforderungen, Rechtsschutz, VHW-Verlag Bonn 2011, 391 s.

Peters, Heinz-Joachim, Umweltrecht, Kohlhammer Stuttgart, 2010

Raschauer, Nicolas (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, Facultas Wien 2010, 805 s.

Schärdel, Florian, Die Bücherkodifikation: Untersuchung einer Gesetzgebungstechnik, Nomos Baden-Baden 2012, 257 s.

Schlacke, Sabine (Hrsg.), GK-BNatSchG: Bundesnaturschutzgesetz, Heymann Köln 2012, 938 s.

Schumacher, Jochen (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz: Kommentar, Kohlhammer Stuttgart 2011, 1043 s.

von Zingler, Christina, Anpassung des europäischen und des nationalen Gebietsschutzes an die Folgen des Klimawandels, Cuvilier Verlag Göttingen, 2013, 308 s.

Články v cizím jazyce publikované v odborných časopisech, sbornících a monografiích:

Appel, Markus, Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung gemäß § 8 BnatSch G 2009, NuR 2010, 171-179

Berghoff, Peter, Steg, Katharina, Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder, NuR 2010, 17-26

Blackbourn, David, Die Natur als historisch zu etablieren: Natur, Heimat und Landschaft in der modernen deutschen Geschichte in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, 65-77

Degenhart, Christoph, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209-1216

Degenhart, Christoph, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung, DÖV 2010, 422-430

Ditt, Karl, Die Anfänge der Naturschutzgesetzgebung in Deutschland und England 1935/49 in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, 107-145

Falter, Hildegard; Rietzler, Andreas, Übernahmeansprüche im Naturschutz- und Fachplanungsrecht als Ausprägung ausgleichspflichtiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen, DÖV 2012, 308-315

Fischer-Hüftle, Peter, Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, 78-85

Frenz, Walter, FFH-relevante Projekte im Spiegel aktueller Judikatur, NVwZ 2011, 275

Frenz, Walter, FFH-Richtlinie, FFH-Gebiet, Abgrenzung, NuR 2011, 405-416

Frenz, Walter, FFH-Richtlinie, FFH-Verträglichkeitsprüfung, UPR 2011, 170-177

Frenz, Walter, Föderalismusreform im Umweltschutz, NVwZ 2006, 742-747

Glaser, Andreas, Schwerpunktbereich – Grundstrukturen des Naturschutzrechts, JuS 3/2010, 209-215

Guber, Steffen, Das Verhältnis von Tier- und Artenschutz – Rechtfertigung von leidensverkürzenden Maßnahmen bei tödlich verletzten Tieren streng geschützter Arten, NuR 2012, 623-627

Hadroušek, David, Environmental Infringements: is there light at the end of the tunnel? In Damohorský, M. et al., Czech and European Environmental Law, Publishing Eva Rozkottová – IFEC, Beroun 2007, 11-21

Hendrichke, Oliver, „Allgemeine Grundsätze“ als abweichungsfester Kern der Naturschutzgesetzgebung des Bundes, NuR 2007, 454-458

Heugel, Michael, Das Internationale Jahr der Biologischen Vielfalt 2010 – Jahr des Scheiterns oder Jahr des Aufbruchs?, ZUR 2010, 113-114

Kloepfer, Michael, Die neue Abweichungsgesetzgebung der Länder, in Festschrift für R. Scholz, Pitschas/Uhle (Hrsg.), Duncker & Humblot Berlin 2007, 651-667

Kloepfer, Michael, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht – Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, NuR 2006, 1-7

Köck, Wolfgang, Wolf, Rainer, Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutzrecht, NVwZ 2008, 353-360

Kotulla, Michael, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, 489-495

Louis, Hans Walter, 20 Jahre FFH-Richtlinie, NuR 2012, 467-474

Louis, Hans Walter, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, 77-89

Louis, Hans Walter, Die Entwicklung der Eingriffsregelung, NuR 2007, 94-99

Louis, Hans Walter, Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340-344

Mammen, Lars, Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht, DÖV 2007, 376-380

Markus, Till, Die Umweltpolitik der neuen Regierungskoalition: Was können wir wissen, was dürfen wir hoffen, ZUR 2009, 569-570

Meßerschmidt, Klaus, Das künftige Naturschutzrecht, UPR 2008, 361-369

Müggenborg, Hans-Jürgen/Hentschel, Anja, Neues Wasser- und Naturschutzrecht, NJW 2010, 961-967

Otto, Franz, Haftungsregelung im neuen Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, 329-331

Papier, Hans-Jürgen, Kodifikation – ein Mittel zur guten Gesetzgebung? in Böhne und Kloepfer (Hrsg.), Duncker & Humblot, 2009, 17-29

Ramsauer, Ulrich, Die Reform des Naturschutzes im Umweltgesetzbuch, in Auf dem Weg zu einem Umweltgesetzbuch nach der Föderalismusreform, Köck, Wolfgang (Hrsg.), Nomos Baden-Baden, 2009, 89-106

Scheidler, Alfred, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im BNatSchG 2010, UPR 2010, 134-141

Schulze-Fielitz, Helmuth, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249-258

Stejskal, Vojtěch, Vertragsverletzungsverfahren gemäss Artikel 226 EG-Vertrages im Bereich des Naturschutzes – Erfahrungen in Österreich und Tschechien in Damohorský, M. – Kerschner, F., Natur- und Landschaftsschutzrecht in Österreich und der Tschechischen

Republik, J. K. Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2006, 137-150

Trittin, Jürgen, Naturschutz und Nationalsozialismus – Erblast für den Naturschutz im demokratischen Rechtsstaat? in Radkau, J., Uekötter, F. (Hrsg), Naturschutz und Nationalsozialismus, Campus Verlag Frankfurt am Main 2003, 33-41

Vráželová, Michaela, Das Naturschutzrecht im deutschen Grundgesetz. In Damohorský, M., Kerschner, F., Wagner, E., Stejskal, V. (Hrsg.). Wald-, Wasser- und Vogelschutzrecht in Österreich, in der Tschechischen Republik und in der EU. Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2010, 108-120

Vráželová, Michaela, The Act on prevention and remedying of environmental harm. In Damohorský, M. – McIntyre, O. – Sobotka, M. (eds.): Current issues on EU Environmental Law – Implementation of the Waste Framework Directive and Environmental Liability Directive. Praha: Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Vladimír Kvasnička Vodnář, Praha 2011, 17-20

Vráželová, Michaela, Das Naturschutzrecht in Bayern. In Damohorský M. – Kerschner F. – Wagner E. M. – Stejskal V. (Hrsg.). Recht der Naturressourcen in Österreich und in der Tschechischen Republik. Praha: Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Vladimír Kvasnička Vodnář, Praha 2012, 158-162

Vráželová, Michaela, Allgemeine Grundsätze des deutschen Naturschutzes In Damohorský, M. – Stejskal, V. - Durner, W. (Hrsg.). Umweltrecht in Tschechien, Deutschland und EU, mit Schwerpunkt auf Schutz der großen europäischen Wasserflüsse und Gebirge. Praha: Ediční středisko PF UK v Praze, Nakladatelství Vladimír Kvasnička Vodnář, Praha 2014

Vráželová, Michaela, Regulation on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species. In Damohorský M. – Stejskal V. (eds.). Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten years after. Czech Society for Environmental Law, Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2014

Wagner, Erika, Ausblick: Natur- und Artenschutz in Europa in Damohorský, M. – Kerschner, F., Natur- und Landschaftsschutzrecht in Österreich und der Tschechischen

Republik, Johannes Kepler Universität Linz, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, Praha 2006, 151-157

Weber, Bernhard/Riedel, Daniel, Brauchen wir das Umweltgesetzbuch noch? - Wider die Legendenbildung über das gescheiterte UGB, NVwZ 2009, 998-1004

Wimmers, Kristina, Das anstehende 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union, UPR 8/2013, 286-289

INTERNETOVÉ PRAMENY

http://www.alpconv.org/	Alpská úmluva
http://www.bfn.de/	Spolkový úřad na ochranu přírody
http://www.bmub.bund.de/	Ministerstvo životního prostředí SRN
http://www.carpathianconvention.org/	Karpatská úmluva
http://www.cbd.int/	Úmluva o biologické rozmanitosti
http://www.cms.int/	Bonnská úmluva
http://www.consilium.europa.eu/	Rada Evropské unie
http://conventions.coe.int/	Bernská úmluva
http://cor.europa.eu/	Výbor regionů
http://curia.europa.eu/	Soudní dvůr Evropské unie
http://www.czelo.cz/	Česká kancelář pro výzkum, vývoj a inovace
http://ec.europa.eu/	Evropská komise
http://ec.europa.eu/environment/	Generální ředitelství EK pro životní prostředí
http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/	Program Horizon 2020
http://eur-lex.europa.eu/	EUR-Lex
http://www.europarl.europa.eu/	Evropský parlament
http://www.iucn.org/	Světový svaz ochrany přírody
http://www.krnap.cz/	Krkonošský národní park
http://www.mzp.cz/	Ministerstvo životního prostředí ČR
http://www.mzv.cz/	Ministerstvo zahraničních věcí ČR
http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/	Národní park Bavorský les
http://www.nationalpark-saechsische-schweiz.de	Národní park Saské Švýcarsko
http://www.npcs.cz/	Národní park České Švýcarsko
http://www.nppodyji.cz/	Národní park Podyjí
http://www.npsumava.cz/cz/	Národní park Šumava
http://www.ramsar.org/	Ramsarská úmluva o mokřadech

JUDIKATURA

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

C-247/85 Komise vs. Belgie

C-262/85 Komise vs. Itálie

C-412/85 Komise proti Spolkové republice Německo

C-57/89 Komise proti Spolkové republice Německo

C-312/93 Peterbroeck

C-242/94 Komise vs. Španělsko

C-83/97 Komise vs. Spolková republika Německo

C-78/98 Preston a další

C-371/98 First Corporate Shipping

C-71/99 Komise vs. Spolková republika Německo

C-266/99 Komise vs. Francie

C-98/03 Komise vs. Spolková republika Německo

C-117/03 Dragaggi a další

C-221/03 Komise vs. Belgie

C-6/04 Komise vs. Spojené království

C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern e.V. vs. Freistaat Bayern

C-226/08 Stadt Papenburg vs. Spolková republika Německo

C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs. Bezirksregierung Arnsberg

Judikatura českých soudů

ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/95

ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/96

ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97

ÚS sp. zn. I. ÚS 282/97

ÚS sp. zn. IV. ÚS 254/02

ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/03

ÚS sp. zn. I. ÚS 486/04

ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/06

ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/07

ÚS sp. zn. IV. ÚS 2239/07

ÚS publikovaný jako č. 256/2010 Sb.

ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14

Vrchní soud v Praze č. j. 6 A 95/94-42

Nejvyšší správní soud č. j. 7 A 198/2000 – 5

Nejvyšší správní soud č. j. 6 A 93/2001-56

Nejvyšší správní soud č. j. 6 A 97/2001

Nejvyšší správní soud č. j. 2 As 35/2007

Nejvyšší správní soud č. j. 1 As 59/2008-77

Nejvyšší správní soud č. j. 6 Ao 5/2010 – 43

Nejvyšší správní soud č. j. 5 Aos 3/2012-36

OBRAZOVÁ PŘÍLOHA

Příloha č. 1 Natura 2000 – evropsky významné lokality SRN

Příloha č. 2 Natura 2000 – ptačí oblasti SRN

Příloha č. 3 Přírodní rezervace SRN

Příloha č. 4 Národní parky SRN

Příloha č. 5 Biosférické rezervace SRN

Příloha č. 6 Přírodní parky SRN

Příloha č. 7 Chráněné krajinné oblasti SRN

Příloha č. 8 Biogeografické oblasti SRN

Příloha č. 9 Natura 2000 – evropsky významné lokality ČR

Příloha č. 10 Natura 2000 – ptačí oblasti ČR

Příloha č. 11 Maloplošná zvláště chráněná území ČR

Příloha č. 12 Velkoplošná zvláště chráněná území ČR

Příloha č. 13 Biosférické rezervace ČR

Zdroj:

<http://www.geodienstebfn.de/schutzgebiete/>

<http://www.mapy.nature.cz/>

<http://www.nature.cz/>