

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3 – 4/2001

VYBRANÉ OTÁZKY
PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
A ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

MARTINA FRANKOVÁ
MICHAL SOBOTKA

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2002

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Václav Mezřický

Recenzenti: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

JUDr. Jiří Šembera, CSc.

OBSAH

| | |
|--|-----|
| <i>Martina Franková: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí</i> | 9 |
| <i>Michal Sobotka: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí</i> | 115 |
| <i>Martina Franková: Protected Areas and Protective Zones Within the Framework of Environmental Protection</i> | 9 |
| <i>Michal Sobotka: Legal and Economic Instruments of the Environmental Protection</i> | 115 |

PŘEDMLUVA

Uveřejňování prací absolventů postgraduálního studia je jednou z důležitých forem rozvíjení stále dosud mladého oboru práva životního prostředí a environmentální politiky.

Témata prací tvořících obsah tohoto čísla AUC se přitom od sebe významně liší svým pojetím.

Martina Franková se v hlavní části své práce věnuje vybraným právním problémům chráněných území a chráněných pásem, jak vyplývají z rozboru zákona o ochraně přírody a krajiny č. 14/1992 Sb. Relevantní jsou zejména její doporučení týkající se postavení správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí, stejně tak jako nové úpravy omezení rekreačních a turistických aktivit, mj. jejich oddělením od aktivit hospodářských.

Michal Sobotka se naopak věnuje tématu výčtu a rozboru nejdůležitějších právních a ekonomických protředků spíše jako tématu politologickému. Tento přístup je pro většinu specialistů činných v oblasti práva životního prostředí nezdědka těžko stravitelný. O to záslužnější je snaha autora stati překračovat úzce juristické pojetí právní ochrany životního prostředí. I pro vývoj oboru samého má totiž ekologická politika význam určující.

Václav Mezřický

CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (zejména při ochraně přírody a krajiny)

MARTINA FRANKOVÁ

ČÁST I.

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | ÚVOD – POSTAVENÍ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A OCHRANNÝCH PÁSEM PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, PŘEDEVŠÍM V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY | 13 |
| 2 | CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA | 16 |
| 2.1 | CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ | 16 |
| 2.1.1 | Chráněná území na ochranu vod | 17 |
| 2.1.2 | Chráněná území upravená lázeňským zákonem | 22 |
| 2.1.3 | Chráněná území na ochranu ovzduší | 23 |
| 2.1.4 | Chráněná území na ochranu rostlinstva a živočišstva | 24 |
| 2.1.5 | Chráněná území na ochranu nerostného bohatství | 28 |
| 2.1.6 | Chráněná území podle zákona o státní památkové péči | 29 |
| 2.1.7 | Chráněná území dle stavebního zákona | 30 |
| 2.1.8 | Shrnutí | 32 |
| 2.2 | OCHRANNÁ PÁSMA | 33 |
| 2.2.1 | Ochranná pásma na ochranu vod | 33 |
| 2.2.2 | Ochranná pásma podle lázeňského zákona | 34 |
| 2.2.3 | Ochranná pásma podle zákona o státní památkové péči | 35 |
| 2.2.4 | Ochranná pásma dle stavebního zákona | 36 |
| 2.2.5 | Shrnutí | 36 |

ČÁST II.

CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

| | | |
|-------|--|----|
| 3 | K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A OCHRANNÝCH PÁSEM NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY | 38 |
| 3.1 | CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PŘED ROKEM 1918 | 38 |
| 3.2 | CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PO ROCE 1918 | 39 |
| 3.3 | CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PO ROCE 1956 | 40 |
| 4 | CHARAKTERISTIKA PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY | 42 |
| 4.1 | PRAMENY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY | 42 |
| 4.2 | NÁSTROJE OBECNÉ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY A JEJICH VZTAH K ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY | 43 |
| 4.2.1 | Územní systém ekologické stability | 43 |

| | |
|---|-----|
| 4.2.2 Významný krajinný prvek | 47 |
| 4.2.3 Krajinný ráz | 48 |
| 4.2.4 Přechodně chráněné plochy | 49 |
| 4.2.5 Ochrana jeskyň | 50 |
| 4.3 KATEGORIE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ | 50 |
| 5 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ PODLE PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY | 51 |
| 5.1 VELKOPLOŠNÁ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ | 52 |
| 5.1.1 Národní parky | 53 |
| 5.1.2 Chráněná krajinná oblast | 59 |
| 5.2 MALOPLOŠNÁ ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ | 64 |
| 5.2.1 Národní přírodní rezervace | 66 |
| 5.2.2 Přírodní rezervace | 67 |
| 5.2.3 Národní přírodní památka | 68 |
| 5.2.4 Přírodní památka | 70 |
| 5.2.5 Přírodní parky a přechodně chráněné plochy | 70 |
| 5.3 SHRNUÍ | 71 |
| 6 OCHRANNÁ PÁSMA ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A PAMÁTNÝCH STROMŮ .. | 72 |
| 6.1 OCHRANNÉ PÁSMO ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÉHO ÚZEMÍ | 72 |
| 6.2 OCHRANNÉ PÁSMO PAMÁTNÉHO STROMU | 74 |
| 7 VYBRANÉ PROBLÉMY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A JEJICH ŘEŠENÍ | 76 |
| 7.1 ÚZEMNÍ PŘEKRÝVÁNÍ VÍCE CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ | 76 |
| 7.2 OMEZENÍ VLASTNICKÝCH PRÁV A NÁHRADA ZA TOTO OMEZENÍ | 82 |
| 7.3 PROBLÉMY SOUVISEJÍCÍ SE VZNIKEM VĚTŠINY ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ PŘED ÚČINNOSTÍ ZOPK – PLATNOST NĚKTERÝCH USTANOVENÍ ZŘIZOVACÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ A NÁVŠTĚVNÍCH ŘADŮ | 91 |
| 7.4 PROBLEMATIKA VYHLÁŠENÍ NOVÉ CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI | 96 |
| 7.5 SMLUVNÍ OCHRANA PŘÍRODNÍCH PAMÁTEK A PŘÍRODNÍCH REZERVACÍ | 97 |
| 7.6 PLÁNY PÉČE O ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ | 98 |
| 8 ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY, ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA | 99 |
| 8.1 SHRNUÍ A ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY | 99 |
| 8.2 ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA | 100 |

ČÁST III.

| | |
|---------------------------------|-----|
| 9 CELKOVÉ SHRNUÍ A ZÁVĚRY | 104 |
|---------------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ | 107 |
|---|-----|

| | |
|---------------|-----|
| SUMMARY | 109 |
|---------------|-----|

SEZNAM ZKRATEK

| | |
|--------|---|
| AOPK | Agentura ochrany přírody a krajiny |
| CHOPAV | Chráněná oblast přirozené akumulace vod |
| CHKO | Chráněná krajinná oblast |
| CHLÚ | Chráněné ložiskové území |
| CHN | Chráněné naleziště |
| CHPP | Chráněná přírodní památka |
| CHPV | Chráněný přírodní výtvar |
| CHPZ | Chráněné parky a zahrady |
| CHRO | Chráněná rybí oblast |
| CHSP | Chráněná studijní plocha |
| CHÚ | Chráněné území |
| IUCN | Světový svaz ochrany přírody (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) |
| KRNAP | Krkonošský národní park |
| MŽP | Ministerstvo životního prostředí |
| MŠANO | Ministerstvo školství a národní osvěty |
| NP | Národní park |
| NPP | Národní přírodní památka |
| NPR | Národní přírodní rezervace |
| NV | Národní výbor |
| PP | Přírodní památka |
| PR | Přírodní rezervace |
| SPR | Státní přírodní rezervace |
| ÚSES | Územní systém ekologické stability |
| VKP | Významný krajinný prvek |
| ZOPK | Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění |
| ZCHÚ | Zvláště chráněné území |

ČÁST I.

1 ÚVOD – POSTAVENÍ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A OCHRANNÝCH PÁSEM PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, PŘEDEVŠÍM V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Ochrana životního prostředí, která je předmětem práva životního prostředí, se uskutečňuje prostřednictvím ochrany jednotlivých složek životního prostředí, regulací způsobů znečištění a pomocí jednotlivých nástrojů, průřezových nebo specifických, použitelných jen u ochrany určitých složek. Obecně můžeme právní nástroje dělit na administrativní, ekonomické, sankční, koncepční a speciální (časové a územní). Právo životního prostředí vyžaduje určité speciální právní nástroje, a to územní a časové povahy. Prostorová dimenze problematiky ochrany životního prostředí se odráží ve zřizování a vyhlásování různých chráněných území či lokalit, časová se projevuje v krátkodobé právní regulaci určitých havarijních stavů či situací *vis maior*.¹⁾

Chráněná území a ochranná pásma jsou tedy jedním ze speciálních nástrojů (prostředků) ochrany některých složek životního prostředí. Jedná se o speciální nástroj územní povahy, tedy o nástroj ochrany, který je svou podstatou vždy vázán k určitému vymezenému území. Územní ochranu můžeme dělit ze dvou hledisek, buď na obecnou, chránící životní prostředí, resp. jeho složku jako celek, a zvláště, jež chrání vybrané části životního prostředí, resp. jeho složky, anebo na ochranu složkovou, průřezovou, ostatní a ochranu založenou mimo oblast práva životního prostředí. Nástroje složkové územní ochrany slouží primárně k ochraně určité složky životního prostředí, např. vody či přírody. Jejich vedlejším účinkem je i ochrana dalších složek životního prostředí, např. zvláště chráněná území, sloužící k ochraně přírody a krajiny, chrání i les či vodní zdroje, které se na jejich území nacházejí. Typickým průřezovým nástrojem územní ochrany životního prostředí je územní plánování. K ochraně životního prostředí přispívají i některé územní nástroje, jejichž předmětem je ochrana jiných hodnot než životního prostředí, nicméně jejich vedlejším účinkem je též ochrana životního prostředí (jeho částí či složek). Příkladem je např. územní ochrana kulturních památek nebo vymeze-

¹⁾ Damohorský, M., Právo jako nástroj environmentální politiky v České republice in: sborník z konference: Česká společnost na konci tisíciletí 2, konference pořádaná Fakultou sociálních věd UK pod záštitou rektora Univerzity Karlovy, Jeho Magnificence prof. JUDr. Karla Malého, DrSc., v rámci oslav 650. výročí založení Univerzity Karlovy, Martin Potůček – editor, Karolinum 1999, Praha, s. 203–206.

ní prostorů k obraně státu (jako příklad poslouží dřívější pohraniční pásmo na Šumavě).

Vymezení jednotlivých složek životního prostředí je věcí teorie, pro účely této stati bude použito dělení vycházející z platné právní úpravy.²⁾ Jedná se o tyto složky: voda, ovzduší, půda, lesy, příroda a krajina, rostlinstvo a živočišstvo.

Chráněná území a ochranná pásma jsou nástrojem ochrany v případě ochrany těchto složek: vody, včetně ochrany prostředí, v němž se vody (vodní zdroje) nacházejí, rostlinstva a živočišstva, ovzduší, přírody a krajiny. V případě ochrany půdy nelze jednoznačně mluvit o uplatňování územní ochrany. Tento prostředek se nepoužívá k ochraně zemědělské nebo lesní půdy. Půda je však tímto nástrojem vždy chráněna společně s jinými složkami životního prostředí jako součást daného chráněného území či ochranného pásma, v tomto případě především prostřednictvím územní ochrany vod, přírody a krajiny. Chráněná území a ochranná pásma se nepoužívají ani u ochrany lesa. Zde opět záleží na klasifikaci složek životního prostředí. Pokud nebudeme rostlinstvo a živočišstvo vyčleňovat jako samostatnou složku, pak je třeba za územní ochranu lesa považovat i ochranu živočichů žijících v lese (jsou součástí ekosystému lesa) prostřednictvím obor a bažantnic. Toto pojetí lesa však neodpovídá platnému právnímu pojetí lesa, které lesem rozumí pouze lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Navíc obory a bažantnice jsou institutem, který upravuje zákon o myslivosti, tedy jeden ze zákonů týkající se mimo jiné ochrany živočišstva, i když tato není jeho hlavním smyslem (účelem).

Flóra je územně chráněna především jako součást přírody; právě výskyt určitých druhů (vzácných či ohrožených) může být jedním z důvodů k vyhlášení zvláště chráněného území podle zákona č. 114/1992 Sb., dále se územní ochrana používá u ochrany památných stromů.

Ochranu prostřednictvím chráněných území, i když spíše jako okrajový nástroj, nalezneme i v případě ochrany ovzduší, a to v podobě oblastí vyžadujících zvláštní ochranu ovzduší.

Institut chráněných území patří nepochybně k jednomu z nejpodstatnějších prostředků ochrany v případě ochrany přírody a krajiny a v případě ochrany vod. Tato stať se zaměřuje především na chráněná území a jejich ochranná pásma vyhlášená za účelem ochrany přírody a krajiny, neboť téma chráněných území a ochranných pásem při ochraně životního prostředí je velmi rozsáhlé a nebylo by možno věnovat dostatečný prostor všem jeho aspektům. Institut chráněných území a ochranných pásem upravený zákonem o ochraně přírody a krajiny (zákonem č. 114/1992 Sb., v platném znění) slouží jako dostatečně reprezentativní příklad problematiky chráněných území a ochranných pásem.

Příroda a krajina je z hlediska práva složkou životního prostředí. Ochrana této složky životního prostředí se dělí na ochranu obecnou a zvláštní. Předmětem obecné ochrany je ochrana přírody a krajiny jako celku, resp. všech jejích částí bez

²⁾ Vycházím zde z klasifikace složek životního prostředí a předpisů k jejich ochraně použité v: Drobek, J.-Damohorský, M.: *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři*, 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha, C. H. Beck 1997.

ohledu na to, kde se nachází, či o jaký jde druh. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „ZOPK“), ji vymezuje v § 2. Zvláštní ochrana spočívá v ochraně specifických součástí přírody a krajiny, které si zasluhují zvláštní zvýšenou ochranu většinou z důvodu své jedinečnosti nebo ohroženosti. Ochrana přírody a krajiny jako složky životního prostředí prostřednictvím zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem je tedy ochranou zvláštní. Institut chráněných území je pro ochranu přírody velmi typický. Z historického hlediska se jedná o jeden z nejstarších způsobů ochrany, který původně spočíval v soukromoprávní ochraně určitých území. Ochrana druhová ji sice předcházela, nicméně rozvíjet se začala o něco později (v druhé polovině 19. století).

Smyslem chráněných území obecně je vytvoření specifického ochranného režimu pro určité území, který umožňuje co možná nejúčinněji chránit dané území: zejména takové jeho vlastnosti či složky, které jsou důvodem jeho ochrany. Režim území musí být co možná nejvíc uzpůsoben specifickým daného území. Důvodem zvláštní ochrany určitých území je především jejich původnost, resp. zachovalost původních přírodních hodnot. K tomu přistupují další vlastnosti území, které většinou s původností úzce souvisí nebo jsou na ní přímo závislé. Jedná se o jedinečnosti území a výskyt vzácných složek živé nebo neživé přírody. Z pohledu zájmu ochrany těchto hodnot by často byla nejlepší ochrana úplná, tedy vyloučení přímých antropogenních vlivů a maximální možné omezení nepřímých (zprostředkovaných) antropogenních vlivů na dané území. Tyto vlivy lze vyloučit prostřednictvím zákazů jakýchkoliv lidských činností, včetně vstupu na dané území. Úplné omezení antropogenních vlivů (zejména zprostředkovaných) však již v současné době není, alespoň v evropských podmínkách, možné. Úplná ochrana není většinou možná a pravděpodobně by nebyla ani účinná, vzhledem k tomu, že takovýto úplný zákaz by byl, zejména pokud jde o rozsáhlejší území, těžce prosaditelný a tudíž málo efektivní. Takovýto přístup je proto možný pouze ve velmi malé míře a jen ve vztahu k menším územím. Vedle územního omezení této úplné ochrany se používá i omezení časové. V obou případech jsou však nutné určité výjimky.

Ve většině případů je ochranný režim výsledkem kompromisu mezi různými, často protichůdnými zájmy či právy. Jedná se především o práva vlastnická, která jsou často citelně omezována právě z důvodu ochrany přírody a krajiny. Hledání účinného mechanismu, který by co nejvíce odstranil rozpory mezi těmito zájmy, tedy zainteresoval vlastníky nemovitostí na daném území a další subjekty na daném území hospodařící či žijící na ochraně území, a dále stanovení přípustné míry omezování vlastnických a jiných práv z důvodu ochrany přírody a krajiny, patří mezi současné a domnívám se, že velmi zásadní, problémy územní ochrany přírody a krajiny. Proto je tomuto problému věnováno v této práci více pozornosti.

V neposlední řadě je třeba upozornit na skutečnost, že tato stať se zaměřuje na nástroje veřejnoprávní územní ochrany životního prostředí. Soukromoprávní ochrana, kterou požívá každý soukromý pozemek (území), např. les, louka či rybník, není jejím předmětem.

Jako základ tohoto textu byla použita disertační práce zpracovaná v průběhu let 1998, 1999 a větší části roku 2000. Tato práce vychází z právního stavu k 31. říjnu roku 2001.

2 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

2.1 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ

Pojem chráněné území není v platném českém právu nikde definován. Jeho vymezení je věcí teorie. V platném právu se s tímto pojmem setkáváme pouze ve stavebním zákoně, ani ten ho však blíže nespecifikuje. Pouze v prováděcí vyhlášce (§ 6 vyhl. č. 132/1998 Sb.) jsou demonstrativně uvedeny důvody stanovení chráněného území. Institut chráněného území vyhlášeného územním rozhodnutím podle stavebního zákona je subsidiární ve vztahu k chráněným územím vzniklým podle zvláštních předpisů.³⁾

Tento pojem je z teoretického hlediska možno vymezit jako institut územní (plošné) ochrany, nadřazený specifickým druhům chráněných území definovaným v jednotlivých zákonech. Není používán pouze k ochraně životního prostředí, nicméně právě v této oblasti, společně s oblastí ochrany kulturních památek, je institutem velmi významným a užívaným. Dále již bude řeč pouze o chráněných územích zřizovaných za účelem ochrany životního prostředí.

Chráněná území určená k ochraně životního prostředí⁴⁾ můžeme vymezit prostřednictvím několika znaků, resp. vlastností:

- Jedná se o vymezenou část zemského povrchu (hranice jsou jasně stanoveny – popsány).
- Na území platí specifický ochranný režim, spočívající zejména v omezování určitých činností.
- Jedná se o území se specifickými vlastnostmi (hodnotami) a funkcemi, které jsou významné z hlediska životního prostředí. Ty jsou jeho důvodem jeho ochrany.
- Smyslem ochranného režimu je chránit tyto specifické vlastnosti a funkce daného území.

V úvodní kapitole bylo nastíněno, v jakých oblastech práva životního prostředí se s chráněnými územími můžeme setkat, resp. k ochraně jakých složek životního pro-

³⁾ Viz § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, § 6 odst. 3 vyhl. č. 132/1998 Sb.

⁴⁾ Např. Zdeněk Madar vymezuje chráněná území, která jsou předmětem ochrany přírody, takto: „Chráněná území, tj. území většího či menšího rozsahu, která jsou významná vzhledem k svému přírodnímu bohatství a jimž je z toho důvodu věnována zvláštní ochrana podle příslušných právních norem“. Madar, Z., Československé právo, státní správa a životní prostředí, Ústav státní správy, Praha 1977, s. 111. Podobně je definováno chráněné území v Rukověti ochránce přírody: „*Část krajiny (plocha), která je pro své přírodní a krajinné hodnoty prohlášena za chráněnou, tzn. jsou v ní legislativně vyloučeny nebo omezeny lidské zásahy, kterými by se tyto přírodní a krajinné hodnoty narušovaly. Hlavní význam chráněných území spočívá v jejich podílu na kvalitě přírodního a životního prostředí člověka a společnosti (první socioekologický princip územní ochrany)*.“ Čerovský, J., Petříček, V., Rukověť ochránce přírody, Státní zemědělské nakladatelství, Praha 1985.

středí je platné právo používá. Smyslem této kapitoly je podat podrobnější přehled chráněných území zřizovaných k ochraně životního prostředí podle platného práva, vyjma chráněných území zřizovaných za účelem ochrany přírody, případně krajiny, jimž je věnována větší část této stati (část II).

2.1.1 Chráněná území na ochranu vod

K 1. 1. 2002 nabývá účinnosti zákon. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který nahrazuje především zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Úprava územní ochrany vod v zákoně č. 254/2001 Sb. navazuje na předchozí právní úpravu a do značné míry z ní vychází, v návaznosti na právní úpravu Evropských společenství⁵⁾ ji však rozšiřuje o některé typy oblastí se zvláštním režimem. Jedná se o citlivé oblasti, zranitelné oblasti, povrchové vody využívané ke koupání a povrchové vody, které jsou vhodné pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů (vody lososové a kaprové). K charakteru chráněného území tak, jak byl vymezen v úvodu této kapitoly, se však blíží pouze institut zranitelných oblastí, případně též oblastí citlivých.

Plošná (územní) ochrana vod se uskutečňuje prostřednictvím těchto institutů: chráněné oblasti přirozené akumulace vod, vodní toky a jejich koryta, ochranná pásma vodních zdrojů, citlivé oblasti, zranitelné oblasti.

Chráněné oblasti přirozené akumulace vod (CHOPAV) jsou oblasti, které pro své přírodní podmínky tvoří významnou přirozenou akumulaci vod (§ 28 vodního zákona).

Mezi jejich definiční znaky tedy patří: územní charakter (jedná se o oblast, nejsou stanoveny žádné požadavky na její velikost); takové přírodní podmínky, které vytvářejí v dané oblasti významnou přirozenou akumulaci vod; významná přirozená akumulace vod.

Území vyhlášené za chráněnou oblast přirozené akumulace vod je významné svými přírodními podmínkami vytvářejícími vhodné podmínky a předpoklady pro přirozenou akumulaci vod. Základní chráněnou funkcí území chráněného prostřednictvím CHOPAV je právě tato akumulace vod. Smyslem a předmětem ochrany je tedy zachování přírodních podmínek vytvářejících předpoklady pro tuto akumulaci vod a ochrana této akumulace vod (chráněné funkce území).

Jedná se o nástroj složkové územní ochrany, neboť hlavním předmětem ochrany je ochrana vody jako složky životního prostředí. Jejím vedlejším účinkem je však i ochrana dalších složek životního prostředí, které se na daném území (v CHOPAV) nacházejí. Z hlediska dělení územní ochrany na obecnou a zvláštní se jedná o nástroj územní ochrany zvláštní.

⁵⁾ – Směrnice Rady 78/659/EHS z 18. července 1978 o jakosti povrchových sladkých vod vyžadujících ochranu nebo zlepšení pro podporu života ryb

– Směrnice Rady 91/676/EHS z 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů

– Směrnice Rady 91/271/EHS z 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod

– Směrnice Rady 76/160/EHS z 8. prosince 1975 o jakosti vody pro koupání.

Chráněné oblasti přirozené akumulace vod vyhlašuje vláda nařízením (§ 28 odst. 1 vodního zákona).

Základní ochranný režim chráněných oblastí přirozené akumulace vod vymezuje zákon v § 28 odst. 2 písm. a) až g) vodního zákona, když stanoví činnosti a úpravy, které jsou v CHOPAV zakázány. Vláda je zmocněna svým nařízením blíže tyto zákazy specifikovat, konkrétně stanovit rozsah, ve kterém jsou konkrétní činnosti zakázány. Tímto způsobem je možné odlišit ochranný režim jednotlivých chráněných oblastí přirozené akumulace vod. Modifikace ochranného režimu je dále možná na základě výjimky z jednotlivých zakazů, kterou je zmocněno udělit Ministerstvo životního prostředí po předchozím souhlasu vlády. Nejedná se o typické řešení, neboť individuální správní akt (výjimka), udělovaná ústředním správním úřadem, je podmiňována souhlasem kolektivního orgánu – vlády, která správním úřadem není. Důležité je ustanovení § 28 odst. 4 vodního zákona, které výslovně v případě zakazů činností a zásahů v CHOPAV upravených v § 28 odst. 2 písm. a) až c), nikoli tedy ve všech, přiznává vlastníkovu nárok na náhradu škody, pokud aplikací takového zakazu škoda vznikne. Neupravuje se však blíže způsob stanovení výše této náhrady, jako je tomu u institutu ochranných pásem (§ 30 odst. 9 vodního zákona). Nárok na náhradu škody zákon nepřiznává ve všech případech, tedy za všechna omezení, ke kterým na základě obecně závazného právního předpisu (zákonu a nařízení vlády) dojde. Je třeba tedy tento nárok chápat jako zvláštní. Toto pojetí nároku na náhradu škody odpovídá názoru, podle kterého nárok na náhradu škody vzniká jen v případech omezení vzniklých na základě individuálního správního aktu⁶⁾.

Chráněnou oblast přirozené akumulace vod může zřídit vláda svým nařízením. Zrušení nebo změna CHOPAV, resp. jejich důvody, nejsou upraveny vodním zákonem ani jiným právním předpisem. CHOPAV je tedy možno zrušit zrušením zřizujícího vládního nařízení jiným vládním nařízením, případně zákonem. Změnit hranice stávající CHOPAV nebo změnit její ochranný režim je možno novelou nařízení, případně jeho zrušením a nahrazením novým, ve kterém vymezí ochranný režim; konkrétně v něm může upravit, popř. zakázat, určité činnosti.

V současné době se na území ČR nachází celkem 19 chráněných oblastí přirozené akumulace vod, zřízených nařízením vlády č. 40/1978 Sb., č. 10/1979 a č. 85/1981, o chráněných oblastech přirozené akumulace vod. Zákon č. 254/2001 Sb. ponechal všechna tři vládní nařízení v platnosti a prozatím tedy nejsou tato nařízení přizpůsobena novému vodnímu zákonu.

Všechna tři nařízení mají obdobnou strukturu. Jsou zde vymezeny oblasti, které nařízení prohlašuje za chráněné oblasti přirozené akumulace vod. Následuje výčet činností, které jsou zakázány na celém území chráněné oblasti, včetně zakazu výstavby určitých staveb, a ustanovení umožňující povolení výjimky z některých zakazů. Činnosti regulované (omezené nebo zakázané) v existujících CHOPAV jsou velmi podobné. V CHOPAV zřízených stejným nařízením se pochopitelně neliší vůbec. Nařízení dále stanoví podmínky pro umístování skládek městských a průmyslových odpadů.

⁶⁾ K tomu blíže kapitola 7.2.

V souvislosti s ochranným režimem, který nařízení vymezují a který pochopitelně není přizpůsoben stávajícímu právnímu stavu, ať již vodnímu zákonu nebo ústavním zákonům ČR, je třeba řešit otázku ústavnosti a vymahatelnosti některých ustanovení. Především je třeba upozornit, že zákonodárce při stanovení režimu CHOPAV v § 28 odst. 2 vodního zákona do značné míry vycházel ze stávající úpravy CHOPAV v jednotlivých nařízeních vlády a zákonem se nyní zakazují v chráněných oblastech přirozené akumulace vod činnosti a úpravy, které byly zakázány jednotlivými nařízením vlády. Otázka jejich ústavnosti byla do přijetí zákona č. 254/2001 Sb. více než sporná.⁷⁾ Z činností zakazovaných v jednotlivých nařízeních vlády zřizujících CHOPAV vodní zákon neupravuje pouze výstavbu některých typů zařízení, odpovídající uvedeným parametrům (výkrmy prasat, sklady ropných látek, tepelné elektrárny na tuhá paliva, průmyslové závody, apod.),⁸⁾ a zřizování skládek městských a průmyslových odpadů. Zákazy těchto činností nařízením vlády tedy jdou nad rámec vodního zákona, resp. jsou s ním v rozporu. V ostatních případech mají zákazy upravené v nařízeních vlády buď pouze deklaratorní povahu nebo v souladu s vodním zákonem vymezují rozsah zakázané činnosti, resp. úpravy (např. zmenšování lesního pozemku).

Hranice oblastí jsou vymezeny v přílohách nařízení, vyjma oblastí zřízených nařízením č. 40/1978 Sb. Oblasti zřízené tímto nařízením jsou zároveň chráněnými krajinnými oblastmi (CHKO) a jejich hranice je vymezena odkazem na tyto chráněné krajinné oblasti. Konkrétně se jedná o CHKO a zároveň CHOPAV Šumava, Orlické hory, Krkonoše, Jeseníky, Beskydy, Jizerské hory a Žďárské vrchy. Na tyto oblasti se tedy vztahují jak omezení vyplývající z předpisů o ochraně přírody, které upravují režim CHKO, tak omezení vztahující se na CHOPAV. Je otázkou, které území tvoří CHOPAV Krkonoše, neboť dle dikce nařízení vlády č. 40/1979 Sb. je hranice CHOPAV Krkonoše vymezena shodně s hranicí CHKO Krkonoše. CHKO Krkonoše však neexistuje a neexistovalo ani v době vydání vládního nařízení. Je nepochybné, že úmyslem vlády bylo vymezit CHOPAV na území Krkonošského národního parku (KRNAP). Jak tento rozpor, resp. tuto zjevnou nesprávnost, překonat? Ustanovení § 1 odst. 1 nař. vlády č. 40/1978 Sb. prohlašuje Krkonoše za chráněnou oblast přirozené akumulace vod. CHOPAV Krkonoše tedy nepochybně existuje, čistě z teoretického hlediska lze připustit, že by existovala, i pokud by zákonodárce opomněl vůbec stanovit její hranice a hranice by se musely stanovit výkladem pojmu Krkonoše, tedy pohoří – geografického celku, popř. geologického útvaru Krkonoše. Až v druhém odstavci jsou hranice CHOPAV Krkonoše vymezeny nesprávně odkazem na hranice CHKO Krkonoše. Překonat zjevně nesprávné stanovení hranic lze za použití *argumentum e ratione legis*, tedy výkladem dle úmyslu zákonodárce spolu s *argumentum*

⁷⁾ Zákon č. 138/1973 Sb. (§ 18 odst. 2) sice zmocňoval vládu k zakázání činností, které ohrožují vodohospodářské poměry v CHOPAV. To však dle mého názoru nebylo dostačující, neboť čl. 2 odst. 47 Ústavy jasně stanoví, že zákazy lze stanovovat toliko zákonem. K odstranění rozporu s ústavou pravděpodobně byla nutná minimálně formulace typu: *V chráněných oblastech jsou zakázány činnosti, které ohrožují jejich vodohospodářské poměry. Vláda (ministerstvo) vymezí tyto činnosti.* Zákon č. 254/2001 Sb. tento problém odstranil. Blíže k problematice ústavnosti některých podzákoných předpisů zřizujících chráněná území či ochranná pásma v kapitole 7.3.

⁸⁾ Typy zařízení se v jednotlivých vládních nařízeních přesně neshodují.

reductione ad absurdum. Pomoci může i druhá část věty § 1 odst. 2 nař. č. 40/1978, která říká, že *mapy chráněných vodohospodářských oblastí jsou uloženy u okresních národních výborů, v jejichž působnosti tyto oblasti jsou*. Ačkoliv mapy nejsou součástí nařízení, může území vyznačené na mapě pomoci při identifikaci hranic CHOPAV. Domnívám se, že ačkoliv jde o nepřesnost, či, lépe řečeno, o nesprávnost vymezení hranic této CHOPAV v nařízení, lze ji výkladem překonat. Nejvhodnější z hlediska právní čistoty a požadavku právní jistoty by bylo opětovně vyhlášení CHOPAV Krkonoše. Podobný problém by mohl nastat i zmenšením CHKO, např. v souvislosti s vyhlášením národního parku na části jeho území. V případě CHOPAV Šumava zatím k této situaci nedošlo, neboť při vyhlášením Národního parku Šumava v roce 1991 nedošlo zároveň ke zmenšení původní rozlohy CHKO Šumava o část, na které se nachází i NP.⁹⁾ Nicméně tento problém považuji za aktuální, ačkoli v praxi zatím pravděpodobně nevyvstal.¹⁰⁾ Nařízení totiž zdánlivě činí hranice CHOPAV závislými na hranicích CHKO. Domnívám se, že jsou možné dva přístupy:

1. Hranice CHOPAV jsou vymezeny shodně s hranicemi příslušných CHKO existujícími v okamžiku vyhlášení CHOPAV. Tyto hranice se stávají hranicemi CHOPAV, a dojde-li ke změně hranic CHKO, zůstávají původní hranice CHOPAV zachovány.

2. Hranice CHOPAV jsou vymezeny aktuálními hranicemi příslušné CHKO. Změnou hranice CHKO dochází i ke změně hranice CHOPAV.

První přístup považuji za správný, neboť druhý by mohl vést ke zjevně nesmyslným závěrům, konkrétně např. v případě zmenšení CHKO Šumava o NP Šumava (*argumentum reductione ad absurdum*). Důvody vedoucí ke zřízení CHOPAV jsou jiné, než důvody vedoucí k vyhlášení CHKO, případně k jejímu zrušení či změně hranic. Považuji za nevhodné vymezování hranic určitého chráněného území odkazem na hranice jiného typu chráněného území. Z hlediska požadavku srozumitelnosti a určitosti práva je nutné popsat hranice co nejpřesněji a přímo v právním předpise, případně v rozhodnutí, které dané chráněné území zřizuje. Z tohoto důvodu by bylo vhodné zvážit možnost nového nařízení vlády, kterým by se derogovalo nař. č. 40/1978 Sb., a které by přesně vymezovalo hranice CHOPAV tímto nařízením zřízené, tak, jak to činí i následující 2 vládní nařízení zřizující další CHOPAV. Možná by samozřejmě byla i pouhá novelizace § 1 tohoto nařízení.

Citlivé oblasti jsou vodní útvary povrchových vod, které splňují některou ze tří charakteristik uvedených ve vodním zákoně v § 32 odst. 1 písm. a), b) nebo c). Jednotlivá tato ustanovení (§ 32 odst. 1 písm. a), b) nebo c)) tak blíže specifikují definici citlivé oblasti a zároveň uvádí důvod zvýšené ochrany. Tímto institutem se chrání kvalita vod, přičemž ochranný režim spočívá ve stanovení specifických ukazatelů přípustného znečištění odpadních vod a jejich hodnot. Tyto ukazatele přípustného znečištění odpadních vod pro citlivé oblasti a pro vypouštění odpadních vod do povrchových vod ovlivňujících kvalitu vody v citlivých oblastech stanoví vláda nařízením, stejně tak jako svým nařízením vláda vymezení citlivé oblasti. V případě České

⁹⁾ Tato skutečnost je sporná, k výslovnému zmenšení CHKO Šumava sice nedošlo, nicméně běžně se uvádí opak. K celému problému rozlohy CHKO Šumava blíže viz poznámka 75.

¹⁰⁾ K problému překrývání režimu zvláště chráněných území podle zákona č. 114/1992 Sb., blíže v kapitole 7.1.

republiky se zvažuje řešení prohlásit celé území České republiky za citlivou oblast, toto řešení příslušná směrnice ES¹¹⁾ připouští a v rámci členských států EU není neobvyklé.

Institut citlivé oblasti není chráněným územím ve smyslu uvedeném v této práci, pouze některé znaky chráněného území vykazuje. Oblast je sice územně vymežitelná (srov. definici vodního útvaru – § 2 odst. 3 vodního zákona) a nařízení vlády ji bude muset jednoznačně územně vymežit, přesto však nepůjde rozsahem ani vlastnostmi území (ať již jím bude celé území České republiky nebo jen některé jeho části) o typické území chráněné z důvodu ochrany životního prostředí, resp. vody. Ochrannému režimu budou vždy podléhat pouze vodní útvary povrchových vod, nikoli celé území citlivé oblasti, neboť povaha ochranného režimu, tedy stanovení specifických ukazatelů a hodnot přípustného znečištění odpadních vod, to neumožňuje. V případech citlivých oblastí spadajících pod definici § 32 odst. 1 písm. a) a b) je předmětem ochrany území, resp. vodní útvar, povrchových vod, který vykazuje vyšší stupeň znečištění a důvodem ochrany je tak snaha tento vyšší stupeň znečištění zmírnit.

Zranitelné oblasti definuje vodní zákon v § 33. Jedná se o území, v kterých se vyskytují povrchové, případně podzemní vody, které zároveň splňují podmínky uvedených v § 33 odst. 1 písm. a) nebo v § 33 odst. 1 písm. b). Zákon tak rozlišuje dva typy zranitelných oblastí, v obou případech se jedná o oblasti (území), v nichž jsou vody více ohrožené znečištěním dusičnany nebo jsou již dusičnany více znečištěné. V tomto případě je funkce zranitelných oblastí podobná jako v případě citlivých oblastí, tedy snaha zmírnit nebo zamezit určitému druhu znečištění. Vláda vymezí zranitelné oblasti svým nařízením, tímto nařízením specifikuje i ochranný režim zranitelné oblasti, tedy upraví používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření. Tento rámec ochranného režimu plyne přímo z vodního zákona, nařízení pak může vymežit způsob provádění těchto v zákoně uvedených činností. Zakázat však některou z těchto činností pravděpodobně nejde, neboť zákon takovýto zákaz neupravuje. Ochranný režim, který spočívá ve stanovení způsobu provádění určitých zemědělských činností, plyne ze základní funkce zranitelné oblasti, tedy zmírnit znečištění vod dusičnany, které pochází ze zemědělské činnosti.

Zranitelné oblasti lze z hlediska nástrojů zařadit mezi nástroje zvláštní územní ochrany, a to nástroje složkové ochrany, neboť předmětem ochrany je voda jako složka životního prostředí, resp. její kvalita; znaky chráněného území zřizovaného z důvodu ochrany životního prostředí tento institut též naplňuje.

V souvislosti s chráněnými územími vymezovanými za účelem ochrany vod je třeba též zmínit územní povahu ochrany koryt vodních toků a dále vod lososových a karpových. V těchto případech se nejedná o chráněná území. Ochranu těchto vodních toků a jejich koryt vymezuje § 46 vodního zákona. Ochranný režim spočívá v zákaze řady činností (např. poškozování břehů, těžba či změna profilu koryta). Ochrana koryta vodního toku slouží k ochraně vodního toku, zejména plynulosti průtoku.

¹¹⁾ Směrnice Rady 91/271/EHS z 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod.

Územní povahu má i ochrana povrchových vod vhodných pro podporu života a reprodukci původních druhů ryb a dalších živočichů. Konkrétně se jedná o vody kaprové a lososové, které vláda vymezí svým nařízením. Povaha tohoto institutu vykazuje některé znaky chráněného území, neboť tyto vody musí být vymezeny, tedy jasně stanoveny, nařízením vlády a do jisté míry, tedy po tomto vymezení, budou vykazovat znaky jasně stanoveného území (pravděpodobně se bude jednat o území dané určitou částí vodního toku nebo určitou vodárenskou nadrží). Funkcí tohoto nástroje je jednoznačně ochrana životního prostředí, konkrétně vodního prostředí vytvářejícího vhodné podmínky pro život určitých vodních živočišných druhů, a dále ochrana těchto živočišných druhů. Jedná se tedy o nástroj zvláštní ochrany složkové, která chrání dvě základní složky životního prostředí – vodu a živočišstvo (konkrétně vodní druhy). Ochranný režim spočívá ve stanovení specifických hodnot a ukazatelů znečištění (nařízením vlády) a dále v možnosti vodoprávního úřadu uložit způsob rybářského obhospodařování, a to individuálním správním aktem.

2.1.2 Chráněná území upravená lázeňským zákonem

Znaky chráněného území k ochraně životního prostředí vykazují též instituty upravené zákonem č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých zákonů (lázeňský zákon), který nabyl účinnosti v červnu roku 2001 a nahradil a nově upravil některé instituty zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění. Jedná se o lázeňská místa zřízená za účelem ochrany přírodních léčebných lázní; blíže tyto instituty upravuje Hlava VI lázeňského zákona (§ 25 – § 31).

Lázeňské místo lze stanovit na území, v němž se nacházejí přírodní léčebné lázně (§ 2 odst. 4 a § 28 odst. 1 zák. č. 164/2001 Sb., v platném znění). Definičním znakem lázeňského místa jsou tedy, vedle územního charakteru, přírodní léčebné lázně, resp. jejich výskyt na daném území. Přírodní léčebné lázně (§ 2 odst. 3 lázeňského zákona) jsou soubory zdravotnických a jiných souvisejících zařízení sloužících k poskytování lázeňské péče, stanovené za přírodní léčebné lázně podle lázeňského zákona, tedy splňující zákonné podmínky pro toto stanovení. Podle ustanovení § 25 lázeňského zákona, které blíže definuje tyto podmínky, se přírodní léčebné lázně musí nacházet na území, které stavem životního prostředí odpovídá požadavkům lázeňské péče a na tomto území, resp. v jeho blízkosti, se musí nacházet přírodní léčivý zdroj nebo musí jít o území s příznivými klimatickými podmínkami pro léčení.

Ze spojení definice lázeňského místa a přírodních léčebných lázní plyne, že lázeňské místo vždy bude tvořit území, na kterém se nacházejí soubory lázeňských zařízení, se stavem životního prostředí, které odpovídá poskytované lázeňské péči. Obvykle půjde též o území, na kterém se nachází přírodní léčivý zdroj. Hlavním smyslem lázeňského místa je ochrana léčebného režimu a zachování lázeňského prostředí. Lázeňské místo se stanoví nařízením vlády stejně tak jako jeho statut.

Ochranné podmínky lázeňského místa blíže stanoví statut lázeňského místa ve formě nařízení vlády, zákonné meze upravuje lázeňský zákon v § 28 odst. 3. Podle tohoto ustanovení mohou ochranné podmínky spočívat v omezeních souvisejícími s výstavbou a rozvojem lázeňského místa, v omezení či zákazu činností a zařízení.

Zákonné meze – tedy charakter činností a zařízení, která lze v lázeňském místě zakázat, lze dovést pouze ze zákonného důvodu ochrany lázeňského místa. Předmětem omezení, resp. zákazu, mohou být pouze takové činnosti či zařízení, jejichž provozování by bylo v rozporu s ochranou a zachováním lázeňského místa, které by tedy narušovalo léčebný režim, stav životního prostředí odpovídající požadavkům léčebné péče, apod. Jedná se bohužel o poměrně vágní vymezení, které však lze výkladem zákona překonat.

Z hlediska nástrojů lze lázeňská místa zařadit mezi nástroje zvláštní územní ochrany. Jejich zařazení mezi nástroje složkové, průřezové a ostatní nástroje územní ochrany a nástroje územní ochrany, založené mimo oblast práva životního prostředí, je obtížnější. Domnívám se, že je lze zařadit mezi ostatní nástroje územní ochrany, byť i zařazení mezi nástroje územní ochrany, založené mimo oblast práva životního prostředí, by mělo své opodstatnění. Jejich účelem není ochrana konkrétní složky životního prostředí; hlavní hodnotou, kterou chrání, jsou přírodní léčebné lázně. Jejich smyslem je především ochrana prostředí, v němž je možno poskytovat odpovídající lázeňskou péči. Důležitou vlastností takového prostředí je mimo jiné i odpovídající stav životního prostředí a obvykle též výskyt přírodních léčivých zdrojů a příznivé klimatické podmínky.

Z výše uvedeného plyne, že i v případě lázeňských míst jsou naplněny znaky chráněných území k ochraně životního prostředí tak, jak byly vymezeny výše. Chrání životní prostředí lázeňského místa, jsou územně vymezeny, jsou stanoveny jejich ochranné podmínky. Stav životního prostředí, odpovídající požadavkům lázeňské péče, příznivé klimatické podmínky a výskyt přírodních léčivých zdrojů představují hodnoty významné z hlediska životního prostředí.

2.1.3 Chráněná území na ochranu ovzduší

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), upravuje v § 15 možnost zřídit **oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší** a upravit opatření k omezování znečištění ovzduší. Toto ustanovení provádí vyhláška č. 41/1992 Sb., kterou se vymezují oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší a stanoví zásady vytváření a provozu smogových regulačních systémů a některá další opatření k ochraně ovzduší, v platném znění.

Oblasti, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, zákon o ovzduší nijak blíže nespecifikuje, jejich jedinými definičními znaky je tak jejich územní charakter a skutečnost, že vyžadují **zvláštní** ochranu ovzduší. Vyhláška již tyto oblasti obecně blíže nespecifikuje, nýbrž je přímo vymezuje. Jedná se o netypický způsob vymezení, neboť jsou za ně ve třech případech (§ 1 písm. a), b) a c) vyhlášky č. 41/1992 Sb.) považovány jiné druhy chráněných území – národní parky, chráněné krajinné oblasti a lázeňská místa. Dále jsou oblastmi, vyžadujícími zvláštní ochranu ovzduší, městské zóny s omezením provozu zdrojů znečišťování a území měst a okresů uvedených v příloze č. 1 vyhlášky č. 41/1992 Sb., v platném znění (§ 1 písm. d) a e) vyhlášky). Hranice těchto oblastí jsou tedy v prvních třech případech dány hranicemi jednotlivých jiných druhů chráněných území; v dalších dvou případech územím konkrétních měst a okresů nebo městských zón.

Hlavním objektem tohoto institutu je ovzduší. Jeho funkce se však liší u jednotlivých typů oblastí. Jestliže v případě národních parků, chráněných krajinných oblastí a lázeňských míst, je objektem ochrany zdravé ovzduší (hodnota významná z hlediska životního prostředí) a důvodem ochrany zájem na zachování tohoto zdravého ovzduší, v případě míst uvedených pod písmeny d) a e) § 1 vyhlášky, zejména však u měst a okresů uváděných v příloze č. 1, je objektem ochrany naopak oblast se silně znečištěným ovzduším a důvodem ochrany je tedy snaha zmírnit jeho další znečištění.

Z hlediska nástrojů územní ochrany patří, jak i sám název napovídá, institut oblastí vyžadující zvláštní ochranu ovzduší mezi nástroje zvláštní ochrany. Jedná se o institut složkové územní ochrany životního prostředí, neboť jeho hlavním objektem je ochrana ovzduší. V prvních třech případech (§ 1 písm. a), b), c) vyhlášky č. 41/1992 Sb.) institut oblastí, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, plní též funkci doplňkového nástroje ochrany NP, CHKO a lázeňských míst. Ochranný režim spočívá vždy v možnosti zpřísnění podmínek ochrany ovzduší. Konkrétně se jedná o zpřísnění podmínek pro vydávání různých souhlasů podle § 11 zákona o ovzduší. Vedle toho může být pro jednotlivé oblasti, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, stanoven a aplikován smogový regulační systém a jeho režim provozování.

Jak již bylo uvedeno, oblasti, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, jsou vymezeny přímo vyhláškou ministerstva životního prostředí. V případě NP, CHKO a lázeňských míst je však jejich existence a velikost závislá na existenci jiných typů chráněných území a jsou tak zřizovány, měněny, případně rušeny prostřednictvím jiných právních předpisů. V případě městských zón s omezením provozu zdrojů znečišťování je existence oblasti vyžadující zvláštní ochranu ovzduší závislá na obecním úřadě, který může obecně závaznou vyhláškou obce stanovit tyto zóny (§ 5 odst. 2 písm. a) zák. č. 389/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Konkrétní města a okresy jsou vymezeny jako oblasti, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, přílohou č. 1 vyhl. 41/1992 Sb.; v tomto jediném případě je tedy existence oblastí, vyžadující zvláštní ochranu ovzduší, daná přímo vyhl. č. 41/1992 Sb., která oblasti vymezuje, a závislá na její změně (resp. změně její přílohy č. 1).

Přes výše uvedené vlastnosti tyto oblasti nespĺňují plně všechny znaky chráněného území zřizovaného za účelem ochrany životního prostředí tak, jak byly vymezeny výše pro účely této práce, a to zejména pokud jde o jejich funkci a předmět ochrany v případě městských zón, měst a okresů vyjmenovaných v příloze č. 1 vyhlášky č. 41/1992 Sb.

2.1.4 Chráněná území na ochranu rostlinstva a živočišstva

Rostliny a živočichové jsou chráněni často prostřednictvím chráněných území zřizovaných za účelem ochrany přírody a krajiny, neboť výskyt (naleziště) vzácných či ohrožených druhů může být důvodem vyhlášení zvláště chráněného území dle zákona o ochraně přírody a krajiny¹²⁾.

¹²⁾ K tomu blíže v části II.

Vedle této územní ochrany rostlin a živočichů existují instituty zřizované na základě zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti¹³⁾. Jedná se o jednotlivé honební pozemky – o **obory, honitby a bažantnice**.

Zákon o myslivosti vymezuje honitby, obory a samostatné bažantnice jako honební pozemky, které okresní úřad uznal za honitbu, oboru nebo samostatnou bažantnici. Stanoví též požadavky na minimální velikost těchto pozemků (§ 6, 7 a 8 zákona o myslivosti). Jejich definičním znakem je tedy skutečnost, že se jedná o honební pozemek a minimální velikost území.

Jejich hlavním účelem je výkon práva myslivosti a chov zvěře. Právo myslivosti je definováno v § 2 zákona o myslivosti jako *souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo zhaslou zvěř, sbírat shozy paroží a vejce zvěře pernaté a užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků*. Dle zákona je tedy jeho součástí mimo jiné i ochrana zvěře a její cílevědomý chov. Sama myslivost¹⁴⁾ je definována jako „*činnost ochraňující, využívající a zkvalitňující přírodní bohatství na úseku ochrany, zušlechťování, chovu a lovu zvěře a jejich životních podmínek ...*“ Z tohoto pohledu se jedná o chráněná území zřizovaná k ochraně živočichů ve smyslu zákona o myslivosti, i když tato ochrana není jediným smyslem obor, honiteb a samostatných bažantnic, jak plyne z výše citované definice práva myslivosti. Obory, honitby a samostatné bažantnice mají vlastnosti vhodné pro chov zvěře, resp. bažantů, a jejich smyslem je vytvářet podmínky pro ochranu těchto vlastností.

Jejich zařazení mezi chráněná území zřizovaná k ochraně životního prostředí nepovažují za jednoznačné. Předmětem sporu, zda se jedná o chráněná území k ochraně životního prostředí, konkrétně živočichů, může být jejich hlavní smysl, kterým je výkon práva myslivosti. Dle zákona je, jak bylo již uvedeno, jeho součástí mimo jiné ochrana zvěře a její cílevědomý chov. Sama definice myslivosti v sobě zahrnuje jak ochranu zvěře (přírodního bohatství) a zlepšování jejich životních podmínek, tak využívání tohoto přírodního bohatství. Z tohoto pohledu se by se tedy o chráněná území zřizovaná k ochraně živočichů jednalo, i když tato ochrana je pouze jedním, nikoli jediným, smyslem obor, honiteb a samostatných bažantnic. Dalším znakem chráněných území k ochraně životního prostředí, který by se v případě výše uvedených chráněných lokalit mohl stát předmětem polemiky, jsou specifické vlastnosti a funkce (hodnoty) významné z hlediska životního prostředí. Obory, honitby a samostatné bažantnice mají vlastnosti vhodné pro chov zvěře, resp. bažantů, a vytvářejí podmínky pro jejich ochranu. Hodnotu významnou z hlediska životního prostředí představuje zvěř. Druhy a počet jednotlivých zvířat jsou v oboře řízeny

¹³⁾ V současné době Parlament České republiky projednává návrh nového zákona o myslivosti, Poslanecká sněmovna PČR schválila zákon dne 21.9.2001, dne 30.10.2001 Senát PČR vrátil návrh zákona o myslivosti Poslanecké sněmovně. Systém honiteb, obor a bažantnic návrh zákona zachovává, jedná se podle tohoto návrhu o druhy honebních pozemků, v nichž lze provádět právo myslivosti. Obory a bažantnice jsou druhy honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře, resp. bažantů.

¹⁴⁾ Návrh zákona o myslivosti (viz pozn. 13) definuje myslivost odlišně jako *soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součástí ekosystému a spolková činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků jako součástí českého národního kulturního dědictví*. Na rozdíl od definice myslivosti v platném zákoně o myslivosti (zák. č. 23/1962 Sb., v platném znění) je v navrhované definici mnohem méně akcentována ochrana zvěře a zkvalitňování jejich životních podmínek.

(§ 13 odst. 2 zákona o myslivosti). Spornost tohoto znaku vidím ve skutečnosti, že tato území nemusí představovat hodnotu samu o sobě, stejně tak nemusí plnit své funkce sama o sobě, nýbrž až po svém zřízení (uznání okresním úřadem) následným režimem.

Obory, honitby a bažantnice tedy lze považovat za chráněná území svého druhu sloužící k ochraně životního prostředí, konkrétně živočichů, ve smyslu zákona o myslivosti (zvěře), ačkoli ochrana živočichů jako takových není jediným předmětem ochrany těchto chráněných území.

Z hlediska systémů nástrojů je lze zařadit mezi nástroje územní ochrany založené mimo oblast práva životního prostředí. Záleží však na nazírání mysliveckého práva, které se podle mého názoru netýká primárně ochrany životního prostředí, a proto řadím obory, honitby a bažantnice mezi nástroje územní ochrany životního prostředí mající svůj původ mimo oblast práva životního prostředí. Lze je však řadit i mezi složkové nástroje územní ochrany životního prostředí, chápeme-li myslivecké právo jako součást práva životního prostředí.

Režim těchto území je především dán výkonem specifických činností, které jsou součástí práva myslivosti, za jehož účelem jsou zřizovány. Jsou stanoveny konkrétní povinnosti uživatelů takovýchto území, resp. honiteb¹⁵⁾, což je v § 11 zavedená legislativní zkratka pro honitbu, oboru a samostatnou bažantnici. Další ochrannou podmínkou je možnost omezit vstup do honitby nebo jejích částí. Vstup může omezit příslušný orgán místní samosprávy na žádost uživatele honitby, a to především v době hnízdění a kladení mláďat. Motívem je tedy opět zejména ochrana živočichů. Honitby jsou zřizovány s ohledem na zájmy chovu zvěře (§ 5 odst. 3). V případě obor toto ustanovení sice nenajdeme (legislativní zkratka honitba je v zákoně založena až dále); vzhledem k tomu, že hlavní rozdíl mezi honitbou a oborou spočívá ve výměře a v oplocení, lze však usuzovat, že ohled na zájmy chovu zvěře je třeba brát i v případě zřizování obor (*a maiori ad minus*). Samostatné bažantnice jsou zřizovány na pozemcích, které vytvářejí *výjimečně vhodné podmínky pro intenzivní chov bažantů*.

Honitby, obory i bažantnice zřizuje okresní úřad svým uznáním. Zásadně se tak děje na návrh vlastníka pozemků. Zákon neurčuje blíže povahu uznání honebního pozemku za oboru, honitbu nebo bažantnici. Jedná se však jednoznačně o individuální správní akt (srov. též § 14 odst. 3 zákona o myslivosti). Zákon upravuje i možnost okresního úřadu zaokrouhlovat honitby vyrovnáváním hranic. V této souvislosti je nutno upozornit na výrazné soukromoprávní rysy obor, honiteb i bažantnic.

¹⁵⁾ Zákon tyto povinnosti vymezuje v § 15 jako povinnost *spravovat honitbu a ustanovit k tomu kvalifikovaného mysliveckého hospodáře*. Dále pak jsou povinnosti stanoveny v § 23 a 27.

§ 23 odst. 1: „V zájmu ochrany zvěře jsou uživatelé polních honiteb povinni pečovat o zakládání remízků a uživatelé lesních honiteb o zakládání poliček pro zvěř na pozemcích, na kterých jim to vlastník pozemků na jejich žádost povolí.“

§ 23 odst. 2: „Uživatel honitby je povinen zřizovat krmelce a zásypy, jakož i vhodné úkryty pro zvěř ve volném poli a v době nouze, zejména v zimě, zvěř přikrmyvat.“

§ 27 odst. 1: „Uživatel honitby je povinen sledovat a dohledávat zvěř postřelenou nebo jiným způsobem, zraněnou, která přeběhne nebo přeletí do cizí honitby nebo na nehonební pozemky, ...“.

Podobný charakter, jako území chráněná podle zákona o myslivosti, mají **chráněné rybí oblasti** zřizované podle zákona o rybářství, č. 102/1963 Sb.

Chráněné rybí oblasti (dále jen „CHRO“) jsou jasně ohraničené části rybářských revírů, popř. i celé revíry. Rybářské revíry definuje § 7 zák. č. 102/1963 Sb. jako *vodní celky umožňující řádný a plánovitý výkon rybářského práva, zejména trvalý chov vhodných druhů ryb*. Definičním znakem CHRO je tedy ze zákona pouze skutečnost, že se jedná o rybářský revír. Vyhláška č. 103/1063 Sb., kterou se vydávají provádějící předpisy k zákonu o rybářství (§ 15 odst. 1), pak blíže specifikuje další vlastnosti CHRO (další definiční znaky) – jedná se o tekoucí vody, které jsou vhodné pro některý z účelů stanovených ve vyhlášce.

Účelem chráněných rybích oblastí je řádný chov ryb nebo jiných vodních živočichů (§ 12 zák. č. 102/1963 Sb., v platném znění). Tento účel konkretizuje vyhláška č. 103/1063 Sb., kterou se vydávají provádějící předpisy k zákonu o rybářství, konkrétně § 15. Podle tohoto ustanovení se jedná o prostor, který se hodí k tření ryb nebo k odchovu rybí násady a generačních ryb nebo který slouží k přezimování ryb anebo se hodí k chovu perlorodky říční.

CHRO jsou nástrojem územní ochrany založené mimo oblast práva životního prostředí, neboť jejich hlavním účelem není ochrana ryb nebo jiných vodních živočichů jako hodnoty významné z hlediska životního prostředí, ale ochrana jejich chovu a podmínek vhodných k tomuto chovu. Motivem je tedy zájem na chovu ryb a jiných vodních živočichů. Plní však jednoznačně i funkce ochrany vodních živočichů, zajišťují např. jejich nerušené rozmnožování či přezimování.

Ochranné podmínky spočívající v potřebném omezení obecného užívání vody je zmocněn stanovit okresní úřad. Další režim CHRO upravuje § 16 vyhlášky č. 103/1063 Sb. Problémem ustanovení § 16 vyhlášky je, že ochranné podmínky tam stanovené mají podobu zákazů, což je v rozporu s platným ústavním právem, neboť zákazy mohou být stanovovány pouze zákonem (čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy). Domnívám se, že ve vyhlášce stanovené zákazy – tj. zákaz lovit v CHRO *jakýmkoliv způsobem ryby nebo jiné vodní živočichy a rušit jakýmkoliv způsobem tření ryb, odchov rybí násady (rybího plůdku) nebo přezimování ryb, zejména užíváním vody a koryta způsobem, k němuž není třeba zvláštní povolení ke zvláštnímu užívání vody, jako pouštěním vodní drůbeže na vodu, čištěním koryta a kácením stromů na pobřežních pozemcích a vysekáváním vodních porostů* nejsou z důvodu protiučinnostnosti v zásadě aplikovatelné¹⁶⁾. Zákon neobsahuje ani výslovné zmocnění pro stanovení výše uvedených zákazů, zákazy nejsou ani konkretizací obecného zákazu upraveného v zákoně. Potřebná omezení obecného užívání vody však může bez problémů stanovit okresní úřad při zřízení CHRO (§ 12 zákona o rybářství).

CHRO zřizuje okresní úřad po projednání s uživatelem rybářského revíru (§ 12 zákona o rybářství; pojem rybářský revír a uživatel rybářského revírů vymezují § 7 a § 9). Uživatel rybářského revíru je pak povinen vyznačit hranice CHRO v terénu.

¹⁶⁾ Blíže k problematice protiučinnostnosti určitých ustanovení, především zřizovacích právních předpisů, v kapitole 7.3.

V případě **ochrany rostlin** není institut chráněného území, vyjma území zřizovaných k ochraně přírody a krajiny podle ZOPK, používán. Stejně tak je tomu u ochrany lesa a půdy. V případě lesních školek se nejedná o plochy, které by šlo považovat za chráněné. Právní řád ani tuto kategorii nezná. Jedná se pouze o oplocené plochy (místa), na něž se vztahuje zákaz vstupu podle § 20 písm. h) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Podobné je to s oplocením k ochraně lesních porostů před zvěří. Charakter chráněného území nemají jednotlivé kategorie lesů ani pásma ohrožení lesů pod vlivem imisí (§ 10 lesního zákona provedený vyhláškou č. 78/1996 Sb., o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí). Tyto instituty patří mezi nástroje obecné územní ochrany.

2.1.5 Chráněná území na ochranu nerostného bohatství

V souvislosti s chráněnými územími je třeba zmínit též **chráněná ložisková území** upravená v zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Zákon vymezuje v § 16 až 19 chráněná ložisková území (dále jen „CHLÚ“) a stanoví podmínky jejich ochrany a způsob vyhlášení, obdobně se tato ustanovení použijí pro ochranu zvláštních zásahů do zemské kůry a je možné tak zřídit chráněná území pro zvláštní zásahy do zemské kůry.

Chráněné ložiskové území definuje horní zákon v § 16 prostřednictvím jeho účelu (§ 16 odst. 1) a vymezením jeho území v § 16 odst. 2. CHLÚ. Podle tohoto ustanovení *zahrnuje území, na kterém stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, by mohly znemožnit nebo ztížit dobývání výhradního ložiska.*

Funkcí CHLÚ je ochrana výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání.

Z hlediska zařazení CHLÚ do soustavy právních nástrojů se jedná jednoznačně o nástroj územní ochrany. Sporné je, zda jej vůbec lze zařadit mezi nástroje územní ochrany životního prostředí. Jeho hlavním smyslem rozhodně není ochrana životního prostředí a pravděpodobně ani nemá vedlejší pozitivní důsledky pro ochranu horninového prostředí nebo nerostného bohatství jako hodnoty životního prostředí, naopak chrání nerostné bohatství jako hodnotu ekonomickou (zdroj „ekonomického bohatství“). Ačkoliv se tedy v případě CHLÚ jednoznačně jedná o chráněná území, jejich začlenění mezi chráněná území sloužící k ochraně životního prostředí je více než sporné. Slouží totiž k ochraně výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání. Nezajišťuje se tak ochrana nerostům, ale ochrana podmínek vhodných k jeho těžbě (dobývání). Motívem tedy není ochrana složky životního prostředí, nýbrž se zde jedná o ekonomický motív ochrany. Pokud se v zákoně mluví o ochraně nerostů, konkrétně nerostného bohatství, kterým zákon rozumí vyhrazené nerosty, pak opět v souvislosti s jeho využitím (viz § 18 zákona).

Uvedenému účelu CHLÚ odpovídají i ochranné podmínky (§ 18 a 19 horního zákona). Omezeno je zřizování staveb a zařízení, které nesouvisí s dobýváním.

CHLÚ se stanoví rozhodnutím (individuálním správním aktem), které vydává ministerstvo životního prostředí, a to v součinnosti, případně po dohodě, s dalšími orgány (§ 17 odst. 1). Řízení je možné zahájit jak z podnětu orgánu státní správy, tak na návrh. Zákon upravuje i důvody zrušení CHLÚ. Ministerstvo životního prostředí

zruší CHLÚ, pominou-li důvody ochrany. Z dikce ustanovení § 17 odst. 6 je patrné, že ministerstvo je povinno v tomto případě CHLÚ zrušit. Změnit CHLÚ je možno obdobně jako jej zřídit, případně zrušit.

Hranice CHLÚ se vyznačují v územně plánovací dokumentaci.

Ustanovení o CHLÚ se používají přiměřeně i v případech zvláštních zásahů do zemské kůry a lze tedy zřídit **chráněná území pro zvláštní zásahy do zemské kůry**. Ta však rozhodně nemají charakter chráněného území sloužícího k ochraně životního prostředí. Zvláštními zásahy do zemské kůry se podle § 34 odst. 1 zákona totiž rozumí *zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení pro*

a) uskladňování plynů nebo kapalin v přírodních horninových strukturách a v podzemních prostorech (podzemní zásobníky plynů a kapalin),

b) ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech,

c) průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry s výjimkou tepelné energie vody vyvedené na povrch.

2.1.6 Chráněná území podle zákona o státní památkové péči

V úvodu práce bylo životní prostředí vymezeno prostřednictvím jeho jednotlivých přírodních složek (přírody a krajiny, ovzduší, vody, půdy, lesa, fauny a flóry). Jeho součástí je z tohoto pohledu i kulturní krajina. Nejsou sem však již řazeny objekty vytvořené lidskou činností, přestože je nutné je považovat za nedílnou složku životního prostředí v širším slova smyslu. Stejně tak sem nepatří kulturní památky chráněné podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění. Z hlediska této práce je však nutné se zmínit o přírodních složkách některých kulturních památek, resp. národních kulturních památek, případně památkových rezervací a zón, kterými jsou například zahrady, parky a jejich součásti (např. vodní plochy, apod.).

Zákon o státní památkové péči rozlišuje dvě kategorie chráněných území – památkovou rezervaci a památkovou zónu.

Památková rezervace je vymezena v § 5 zákona o státní památkové péči. Definičním znakem památkové zóny je soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů. **Památková zóna** (§ 6 zákona o státní památkové péči) má též územní charakter. Její definiční znaky tvoří vždy významné kulturní hodnoty – buď sídelní útvar, nebo jeho část a menší podíl kulturních památek, nebo historické prostředí, anebo část krajinného celku.

Smyslem památkové rezervace a památkové zóny je chránit hodnoty kulturní – kulturní a národní kulturní památky. Ačkoliv však vyhlášení kulturních památek, národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón sleduje ochranu lidskou činností vytvořených objektů (hodnot), je často jejich vedlejším efektem ochrana hodnot přírodních, zejména rostlinstva, resp. dřevin. Jsou jimi často i zámecké zahrady a parky, městská zeleň či rybníky.

Kulturní památky jsou nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka

z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem (§ 2 zákona o státní památkové péči). Národními kulturními památkami jsou pak nejvýznamnější kulturní památky (§ 4 zákona o státní památkové péči). I kategorie kulturní a národní kulturní památky mohou mít územní povahu a tedy povahu chráněného území, neboť se často jedná o nemovitosti, resp. jejich komplexy, popřípadě soubory archeologických nálezů (archeologická naleziště).

Zařazení památkových zón a rezervací, případně též národních kulturních a kulturních památek (mají-li územní charakter) mezi soustavu nástrojů na ochranu životního prostředí, se bude lišit v závislosti na chápání pojmu životního prostředí a jeho složek. Pokud bychom jako součást životního prostředí chápali i objekty vytvořené lidskou činností (životní prostředí v širším slova smyslu), bylo by třeba tyto kategorie chráněných území řadit mezi nástroje zvláštní složkové ochrany životního prostředí. Tento text však vychází z užšího pojetí životního prostředí, které objekty vytvořené lidskou činností (kulturní hodnoty) za složku životního prostředí nepovažuje. V tomto kontextu je třeba zařadit památkové rezervace a zóny, případně i některé kulturní či národní kulturní památky, mezi nástroje zvláštní územní ochrany založené mimo oblast práva životního prostředí. Jejich vedlejším účinkem, jak bylo uvedeno výše, je často ochrana hodnot významných z hlediska životního prostředí (zahrady, rybníky, jeskyně jako archeologická naleziště, apod.)

Nejedná se tedy o chráněná území k ochraně životního prostředí ve výše uvedeném smyslu. Jejich smyslem je chránit hodnoty kulturní – kulturní a národní kulturní památky.

Ochranný režim památkové rezervace i památkové zóny stanoví zřizovací prováděcí předpis (nařízení vlády, vyhláška ministerstva kultury). Zákon sám nestanoví žádné podmínky ochrany přímo. Nepřímo je režim těchto kategorií chráněných území dán ochranným režimem kulturních a národních kulturních památek, který je naopak v zákoně o státní památkové péči vymezen velmi podrobně (část II – péče o kulturní památky, § 9 – 20). Ochranné podmínky jednotlivých památkových zón a rezervací stanovené v prováděcích právních předpisech mají charakter omezení stavební činnosti.¹⁷⁾

Památková zóna se vyhláší vyhláškou ministerstva kultury a stanoví se přitom podmínky její ochrany. Památkovou rezervaci a národní kulturní památku prohlašuje vláda nařízením. Nařízením vlády se též stanoví podmínky jejich ochrany. Kulturní památky jsou prohlašovány rozhodnutím (správním aktem) Ministerstva kultury.

2.1.7 Chráněná území dle stavebního zákona

Podle zákona č. 50/1976 Sb., v platném znění, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) lze zřídit chráněná území bez jakékoli bližší specifikace a oblastí klidu.

¹⁷⁾ Srov. např. § 3 nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze nebo § 3 vyhlášky ministerstva kultury č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu.

Chráněná území a oblasti klidu podle stavebního zákona nejsou charakterizovány žádnými definičními znaky. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) řadí mezi úkoly a činnosti územního plánování vymezení chráněných území, objektů, oblastí klidu a ochranných pásem, pokud tato nevznikají podle zvláštních předpisů jinak. **Chráněné území** je zde chápáno jako institut obecný, který je nástrojem při rozhodování o využívání území a ochraně důležitých zájmů území (§ 32 stavebního zákona).

Smyslem chráněného území podle stavebního zákona je chránit důležité zájmy v území. Příkladem tyto důležité zájmy uvádí § 6 vyhlášky č. 123/1998 Sb. Může se však v zásadě jednat o jakýkoli zájem, který bude společnost považovat za důležitý, tedy i zájem na ochraně životního prostředí. Důležité je ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, podle kterého se chráněná území, případně oblasti klidu, podle stavebního zákona vymezují, pokud tato nevznikají podle zvláštních předpisů jinak. Výše uvedená funkce institutu chráněného území podle stavebního zákona je důležitá z hlediska zařazení tohoto institutu mezi nástroje územní ochrany používané při ochraně životního prostředí. Zvláštními předpisy jsou vzhledem k ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) též předpisy zajišťující ochranu životního prostředí. Toto ustanovení stavebního zákona lze tedy na ochranu životního prostředí použít subsidiárně. Institut chráněného území podle stavebního zákona má obecný charakter a nelze jej zařadit mezi speciální (zvláštní) nástroje ochrany životního prostředí, ačkoliv k jeho ochraně jej lze použít. Jeho účel se totiž mění podle předmětu ochrany.

V územním rozhodnutí, kterým je i rozhodnutí o chráněném území, se mimo jiné stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů a zabezpečují požadavky k ochraně životního prostředí (§ 39 stavebního zákona). V prováděcí vyhlášce č. 123/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, se vymezuje obsah rozhodnutí o chráněném území v § 6. Demonstrativně jsou též uvedeny podmínky ochrany, které se v rozhodnutí o chráněném území stanoví. Lze jím omezit, popř. zakázat, určité činnosti z důvodů ochrany veřejného zájmu. Tyto zájmy jsou uvedeny demonstrativně a jedná se i o zájmy životního prostředí (ochrana ovzduší, ochrana vodních zdrojů a ložisek nerostů, apod.).

Rozhodnutí o chráněném území je podle stavebního zákona územním rozhodnutím (§ 32 odst. 1 písm. c)), lze jej zřídit i vyhláškou obce, případně nařízením okresního úřadu (§ 33 odst. 3).

Institut oblasti klidu je zatím ve stavebním zákoně zachován, nicméně nikde není blíže upraven a tedy není v zásadě aplikovatelný. Dosavadní oblasti klidu, které však byly zřízeny na základě zákona ČNR č. 67/1969 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů (§ 24a) obecně závaznými předpisy ONV, nikoli tedy na základě stavebního zákona, se ke dni nabytí účinnosti zákona č. 114/1992 Sb., *ex lege* (§ 90 odst. 10) změnilo v **přírodní parky**¹⁸⁾.

¹⁸⁾ K tomuto institutu blíže v části II (v kapitole 5.2.5.).

2.1.8 Shrnutí

Závěrem této části, která se nezabývá chráněnými územími na ochranu přírody a krajiny¹⁹⁾, lze shrnout, že se chráněná území na ochranu životního prostředí používají především k ochraně vod a přírody a krajiny. Hlavním smyslem těchto území je zvláštní ochrana příslušné složky (její části) životního prostředí. Lze je tedy zařadit mezi nástroje územní ochrany složkové. V převážné většině případů se jedná o instituty zvláštní územní ochrany²⁰⁾.

V případě ochrany živočichů prostřednictvím chráněných území, zřizovaných podle zákona o myslivosti k ochraně zvěře jako jedné z funkcí těchto území, přistupují i další funkce, které již nemají výhradně charakter ochrany jedné ze složek životního prostředí. Podobně je tomu u lázeňských míst. V případě ochrany rostlin se jako samostatný institut, zřizovaný výhradně z důvodu územní ochrany rostlin, chráněná území nepoužívají, stejně jako u ochrany lesa a půdy. Okrajově se institut chráněného území používá v případě ochrany ovzduší. Chráněná území zřizovaná podle horního zákona neplní funkci ochrany nerostů jako součásti životního prostředí. Smyslem chráněných území podle zákona o státní památkové péči není ochrana přírodních hodnot, ale hodnot kulturních. Předmětem jejich ochrany je však často kulturní krajina a jejich prostřednictvím mohou být chráněny velmi často též přírodní hodnoty (např. významné dřeviny). Podpůrně lze k ochraně životního prostředí vymezit též chráněná území na základě stavebního zákona.

Typickými složkami, pro které se používá institut chráněného území, je vedle přírody a krajiny voda, resp. vodní prostředí. V případě ochrany ostatních složek se jedná spíše o institut méně používaný, resp. okrajové či doplňkové povahy. Vodní zdroje nepoživají ochranu pouze podle vodního zákona, nýbrž i jsou chráněny i prostřednictvím lázeňského zákona. Častá jsou chráněná území, která lze zařadit mezi nástroje územní ochrany mající svůj původ mimo oblast práva životního prostředí. Ochrana životního prostředí (jeho části či složky) je zde buď vedlejší účinkem – tak je tomu v případě chráněných území zřizovaných podle zákona o státní památkové péči – nebo přímo jedním z důvodů ochrany – tak je tomu v případě území chráněných podle zákona o myslivosti a podle zákona o rybářství. Našla by se ale řada dalších příkladů – např. chráněná území zřizovaná za účelem obrany státu mohou plnit i funkci ochrany životního prostředí. Naopak chráněná ložisková území pravděpodobně nelze mezi nástroje ochrany životního prostředí vůbec řadit, ačkoliv nerostné bohatství a horninové prostředí nepochybně složkou životního prostředí jsou; jako takovou hodnotu je však CHLÚ nechrání.

Z hlediska charakteru ochranných podmínek, které spočívají převážně v zákazu nebo omezení různých činností, se u většiny výše popsaných chráněných území setkáme do jisté míry s problémem ústavnosti, neboť zákazy různých činností jsou většinou stanoveny v podzákoných právních předpisech. Zákon často postrádá alespoň obecný zákaz určitých činností, který by pak mohl podzákoný předpis specifikovat. Tento problém je dán především stářím právní úpravy (většina přepisů zřizující různé typy

¹⁹⁾ O chráněných územích na ochranu přírody a krajiny bude pojednáno samostatně v části II práce.

²⁰⁾ K tomu srov. kapitola 5.2.5. (přírodní parky a přechodně chráněné plochy).

chráněných území pochází z doby před rokem 1989). Je však třeba upozornit na skutečnost, že i v budoucnu bude žádoucí najít mechanismus, který by umožňoval konkretizovat ochranný režim podle konkrétních potřeb konkrétního chráněného území.

Většina popsaných chráněných území je zřizována podzákonným právním předpisem. Zákonem jsou zřizovány pouze národní parky, které však nejsou předmětem této části práce. Typ právního předpisu (nařízení vlády, vyhláška, nařízení okresního úřadu) v některých případech odpovídá principu subsidiarity; velká nebo jinak významná chráněná území bývají zřizována nařízením vlády (např. CHOPAV, památková rezervace), území s mírnějším ochranným režimem nebo menšího významu zřizuje ministerstvo vyhláškou (např. památková zóna), eventuálně v případě regionálního významu obec či okresní úřad (chráněné území podle stavebního zákona).

Některá chráněná území jsou zřizována individuálním správním aktem (např. obory, honitby, bažantnice, chráněná ložisková území). Lze tu vysledovat určitý společný znak těchto typů chráněných území. Jedná se o případy, kdy zřízení chráněného území bývá v zájmu vlastníka (resp. uživatele) dotyčného území.

2.2 OCHRANNÁ PÁSMATA

Ochranné pásmo je dalším významným institutem používaným při územní ochraně životního prostředí. Hlavní rozdíl mezi ochranným pásmem a chráněným územím spočívá v jeho funkci. Z té pak plyne další podstatný rozdíl, kterým je způsob jeho vymezení – stanovení jeho hranic.²¹⁾ Chráněné území chrání hodnoty, které se na jeho území nacházejí. Ochranné pásmo naopak zabezpečuje ochranu konkrétnímu území, bodu, objektu, apod., kolem kterého je vymezeno. Jeho smyslem tedy není ochrana hodnot, nacházejících se na jeho území (v ochranném pásmu), i když samozřejmě i ty jsou ochranným pásmem chráněny. Z tohoto smyslu ochranného pásma plyne i způsob jeho vymezení. Vymezuje se jako pás o určité šířce okolo předmětu (území, bodu, objektu, apod.), kterému zabezpečuje ochranu a vůči kterému plní nárazníkovou funkci. Často zabezpečuje ochranu právě chráněným územím, okolo kterých je zřizováno. V mnoha případech je zřizováno nezávisle na chráněném území, zejména tam, kde poskytuje ochranu takovým hodnotám životního prostředí, které nemají územní charakter (strom, vodní pramen, apod.). Ochranná pásma stejně tak jako chráněná území nejsou zřizována pouze z důvodu ochrany životního prostředí.

2.2.1 Ochranná pásma na ochranu vod

Ochranná pásma vodních zdrojů upravuje § 30 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Mezi úpravou tohoto institutu zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, který se zrušuje nabytím účinnosti nového vodního zákona č. 254/2001 Sb., tedy 1. 1. 2002, a úpravou v platném vodním zákoně (č. 254/2001 Sb.) není zásadní rozdíl. Ochranné

²¹⁾ Tento rozdíl je někdy považován za hlavní. Viz. Hendrych, D., a kol., Správní právo – Obecná část, C. H. Beck, Praha, 1. vydání, Praha 1993, s.128: „Rozdíl mezi chráněným územím a ochranným pásmem není zcela jasný (...). Nejspíše je rozdíl v charakteru omezení – chráněné území se vymezuje plošně, popisem hranic, kdežto jádrem ochranného pásma je určitý bod nebo linie anebo stavba.“

ná pásma vodního zdroje jsou definována prostřednictvím své funkce jako území stanovená k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti podzemních nebo povrchových vod určených pro zásobování pitnou vodou, obligatorně při průměrném odběru vody více než 10 000 m³ za rok, v případě vodních zdrojů s nižší kapacitou pouze fakultativně (na základě diskreční úvahy vodoprávního úřadu, který ochranné pásmo svým rozhodnutím zřizuje).

Účelem ochranných pásem vodních zdrojů je ochrana vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodního zdroje, povrchového i podzemního, určeného pro zásobování pitnou vodou. Ochranná pásma se dělí na ochranná pásma I. a II. stupně. Vodní zákon v § 30 odst. 3, 4 a 5 blíže vymezuje způsob stanovení ochranného pásma I. a II. stupně. Z hlediska územního vymezení těchto pásem je důležité, že v případě ochranného pásma I. stupně se jedná o souvislé území, ochranné pásmo II stupně však může být vymezeno jedním či více od sebe oddělenými územími.

Ochranná pásma vodních zdrojů jsou klasickým příkladem ochranného pásma. Jedná se jednoznačně o nástroj zvláštní a složkové územní ochrany životního prostředí. Předmětem ochrany je vodní zdroj – tedy významná část a hodnota vodního prostředí.

Vodní zákon stanoví meze pro stanovení ochranných podmínek v rozhodnutí vodoprávního úřadu zřizujícím konkrétní ochranné pásmo. Uvádí základní charakteristiku činností, které lze v ochranném pásmu zakázat, a dále naopak opatření, které je zde třeba provést. Omezit lze též co do způsobu a doby užívání pozemků a staveb. Zakázat lze pouze činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Ustanovení § 30 odst. 8 je podle mého názoru jednoznačně třeba vykládat tak, že i užívání pozemku a staveb v ochranném pásmu může být omezeno do té míry, do jaké by poškozovalo nebo ohrožovalo vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Takovéto omezení odpovídá i funkci ochranného pásma vodního zdroje. Jiné meze zákon neuvádí. Za prokázané omezení užití nemovitosti (pozemků a staveb), která leží v ochranném pásmu a je tedy zatížena věcným břemenem spočívajícím právě v omezení užívání nemovitosti, náleží vlastníkům náhrada (§ 30 odst. 9 vodního zákona). Tuto náhradu poskytují vlastníci vodárenských nádrží, resp. oprávnění k odběru vody. V případě, že nedojde k dohodě ohledně výši náhrady, rozhoduje o náhradě soud. Soud přitom rozhoduje o jednorázové náhradě, dohodou však může být jistě upraven i jiný způsob náhrady (nikoli pouze náhrada jednorázová).

Ochranná pásma vznikají na základě rozhodnutí vodoprávního orgánu. Mají povahu veřejnoprávního věcného břemene vznikajícího *ex acte*.

2.2.2 Ochranná pásma podle lázeňského zákona

Ochrana některých specifických vodních zdrojů je obsažena též v lázeňském zákoně.

Jedná se o ochranu přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod (lázeňský zákon zavádí pro tyto zdroje v § 4 legislativní zkratku „zdroj“), k jejichž ochraně jsou zřizována ochranná pásma.

Ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod lázeňský zákon vymezuje v Hlavě V (§ 21 – § 24). Rozlišuje ochranné pásmo I. a II. stupně.

Lázeňský zákon tato ochranná pásma přímo nedefinuje, definuje však předmět jejich ochrany – přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodních minerálních vod (§ 2 odst. 1 a 2 zák. č. 164/2001 Sb.). Dále podrobně vymezuje způsob jejich stanovení, jejich obvyklé územní vymezení a podmínky ochrany. Jejich smyslem (funkcí) je ochrana zdroje před činnostmi, které by mohly nepříznivě ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje, jeho zdravotní nezávadnost a zásoby a vydatnost zdroje (§ 21 odst. 1 zák. 164/2001 Sb.)

Jedná se o nástroj zvláštní ochrany složkové, prostřednictvím kterého jsou chráněny významné hodnoty životního prostředí – specifické vodní zdroje.

Podmínky ochrany v ochranných pásmech zdrojů stanoví § 22 a 23, přičemž se rozlišuje režim ochranného pásma I. a II. stupně. Ochranné pásmo I. stupně zpravidla zahrnuje území vymezené kruhem o poloměru 50 m od zdroje, v tomto pásmu se obvykle v bezprostřední blízkosti zdroje vymezi pásmo fyzické ochrany. V pásmu fyzické ochrany a vždy též v celém ochranném pásmu vymezeném kruhem o poloměru 50 m od zdroje lze provádět pouze činnosti spojené s ochranou a využitím zdroje (vymezuje se, co je povoleno). *A contrario* jsou veškeré ostatní činnosti ze zákona zakázané. Z ochranného pásma se odstraní veškeré zdroje možného znečištění. V ochranném pásmu, stanoveném pro území větší než vymezené kruhem o poloměru 50 m, jsou ochranné podmínky vymezeny negativně specifikací činností, které je zakázáno provádět. Ochranné pásmo II. stupně se stanoví k ochraně zřídelní struktury a ochranný režim je dán zákazem provádění určitých činností (§ 23 lázeňského zákona). Konkretizace zakázaných činností včetně termínu jejich ukončení se stanoví zřizujícím právním předpisem – vyhláškou ministerstva zdravotnictví. Předpisy, zřizující ochranná pásma zdrojů, přijaté před účinností lázeňského zákona, zůstaly v platnosti. Tyto právní předpisy vycházely z právního rámce zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění. Příkladem takového ochranného pásma může být ochranné pásmo léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy lázně, vymezené nařízením vlády č. 152/1992 Sb.

Ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod se zřizují vyhláškou ministerstva zdravotnictví (§ 21 odst. 1 lázeňského zákona).

Úprava lázeňského zákona pro náhradu újmy způsobené vlastníkům nemovitostí a dalším osobám (§ 34) se vztahuje i na újmu způsobenou režimem ochranného pásma zdroje. Výslovně se přiznává nárok na finanční náhradu, kterou je povinen uhradit uživatel zdroje, subsidiárně (není-li uživatel zdroje určen), ministerstvo zdravotnictví (resp. stát jeho prostřednictvím). Způsob určení výše náhrady není blíže určen; pokud nedojde k dohodě ohledně výše náhrady újmy, určí ji soud. Náhrada náleží za omezení užívání nemovitosti i za ukončení určité činnosti.

2.2.3 Ochranná pásma podle zákona o státní památkové péči

V kapitole 2.1.6. byla zmíněna chráněná území podle zákona o státní památkové péči, proto na tomto místě je nutné zmínit i ochranná pásma, která mohou vznikat na základě tohoto zákona.

Ochranná pásma podle zákona o státní památkové péči je možné vymezit k zabezpečení nemovité kulturní nebo národní kulturní památky, památkové rezervace

nebo památkové zóny. V zákoně o státní památkové péči (§ 17) není ochranné pásmo blíže vymezeno, je tedy definováno pouze prostřednictvím svého předmětu ochrany (nemovité kulturní nebo národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny).

Jejich smyslem je chránit, resp. zabezpečovat chráněná území – památkové rezervace a zóny a nemovité kulturní a národní kulturní památky. Z tohoto pohledu se zde nabízí paralela s ochrannými pásmy zvláště chráněných území podle zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, o kterých bude pojednáno podrobně dále. Vzhledem k tomu, že chráněná území podle zákona o státní památkové péči nejsou zřizována k ochraně životního prostředí v užším slova smyslu, není tomu tak ani s jejich ochrannými pásmy. Přesto však mohou přírodní hodnoty chránit, i když to není jejich hlavním posláním.

Jedná se tedy, stejně tak jako v případě památkových rezervací a zón, o nástroj územní ochrany, založený mimo oblast práva životního prostředí.

Ochranný režim určuje okresní úřad, který může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření (§ 17 odst. 1).

Zřizují se rozhodnutím, (individuálním správním aktem) – § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., v platném znění, který odkazuje na § 32 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, tedy rozhodnutím o ochranném pásmu podle stavebního zákona. Zákon výslovně uvádí možnost vyvlastnění nebo nařízení nezbytných úprav stavby, jiného zařízení nebo pozemku, je-li to nutné k vytvoření ochranného pásma (§ 17 odst. 2). Za majetkovou újmu způsobenou v důsledku jejich ustanovení (tedy i omezeními či zákazy určitých činností vymezených v rozhodnutí) přísluší přiměřená náhrada (§ 17 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., v platném znění).

2.2.4 Ochranná pásma dle stavebního zákona

Podpůrně lze k ochraně životního prostředí použít též obecný institut ochranného pásma upravený ve stavebním zákoně (§ 32 odst. 1 písm. d)). Platí o něm obdobně vše, co bylo výše uvedeno o chráněném území podle stavebního zákona. Pouze s tím rozdílem, že jej lze vymezit jen územním rozhodnutím (individuálním správním aktem), nikoliv též obecně závazným předpisem stavebního úřadu. Podrobnosti upravuje vyhláška č. 132/1998 Sb., konkrétně § 6. Demonstrativně především upravuje důvody zřízení ochranného pásma (např. ochrana důlních děl, letišť, prostorů pro zajištění obrany a bezpečnosti státu, ochrana před negativními účinky průmyslových a zemědělských staveb). Výslovně jsou uvedeny též některé složky životního prostředí, např. ochrana ovzduší či vodních zdrojů.

2.2.5 Shrnutí

Na závěr části 2.2. lze konstatovat, že vedle ochranných pásem zvláště chráněných území zřizovaných na ochranu přírody a krajiny podle ZOPK a ochranných pásem památných stromů upravených v tomtéž zákoně²²⁾ se ochranná pásma

²²⁾ Ochranným pásmům upravených zřizovaných za účelem ochrany přírody a krajiny, resp. jejich částí, je věnována samostatná část – kapitola 6 této práce.

v ochraně životního prostředí používají především k ochraně vod, resp. vodních zdrojů. Vodní zákon upravuje ochranné pásmo vodního zdroje. Tímto způsobem jsou chráněny i přírodní léčivé vodní zdroje a zdroje přírodních minerálních vod; jejich ochranu upravuje lázeňský zákon. K ochraně chráněných území nebo objektů podle zákona o státní památkové péči je možné též zřídit ochranná pásma (ochranná pásma památkové rezervace, památkové zóny, nemovitých kulturních památek a nemovitých národních kulturních památek).

Stejně jako v případě chráněných území je ochranné pásmo typickým nástrojem složkové územní ochrany, konkrétně ochrany vody (vodních zdrojů a vodního prostředí) a ochrany přírody a krajiny.

Ve všech případech je pásmo definováno a určeno především prostřednictvím předmětu ochrany. Setkáváme se s jeho dvojí základní povahou: ochranné pásmo jako základní prostředek ochrany hodnoty významné z hlediska životního prostředí (např. ochranné pásmo vodních zdrojů, ochranné pásmo přírodního léčivého zdroje) a ochranné pásmo chráněného území, tedy jako doplněk ochrany zajišťované významným hodnotám životního prostředí institutem chráněného území (např. ochranné pásmo památkové rezervace).

Zřizována bývají ochranná pásma jak podzákonným právním přepisem (např. ochranné pásmo přírodního léčivého zdroje, ochranná pásma zvláště chráněných území podle zákona o ochraně přírody a krajiny), tak rozhodnutím, individuálním správním aktem (např. ochranné pásmo vodního zdroje, památkové rezervace nebo ochranné pásmo podle stavebního zákona). Zřízení individuálním správním aktem je zde výrazně častější než v případě chráněných území. V popisovaných typech ochranných pásem není případ ochranného pásma *ex lege*, nicméně tento způsob vzniku ochranného pásma je používán při ochraně přírody a krajiny²³⁾.

²³⁾ Viz dále.

ČÁST II. CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

3 K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A OCHRANNÝCH PÁSEM NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY

3.1 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PŘED ROKEM 1918

Nejstarší chráněná území na území dnešní České republiky vznikala přibližně v polovině minulého století. Pro počátky ochrany přírody byla významná opatření na ochranu druhů – konkrétně medvědů – prováděná Schwarzenbergy.²⁴⁾ Ať již se názory na počátky ochrany přírody a krajiny různí jakkoliv, za skutečnou ochranu přírody (resp. cílenou ochranu přírody v dnešním slova smyslu) se již jednoznačně považují první chráněná území vyhlášená v roce 1838, následovaná dalšími v druhé polovině 19. století. V roce 1838 byla rozhodnutím vlastníka prohlášena za chráněnou dnešní Národní přírodní rezervace Žofínský prales. V téže roce byla vyhlášena ochrana dnešní Národní přírodní památky Hojná voda.

Pro období 19. století a počátku 20. století (do vzniku ČSR) byl charakteristický převažující romantický a estetický přístup (hledisko) při zřizování chráněných území. Chráněná území byla zřizována rozhodnutím vlastníků, event. z iniciativy spolků, jednalo se tedy o soukromoprávní ochranu, nikoli o instituty ochrany veřejnoprávní.

Neexistovala zákonná ani jiná komplexní norma upravující ochranu přírody, resp. její územní ochranu. Výjimkou byly pouze dílčí vyhlášky na ochranu a soupis přírodních památek. Chráněná území byla vesměs maloplošná, používal se pro ně pojem rezervace a byla považována za přírodní památky. Údaje o jejich celkovém počtu se liší.²⁵⁾

²⁴⁾ In: Československá vlastivěda, díl I. Příroda: Procházka, J. Sv.: Ochrana přírody a památek přírodních, s. 588, SFINX, Bohumila Jandy, Praha 1930, II. vydání. Také viz Čeřovský, J., Vznik, vývoj a současný stav ochrany přírody ve světě a u nás, Společnost Národního muzea v Praze, Sbor ochrany přírody, Praha 1965, s. 14. V samém počátku 19. století (v roce 1800) vydal kníže Schwarzenberg nařízení k ochraně medvědů na panství krumlovském.

²⁵⁾ AOPK udává 14. Výbrané statí z historie péče o životní prostředí na území ČSR, zpracováno a lektorováno v pracovních orgánech Rady pro životní prostředí při vládě ČSR, vydala Informační a publikační komise Rady pro životní prostředí při vládě ČSR na návrh ediční skupiny ve Státním zemědělském nakladatelství, Praha 1988, udává 20. Zjistila jsem z různých pramenů, především však z ústředního seznamu a rezervačních knih, těchto 19 (event. 20, v jednom případě se jedná o dvojici území tvořící 1 rezervaci) chráněných území:

- | | | |
|-------------------------------|---|-----------------------------------|
| 1. Žofínský prales (1838) | 8. Vrkoč (1895) | 14. Prales v Lísce (Liska) (1906) |
| 2. Hojná voda (1838) | 9. Panská skála (1895) | 15. Javořina (1907 nebo 1909) |
| 3. Boubínský prales (1858) | 10. Peklo (1895) | 16. Vrapáč |
| 4. Zlatěšovice (1869) | 11. Šerák – Kepník (1903) | 17. Milovický les |
| 5. Černická obora (1880) | 12. Na svahu (Na svazích) (1903 nebo 1904) | 18. Černé a Čertovo jezero (1911) |
| 6. Buky u Vys. Chvojna (1884) | 13. Chynínské buky (1905) | 19. Šibeničnick |
| 7. Barrandova skála (1884) | | 20. Planínské buky (1903) |

Po vzniku ČSR se začala rozvíjet územní ochrana přírody garantovaná státem. Ochrana přírodních památek, která byla v kompetenci Ministerstva školství a národní osvěty (MŠANO), byla součástí ochrany památek. Ve dvacátých letech v rámci pozemkové reformy byl vytvořen zákon č. 215/1919 Sb. z. a n. (zákon ze dne 16. dubna 1919 o zabránění velkého majetku pozemkového, tzv. **zákon záborový**) a zákon č. 81/1920 Sb. z. a n. (zákon ze dne 30. ledna 1920, kterým se vydávají po rozumu § 10 u zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě, **zákon přidělový**) pro prostor k rozvoji územní ochrany přírody²⁶). Zákony přispěly k vyhlášení chráněných území – vesměs maloplošných, neboť odstranily jednu z významných překážek zřizování chráněných území, kterou byly vlastnické vztahy. Až do roku 1922 existovala pouze soukromoprávní chráněná území vyhlášená fyzickými osobami (vlastníky), případně spolky.

Podle § 20 přidělového zákona neměly být přidělem rušeny přírodní krásy a krajinný ráz a neměla být způsobena újma mimo jiné památkám přírodním. K tomuto účelu mohl pozemkový úřad svolit, aby plochy, které jsou věnovány parkům, přírodním parkům, které slouží jinak k okrase krajiny, nebo jejichž účelem je zachovat ukázkou původního krajinného rázu, byly ponechány původnímu vlastníku, tedy propuštěny ze záboru. Propuštění takových ploch ze záboru bylo možné, pokud se vlastník podrobil podmínkám stanoveným pozemkovým úřadem v dohodě se zúčastněným ministerstvem (většinou MŠANO). Tím bylo možno zajistit ochranu vybraným územím, ať již byla zestátněna nebo ponechána původním vlastníkům za stanovených ochranných podmínek.

Významným se z hlediska územní ochrany přírody stal rok 1933, kdy byl Výnosem MŠANO ze dne 31. 12. 1933, čj. 143.547 V, o ochraně přírodních památek, zveřejněn seznam dosud zřízených chráněných území (rezervací) – buď dohodou s majiteli nebo na základě výše uvedených ustanovení zákonů přidělového a záborového.²⁷) Jednalo se o více než 100 (108) maloplošných chráněných území. Celkově vzniklo za první republiky přibližně 150 chráněných území (rezervací), vesměs maloplošných. Samozřejmě, že ne všechna tato chráněná území zůstala zachována či zůstala beze změny.

Vzhledem k tomu, že neexistoval zákon, který by upravoval režim chráněných

²⁶) Jiný názor na význam přidělového zákona pro ochranu přírody zastává Dr. J. Sv. Procházka v roce 1930 in: dílo cit v pozn. 24 – Československá vlastivěda – díl I, s. 591 – 592: „*A tak po deseti letech nevidíme pronikavých změn v oboru ochrany přírody proti poměrům ze starého režimu, ba zdá se, že se poměry rok od roku horší. Jsou toho dvě příčiny. Předně neexistence jakéhokoli zákona na ochranu památek vůbec, a za druhé zákon o pozemkové reformě, který přírodním památkám ano namnoze i památkám historickým zasadil rány, z nichž se nikdy nevzpamatují. Podle § 20 zákona t. řeč. přidělového je sice možno při přidělování půdy vyjmouti památky hodné ochrany z přidělu, ale celý tento § (ostatně jediná zákonná norma, jež po převratu byla na ochranu památek přijata) má cenu velmi problematickou. Že je tomu tak, dosvědčují mnohé skutečnosti ...*“

²⁷) Rok 1933 a Výnos MŠANO 143.547 z tohoto roku jsou běžně uváděny jako den vyhlášení rezervace (tzv. „Silvestrovské rezervace“). Nicméně se jednalo o vydání seznamu dosud zřízených rezervací, u každé rezervace uvedena doba založení, často předcházející roku 1933. Jednalo se tedy o kombinace opětovného vyhlášení rezervací, přehlášení rezervací i vyhlášení rezervací.

území, neexistovaly ani nějaké základní ochranné podmínky, které by byly nutně shodné u všech rezervací. Jiný typ chráněného území nebyl zřízen, pouze se uvažovalo o zřízení Národního parku tatranského. Způsob zabezpečení jednotlivých rezervací je tedy možno zjistit pouze z jednotlivých zřizovacích dokumentů, které lze zájemcům doporučit k bližšímu prostudování.²⁸⁾

Přestože za první republiky nebyl přijat žádný zákon upravující územní ochranu přírody formou chráněných území, resp. žádný zákon na ochranu přírody vůbec, a jedinou zákonnou normou na ochranu přírodních památek byl již uvedený § 20 přídělového zákona, byla zřízena celá řada chráněných území, vesměs rezervací. Z tohoto hlediska nelze popřít význam přídělového zákona spolu se zákonem záborovým. Celá řada rezervací byla zřízena nebo zachována na soukromých pozemcích a ochranné podmínky byly předmětem věcného břemene, které mělo charakter veřejnoprávní.²⁹⁾ Rezervace byly děleny na úplné (vyloučeny byly veškeré lidské zásahy, za ty se pravděpodobně nepovažoval vstup na dané území) a částečné (povolen byl určitý způsob hospodaření, většinou se týkal hospodaření v lesích). Péče o přírodní památky byla v kompetenci MŠANO. Z teoretického hlediska je možno pozorovat „odklon od původně kulturně-romanticky chápaných chráněných území k pojetí přírodovědecko-ekologickému.“³⁰⁾

V období let 1939 až 1956 přetrvávalo faktické dělení rezervací na úplné a částečné, začínal se používat pojem přírodní rezervace, popř. státní přírodní rezervace. Výjimku mezi vesměs maloplošnými chráněnými územími tvořila první dvě velkoplošná chráněná území, pro která byl užit termín chráněná krajinná oblast. Jednalo se o CHKO Český ráj, která byla zřízená vyhláškou ministerstva kultury č. 70.261/54 ze dne 1. 3. 1955, a CHKO Moravský kras, zřízenou výnosem MŠK čj. 18.001/55 4. 7. 1956.³¹⁾ Ochranné podmínky chráněných území byly velmi různorodé. Plně se již uplatňoval přírodovědecko-ekologický přístup. Počet chráněných území stoupal, nicméně kvantita někdy převažovala nad kvalitou. Stejně jako za první republiky zatím neexistovala jednotná kritéria ani kategorie chráněných území.

3.3 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ A OCHRANNÁ PÁSMA PO ROCE 1956

Zlom v naší ochraně přírody znamenal přijetí zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který vytvořil předpoklady k vytváření sítě chráněných území. Ačkoliv se jednalo o zákon poměrně stručný a z dnešního pohledu nedostačující, na svou dobu to byla norma velmi moderní. Poprvé na území naší republiky tak

²⁸⁾ Dokumenty archivované v ústředním seznamu ochrany přírody (vede Agentura ochrany přírody a krajiny), k bližšímu prostudování lze doporučit složky těchto rezervací: Boubínský prales, Diana. Černé a Čertovo jezero, Český Jílovec, Karlštejn.

Bližze viz též Franková, M., Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí, Práce posluchačů Právnické fakulty Univerzity Karlovy, č. 69, Praha 2000.

²⁹⁾ V rozhodnutích státního pozemkového úřadu bývají charakterizovány povinnosti stanovené v podmínkách takto „Veškerá břemena, jakož i všechna omezení práv vlastníka v podmínkách uložená lpi již po zákonu – ježto jde o břemena a povinnosti veřejnoprávní – na nemovitostech, jichž se týkají a přecházejí tudíž jako břemena reální na každého nástupce žadatele v držbě.“

³⁰⁾ Petříček, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, Památky a příroda, 7/1991, s. 433–434.

³¹⁾ Zákon o státní ochraně přírody byl schválen 1. 8. 1956 a účinnosti nabyt 24. 8. 1956.

existuje zákonná norma, která kategorizovala jednotlivé typy chráněných území, maloplošných i velkoplošných a vytvořila zákonné předpoklady k jejich vyhlášení.³²⁾ Zákon byl celkem třikrát novelizován, nejpodstatnější byla poslední novela provedena zákonem ČNR č. 65/1986 Sb.

Zákon č. 40/1956 Sb. v úvodních ustanoveních (§ 1) a dále v § 2 proklamoval obecnou ochranu přírody, prováděl ji však pouze jediným ustanovením (§ 2 odst. 2). Toto ustanovení, ani proklamace ochrany přírodního bohatství a vzhledu krajiny, v praxi nemohlo postačovat ke skutečné ochraně přírody jako takové, nicméně je třeba hodnotit i to, že v době svého vzniku taková ustanovení zákon vůbec měl.

Zvláštní ochranu zákon poskytoval jak územím, tak i druhům. Zvláštní územní ochrana se uskutečňovala prostřednictvím chráněných území, chráněných přírodních útvarů (CHPV) a chráněných přírodních památek (CHPP). Poslední dvě jmenované kategorie zákon sice za chráněná území nepovažoval, nicméně většinou měla také územní charakter a lze je považovat za chráněná území ve smyslu uvedeném v kapitole 2. Jednalo se o chráněné objekty, často územní povahy. Zákon rozlišoval dvě kategorie velkoplošných chráněných území: národní park (NP) a chráněnou krajinnou oblast (CHKO); a čtyři kategorie maloplošných chráněných území – státní přírodní rezervaci (SPR), chráněné naleziště (CHN), chráněnou studijní plochu (CHSP), chráněné parky a zahrady (CHPZ).

V souvislosti s přijetím zákona byla provedena prověrka dosavadních chráněných území („prověrka přírodních rezervací“), která probíhala v první polovině 60. let. Jejím cílem bylo mimo jiné i překategorizovat dosavadní chráněná území podle nového zákona, vytipovat další potencionální chráněná území, eventuálně zrušit dosavadní, která by nesplňovala zákonná kritéria. Výsledkem prověrek bylo zrušení některých území. Jak již bylo řečeno, jak za první republiky, tak především po druhé světové válce vznikalo velké množství rezervací, aniž by existovala nějaká ucelená koncepce či hlediska. Navíc vznik těch nejstarších chráněných území byl často motivován spíše estetickými a romantickými hledisky, která nemusela vždy odpovídat hledisku přírodovědecko-ekologickému a samozřejmě ani novým zákonným požadavkům. Důraz začínal být kladen na kvalitu. Během účinnosti zákona č. 40/1956 Sb. byly provedeny celkem dvě prověrky chráněných území, druhá v osmdesátých letech. Obě se dotkly především maloplošných chráněných území. Cílem druhé prověrky bylo vytvořit návrh konkrétní reprezentativní sítě maloplošných chráněných území. Důraz začal být kladen na celkovou reprezentativnost chráněných území³³⁾.

³²⁾ Toto období je popsáno v četné literatuře a dobře dokumentováno prostřednictvím zřizovacích předpisů celé řady chráněných území vzniklých za působnosti zákona č. 40/1956 Sb. Z literatury blíže např.: Madar, Z., Československé právo, státní správa a životní prostředí, Ústav státní správy, Praha 1977, 1. vydání, Pospíšil, B., Životní prostředí očima právníka, Universita J. E. Purkyně v Brně, Spisy Právnické fakulty University J. E. Purkyně v Brně, Svazek 38, Brno 1981, Čefovský, J., Petříček, V., Rukovět' ochránce přírody, MK ČSR ve Státním zemědělském nakladatelství (SZN), Praha 1985, 1. vydání.

³³⁾ K problematice teorie územní ochrany a k proběhlým prověrkám chráněných území blíže viz: Petříček, V., Vývoj teorie územní ochrany přírody a krajiny v České republice, Ochrana přírody, 5/1995, s. 154–157, Petříček, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, Památky a příroda, 7/1991, s. 433–439, Čefovský, J., Petříček, V., Rukovět' ochránce přírody, SZN, Praha 1985, s. 96–97.

4. CHARAKTERISTIKA PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

4.1 PRAMENY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Hlavním pramenem platné právní úpravy zvláště chráněných území, zřizovaných za účelem ochrany přírody a krajiny a jejich ochranných pásem, je zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonného opatření předsednictva ČNR č. 347/1992 Sb., zákona č. 289/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu ČR č. 3/1997 Sb., zákona č. 16/1997 Sb., zákona č. 123/1998 Sb., zákona č. 161/1999, zákona č. 238/1999 a zákona č. 132/2000 Sb. (dále jen „ZOPK“). Dalšími prameny jsou prováděcí předpisy k tomuto zákonu – zejména vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Velmi důležitými prameny jsou právní předpisy, které zřizují jednotlivá zvláště chráněná území. Konkrétně jsou to 3 vládní nařízení zřizující 3 národní parky existující na území ČR do roku 1999 a zákon č. 161/1999 Sb., kterým byl k 1. 1. 2000 zřízen Národní park České Švýcarsko³⁴⁾, ministerské vyhlášky a výnosy zřizující jednotlivá CHKO, vyhlášky MŽP zřizující jednotlivé NPR a NPP, nařízení (dříve vyhlášky) okresních úřadů a správ velkoplošných ZCHÚ zřizující PR a PP, dále ministerské vyhlášky a výnosy, obecně závazná nařízení národních výborů, popř. rozhodnutí vlastníků, které zřizovaly jednotlivé kategorie zvláště chráněných území (ZCHÚ) před nabytím účinnosti tohoto zákona. Předpisů je celá řada a charakteristické je, že většina zvláště chráněných území byla zřízena před nabytím účinnosti ZOPK a tudíž většina ZCHÚ je zřízena jiným druhem právního předpisu, než který předpokládá tento zákon.

Vyjma NP České Švýcarsko byly všechny tři zbývající NP zřízeny, resp. nově vyhlášeny (přehlášeny) vládním nařízením. Ani jedna CHKO nebyla vyhlášena za účinnosti tohoto zákona a zatím ani jedna nebyla dosud nově vyhlášena, zatím tedy neexistuje žádná GHKO upravená vládním nařízením, tak, jak to předpokládá ZOPK. Důvodem této skutečnosti je však téměř právní nemožnost vyhlásit v současné době nové CHKO vzhledem k tomu, že ZOPK přisuzuje správě CHKO funkci správního úřadu, a ten je možno zřídit pouze zákonem, nikoli vyhláškou MŽP, kterou se CHKO zřizuje.³⁵⁾ Připraveno je např. vyhlášení CHKO Český les.

V případě maloplošných zvláště chráněných území je situace jiná. Je jich mnohem větší množství, jejich zřízení je jednodušší, a proto již celá řada maloplošných zvláště chráněných území byla zřízena za doby účinnosti tohoto zákona – vyhláškami MŽP, nařízeními (dříve vyhláškami okresních úřadů) a vyhláškami správ CHKO a NP. Od konce roku 1991 do konce roku 1998 stoupl počet maloplošných zvláště chráněných území z 1291 na 1921³⁶⁾, při čemž absolutní počet nově vyhlášených

³⁴⁾ Slavnostně byl tento NP otevřen dne 3. 6. 2000 za účasti ministra životního prostředí ČR, ministra životního prostředí Svobodného státu Sasko, generální ředitelky IUCN a dalších významných hostů.

³⁵⁾ Blíže k tomuto problému a jeho řešení v kapitole 7.4.

³⁶⁾ Kos, J., Maršáková, M., Chráněná území ČR, AOPK, Praha 1997 ve znění doplnku vydaného AOPK v roce 1998 a 1999.

území je vyšší než rozdíl těchto dvou údajů, neboť některá maloplošná ZCHÚ byla zrušena.

4.2 NÁSTROJE OBECNÉ OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY A JEJICH VZTAH K ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Zákon o ochraně přírody a krajiny podstatně změnil situaci v územní ochraně přírody a krajiny. Celkově se opírá oproti dřívější úpravě o jiná východiska při ochraně přírody a krajiny, což se promítá i do nové kategorizace zvláště chráněných území. Zákon poprvé zakotvuje a také skutečně provádí i tzv. obecnou ochranu přírody a krajiny. K uskutečňování této ochrany zákon vymezuje sedm základních nástrojů: územní systém ekologické stability, ochranu významných krajinných prvků, ochranu krajinného rázu, obecnou ochranu druhů, obecnou ochranu dřevin rostoucích mimo les, ochranu jeskyní a paleontologických nálezů a přechodně chráněné plochy. Posledně jmenovaný nástroj řadí sice zákon mezi obecnou ochranu, svou povahou má však blíže k nástrojům územní zvláštní ochrany přírody a krajiny a tvoří tedy jakýsi přechod mezi obecnou a zvláštní ochranou. Obdobně je jakýmsi přechodem ke zvláštní ochraně přírody a krajiny institut významného krajinného prvku. Dělení ochrany přírody a krajiny na územní a druhovou je jednoznačné u ochrany zvláštní, domnívám se však, že i u nástrojů obecné ochrany lze provést tuto klasifikaci, resp. nalézt nástroje, které mají spíše charakter nástrojů územní ochrany a nástroje ochrany druhové (resp. prvkové). Mezi prvně jmenované lze řadit ÚSES, významný krajinný prvek, přechodně chráněné plochy, ochranu krajinného rázu zejména prostřednictvím přírodního parku a ochranu jeskyň. Domnívám se však, že ochranu jeskyň lze chápat i jako ochranu prvku a řadit ji do druhé kategorie; záleží na chápání jeskyně spíše jako určitého prostoru, nebo jako prvku³⁷⁾. Do druhé kategorie patří jednoznačně obecná ochrana druhová. Ochranu dřevin rostoucích mimo les a paleontologických nálezů lze podle mého názoru do výše uvedených kategorií zařadit jen obtížně, blíže má však k ochraně druhové, resp. prvkové.

Z hlediska tématu tohoto textu je třeba věnovat více pozornosti těm nástrojům obecné ochrany přírody a krajiny, které považuji za územní, zejména pak jejich vztahu ke zvláště chráněným územím a jejich ochranným pásmům, jejichž prostřednictvím se uskutečňuje zvláštní územní ochrana přírody a krajiny.

4.2.1 Územní systém ekologické stability

Při nové kategorizaci zvláště chráněných území zákon vychází z teorie územních systémů ekologické stability, která považuje zvláště chráněná území za významné stavební prvky územního systému ekologické stability. Při tvorbě sítě chráněných území tak reprezentativní teorii nahrazuje přístup komplexně systémový, který vychází právě z teorie územních systémů ekologické stability. Důraz je zde kladen na vytvoření skutečné sítě zvláště chráněných území. Chráněná území jsou dle této

³⁷⁾ Srov. Čihař, M., Ochrana přírody a krajiny I – Územní ochrana přírody a krajiny v České republice, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998 – s. 14 – mezi nástroje územní ochrany přírody řadí: ÚSES, VKP, krajinný ráz, přírodní parky, přechodně chráněné plochy.

teorie součástí celého systému ekologické stability, který se ale neomezuje pouze na tato území.³⁸⁾

Zákon teorií územního systému ekologické stability upravuje následujícím způsobem. Definuje územní systém ekologické stability v § 3 písm.a) jako: „*vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu.*“ Přičemž se rozlišuje místní, regionální a nadregionální ÚSES. Systém vymezují orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s dalšími orgány působícími na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Je tvořen biocentry a biokoridory, které definuje § 1 vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb.. Biocentrum je „*biotop nebo soubor biotopů, v krajině, který svou existencí umožňuje trvalou existenci přirozeného nebo pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému.*“ Mezi biocentrem, resp. přirozeným i pozměněným, avšak přírodě blízkým ekosystémem a zvláště chráněným územím nelze jednoznačně vymezit vztah nadřazenosti a podřazenosti nebo obecného a speciálního. Při určování tohoto vztahu je třeba vyjít z definice jednotlivých kategorií zvláště chráněných území, definice ekosystému, který může být součástí systému ekologické stability, z definic biocentra a biotopu.

Ekosystém definuje § 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jako *funkční soustavu živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.* Komentář zákona pak dodává, že toto pojetí ekosystému „*lze použít na každé úrovni prostorového měřítka (ekosystém může být právě tak ekologický systém pařezu jako pole, louky, lesního porostu, lesa, rybníku, města, krajiny anebo celé planety).*“³⁹⁾

Pro objasnění pojmu ekosystém je užitečné srovnat i odbornou přírodovědeckou literaturu. Ekosystém lze na jejím základě srozumitelně charakterizovat jako soubor všech populací (živočišných, rostlinných i bakteriálních) žijících v daném prostředí a tvořících se svým prostředím funkční ekologický systém.⁴⁰⁾

Pokud jde o definici ekosystému, který může být součástí systému ekologické stability, jako ekosystému přirozeného i pozměněného, avšak přírodě blízkého, plně se ztotožňuji s názorem, že jím může být „*každý ekosystém, který svou přítomností v ní je s to přispět k vytváření ekologické stability přírody a krajiny.*“⁴¹⁾ Je třeba si též uvědomit, že přírodě blízký ekosystém nemusí být ekosystém původní. Vzhledem k tomu, že se území ČR nachází ve více než 2000 let kultivované krajině, určit, kdy se ještě jedná o původní ekosystém je velmi obtížné a z hlediska práva je tento výraz prakticky nepoužitelný. Domnívám se, že totéž platí i o slovu přirozený ekosystém, který z právního hlediska dle mého názoru nelze chápat jako ekosystém pů-

³⁸⁾ Petříček, V., Vývoj teorie územní ochrany přírody a krajiny v České republice, Ochrana přírody 5/95, s. 154–157, k tomu též Petříček, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, Památky a příroda 7/91, s. 433–439.

³⁹⁾ Dvořák, P., Mareček, J., Bílý, J., Zákony o životním prostředí – Komentář, SEVT, a.s., a nakladatelství FRANCES, a.s., Praha 1992, Vydání 1., s. 17.

⁴⁰⁾ Duvigneaud, P., Ekologická syntéza, ACADEMIA, Praha 1988, Vydání 1., s. 15–18.

⁴¹⁾ Pekárek, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 16.

vodní, nýbrž spíše jako ekosystém přírodní (ve smyslu biodiverzity). Jako příklad pro demonstraci rozdílu mezi přirozeným a původním ekosystémem může velmi dobře posloužit ekosystém rybníka, a to nikoli chovného, rybníka, který již delší dobu není obhospodařován a mohl se v něm tedy vyvinout přirozený ekosystém. Vzhledem ke vzniku rybníka lidskou činností pravděpodobně nelze ekosystém rybníka považovat za ekosystém původní, může se však jednat o ekosystém přirozený, který se zde vyvinul nezávisle na člověku.

Mezi definiční znaky jednotlivých zvláště chráněných území většinou patří existence ekosystémů na jejich území. Území národních parků musí ze značné části zaujímat přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy. Nepochybně se bude jednat o přírodě blízké ekosystémy. Existenci těchto ekosystémů na převážné části území národního parků umožňují biocentra. Převážná většina území NP by tedy měla být tvořena ekosystémy způsobilými být součástí ÚSES. Významnou část území CHKO musí zaujímat přirozené ekosystémy lesních a trvalých travních porostů. I v tomto případě se tedy bude jednat zároveň o ekosystémy, které jsou způsobilé být součástí systému ekologické stability; významnou část území CHKO by měla zaujímat biocentra umožňující existenci takovým ekosystémům. Definičním znakem národních přírodních rezervací jsou ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku. Nemluví se zde tedy přímo o míře jejich přirozenosti. Nicméně se jedná o ekosystémy, které musí být vázány na přirozený reliéf, jsou významné a jedinečné. Z těchto znaků ekosystémů nacházejících se na území NPR lze dovodit, že se jedná zároveň minimálně o přírodě blízké ekosystémy, většinou se však bude jednat o ekosystémy přirozené. Národní přírodní rezervaci jako *menší území, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku, (§ 28 odst. 1 ZOPK)* lze tedy dle mého názoru považovat za biocentrum – biotop, který umožňuje trvalou existenci minimálně přírodě blízkého ekosystému. Vedle jazykového výkladu lze použít i výklad *a minori ad maiore* – tedy od menšího k většímu. Na území přírodní rezervace se soustředí ekosystémy typické a významné pro příslušnou geografickou oblast. Ekosystém typický pro danou geografickou oblast je přirozený ekosystém. Může však jít již o ekosystém v současné době typický, nicméně nepůvodní (např. louky, lomy, rybníky, atd.).

Jestliže u kategorie NP a CHKO se jasně mluví o ekosystémech přirozených, u NPR lze přirozenost, eventuálně blízkost přirozenému ekosystému pouze dovodit. Většina území NP a CHKO by tedy měla být považována zároveň za biocentra. Území NPR by dle mého názoru měla být považována zároveň za biocentra či biocentrum v celém svém rozsahu. U přírodních rezervací nelze totiž jednoznačně dovodit znaky biocentra, neboť ekosystémy typické a významné pro příslušnou geografickou oblast nemusí být vždy přirozené nebo přírodě blízké. Definičním znakem NPP a PP není přirozený nebo přírodě blízký ekosystém, naopak v § 35 a 36 zákona se výslovně uvádí, že se může jednat o útvar, který vedle přírody formoval svou činností člověk. Součástí NPP a PP tedy nemusí být přirozené nebo přírodě blízké ekosystémy, resp. NPP a PP nutně nemusí být součástí přirozeného nebo přírodě blízkého ekosystému, nemusí se nacházet v biocentru.

Na základě výše uvedených definičních znaků jednotlivých kategorií zvláště chráněných území lze tedy dovodit i vztah mezi ekosystémem, který je součástí systému ekologické stability. Celé území NP, CHKO a PR nemusí být celé tvořeno biocentry (tedy biotopy umožňujícími existenci přirozeným nebo pozmeněným, avšak přírodě blízkým ekosystémům), většina území těchto zvláště chráněných území však má charakter biocentra a nacházejí se tak zde ekosystémy způsobilé být součástí územního systému ekologické stability. V případě NPR se domnívám, že celé její území je zároveň biocentrem, neboť se na něm nacházejí pouze přirozené, event. přírodě blízké ekosystémy. NPP a PP nemusí být zároveň biocentry. Za stavební prvky územního systému ekologické stability lze tedy beze sporu považovat NPR, převážnou část území jednotlivých velkoplošných chráněných území, většinu přírodních rezervací. U NPP a PP je třeba vždy zvážit charakter konkrétní NPP nebo PP, nelze je tedy automaticky považovat za stavební prvky územního systému ekologické stability, ačkoliv jimi často jsou. Rozhodující je samozřejmě vymezení systému ekologické stability příslušnými orgány (§4 odst. 1 zákona a § 2 vyhlášky), nicméně výše uvedená zákonná hlediska by měla být při vymezení systému ekologické stability brána v úvahu. V praxi je většina biocenter nadregionálního významu zároveň maloplošným zvláště chráněným územím, resp. jeho část je takovým biocentrem, nebo naopak biocentrum je rozsáhlejší než maloplošné zvláště chráněné území, které je jeho součástí.⁴²⁾ V materiálu Správy CHKO ČR – Strategie rozvoje CHKO, v kterém jsou mimo jiné uvedeny parametry, resp. charakteristické znaky CHKO a NP vycházejících ze zákonné definice, se jako jeden z parametrů uvádí význam pro ÚSES. CHKO by tento znak měla naplňovat přítomností 1 – 2 biocenter nadregionálního významu či 1 evropského významu. U NP by mělo být přítomno vždy 1 biocentrum evropského významu.⁴³⁾

Závěrem se lze ztotožnit s tvrzením, že *zvláště chráněná území jsou zpravidla základem ekologické stability krajiny*⁴⁴⁾.

Pokud jde o režim zvláště chráněných území nebo jejich částí, která jsou zároveň součástí systému ekologické stability, zákon nikde nevylučuje zvláště chráněná území z obecné ochrany prostřednictvím systému ekologické stability, pokud jsou jeho součástí. Měla by se tedy uplatňovat dvojí ochrana a dvojí režim. Shledávám tři důvody pro tuto dvojí – obecnou i zvláštní – ochranu a dvojí režim některých území:

Jedná se o obecnou ochranu přírody a krajiny, jejímž předmětem je krajina a příroda jako celek, v případě ochrany prostřednictvím ÚSES se jedná o ochranu celého

⁴²⁾ K tomu srov. Čihař, M., Ochrana přírody a krajiny I., Územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998, I. vydání, s. 47–56, 58–59 : tabulka biocenter evropského významu – jedná se o většinu CHKO a NP a tabulka nadregionálních biocenter – jedná se většinou o maloplošná ZCHÚ.

⁴³⁾ Pelc, F., Michal, I., Mlčoch, S., Jeník, I., Dejmal, I., Strnad, Z., Seifrtová, H., Mocek, I., Petříček, V., Šimová, P., Mačhar, I., Hlásek, J., Moucha, P., Pňajfr, P., Strategie rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR, 2. upravené vydání, Praha 1999, s. 7.

⁴⁴⁾ Čihař, M., Územní ochrana přírody a krajiny I., Územní ochrana přírody a krajiny v České republice, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998, I. vydání, s. 60.

tohoto systému – tedy (biocenter a biokoridorů) bez ohledu na to, v jakém území se nacházejí.⁴⁵⁾

Ochrana systému ekologické stability má jiný charakter než ochrana prostřednictvím zvláště chráněných území. Jejím cílem je ochrana celého tohoto systému jako celku, nikoli pouze ochrana jednotlivých biocenter.

ZOPK v § 3 písm. b) vylučuje z definice významného krajinného prvku zvláště chráněné části přírody, tedy i zvláště chráněná území. Tím v zásadě vylučuje dvojí režim v případě ochrany VKP a ZCHÚ⁴⁶⁾. ZCHÚ nepovažuje za VKP. Analogicky z toho lze usuzovat, že pokud by úmyslem zákonodárce bylo vyloučit ochranu zvláště chráněných území nebo jejich částí jako součástí systému ekologické stability, učinil by tak výslovně i v tomto případě.

4.2.2. Významný krajinný prvek

Vedle územního systému ekologické stability se obecná územní ochrana přírody a krajiny provádí prostřednictvím významných krajinných prvků a ochrany krajinného rázu. Podobně jako u zvláště chráněných území vyvstává otázka, zda jsou významné krajinné prvky stavebními prvky územního systému ekologické stability. Z pohledu teorie územních systémů ekologické stability tomu tak je: „*Přítom zvlášť chráněná území jsou vedle významných krajinných prvků stavebními kameny metodiky ÚSES.*“⁴⁷⁾ V obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona o ochraně přírody a krajiny se uvádí, že: „*základ všeobecné ochrany přírody a krajiny je konstituován zavedením pojmu územního systému ekologické stability opírajícího se o ochranu významných krajinných prvků.*“ Úmyslem zákonodárce tedy nepochybně bylo koncipovat významné krajinné prvky jako stavební prvky systému ekologické stability, tedy jako biocentra. Nicméně ze zákonného vymezení systému ekologické stability a definování významných krajinných prvků tato propojenost mezi VKP a ÚSES jednoznačně neplyne. Zákon definuje VKP jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny, která vytváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Dále uvádí části krajiny, které jsou VKP *ex lege*. Ostatní části krajiny jimi mohou být na základě registrace. Může jít tedy i o esteticky hodnotnou část krajiny, např. o historickou zahradu, která s největší pravděpodobností (vždy záleží na konkrétním případě) nebude moci být považována za biocentrum – její hodnota bude čistě estetická, nikoli ekologická či biologická. Význam VKP a ÚSES se do značné míry překrývá, není však totožný, proto VKP nelze auto-

⁴⁵⁾ Podobně viz Pekárek, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 16.

⁴⁶⁾ K tomu srov. Pekárek, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 13.

⁴⁷⁾ Petříček, V., Vývoj teorie územní ochrany přírody a krajiny v České republice, Ochrana přírody, 50, 1995/5, s. 156.

Viz též Petříček, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, Památky a přírody 78/91, s. 436: „Základními stavebními elementy (rozuměj ÚSES) jsou ekologicky významné krajinné prvky, které se podle funkce dělí na biocentra a biokoridory a ...“.

Podobně též Petříček, V., Míchal, I., Tvorba reprezentativní sítě maloplošných chráněných území, část 1, Památky a příroda 2/89, s. 104.

matically považovat za základní stavební prvek ÚSES – biocentrum, i když ve většině případů tomu tak bude. Hlavním smyslem ÚSES je vytvářet a udržovat ekologickou stabilitu přírody a krajiny, u VKP je nejdůležitější jejich krajinnotvorná funkce.⁴⁸⁾

Vztah významného krajinného prvku a zvláště chráněného území je vymezen následovně. Z definice VKP jsou výslovně vyloučena ZCHÚ. Komentář zákona k tomu říká: „K jejich vynětí z definice významných krajinných prvků vedly důvody právní nikoli věcné. Právní režim ochrany významných krajinných prvků totiž není možno slučovat (zdvojovat) s právním režimem ochrany zvláště chráněných částí přírody, musí být naprosto zřejmé, který z těchto dvou režimů se má na daný objekt aplikovat. Domníváme se však, že právní režim významných krajinných prvků platí subsidiárně (není-li stanoveno jinak) i pro zvláště chráněná území. Nebylo by totiž logické, aby tato území byla v některých ohledech chráněna mírněji než významné krajinné prvky.“⁴⁹⁾ S tímto názorem nelze než souhlasit, subsidiární platnost ochranného režimu významného krajinného prvku pro zvláště chráněné území dle mého názoru plyne ze vztahu mezi VKP a ZCHÚ, který je vztahem obecného a zvláštního.

Vynětí zvláště chráněných částí přírody z definice významného krajinného prvku však s sebou nese i určité paradoxy. Např. potok (vodní tok) je významným krajinným prvkem ze zákona (§ 3 písm. b)), pokud není zvláště chráněnou částí přírody, tedy pokud například neprotéká zvláště chráněným územím. Části potoka, které protékají zvláště chráněným územím, pak nejsou významným krajinným prvkem a ostatní části ano. To je zejména v případě, kdy potok bude na několika místech ze zvláště chráněného území vytékat a opět se na jeho území vracet, poněkud absurdní.

4.2.3 Krajinný ráz

Předmětem obecné ochrany je dále krajinný ráz, zákon definuje tento pojem v § 12 a uvádí tři základní prostředky jeho ochrany. Jedná se o povinnost provádět zásahy do krajinného rázu pouze s ohledem na zachování VKP, ZCHÚ, kulturních dominant krajiny a s ohledem na harmonické měřítko a vztahy v krajině. Dalším nástrojem je institut souhlasu k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (zejména umístování a povolování staveb). Posledním z těchto prostředků je zřízení přírodního parku, tedy územní ochrana krajinného rázu.

Přírodní park není zvláště chráněným územím, zákon výslovně vylučuje vyhlášení přírodního parku k ochraně krajinného rázu chráněného prostřednictvím ZCHÚ. Přesto se jedná se o kategorii území, jehož ochrana jde nad rámec ochrany obecné a má tak znaky zvláště chráněného území v obecném slova smyslu (nikoliv zvláště chráněného území ve smyslu § 14). Konkrétní podoba režimu přírodního parku ply-

⁴⁸⁾ K tomu též Průchová, Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, s. 62 a násl.

⁴⁹⁾ Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno, s. 14.

ne z nařízení okresního úřadu, který je zmocněn vymezit ochranné podmínky omezením *takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území*. Takovéto široké vymezení pravomoci okresního úřadu umožňuje vytvořit území, jehož ochranný režim může být velmi podobný režimu zvláště chráněných území. Přírodní park je vyhlášen nařízením okresního úřadu obdobně jako přírodní rezervace a přírodní památka.

Vyhlášení přírodního parku je pouze jedním z prostředků ochrany krajinného rázu a pouze tento prostředek se neaplikuje u ochrany ZCHÚ. Chráněn je veškerý krajinný ráz, tedy i krajinný ráz ZCHÚ. Ochrana krajinného rázu zvláště chráněného území (stejně tak jako ochrana krajinného rázu ostatního území) spočívá v povinnosti provádět zásahy do krajiny pouze s ohledem na zachování VKP, ZCHÚ, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Tato povinnost platí u veškerých zásahů, význam má však především u rozhodování o umístování a povolování staveb – v územním a stavebním řízení. Souhlas orgánu ochrany přírody se vyžaduje k umístování a povolování staveb, případně i k jiným činnostem způsobitelným snížit nebo změnit krajinný ráz. Z hlediska ochranného režimu ZCHÚ ochrana krajinného rázu ZCHÚ (na území ZCHÚ) doplňuje zvláštní ochranu ZCHÚ. Z teoretického hlediska je její charakter podpůrný (subsidiární), plyne ze vztahu obecné a zvláštní ochrany, to jest použije se tam, kde režim ZCHÚ nevyžaduje přísnější postup, nezajišťuje přísnější ochranu (např. přímo nezakazuje umístování a povolování staveb – např. 1. zóna NP). V praxi se však tyto prostředky ochrany většinou nepřekrývají a naopak ochrana krajinného rázu v ZCHÚ především prostřednictvím souhlasu k povolování a umístování staveb, které mohou změnit nebo snížit krajinný ráz, významně doplňuje a posiluje ochranu ZCHÚ. Zákon sám uvádí ZCHÚ jako významnou charakteristiku krajinného rázu.

4.2.4 Přechodně chráněné plochy

Přechodně chráněné plochy mají charakter chráněného území tak, jak bylo vymezeno ve druhé kapitole této stati. Jejich zvláštností a zároveň hlavním znakem, který je odlišuje od ostatních chráněných území (nejen ZCHÚ podle ZOPK), je jejich dočasnost. Zřizovány jsou na dobu určitou nebo na opakované období. ZOPK je sice řadí mezi instituty obecné ochrany, svou povahou mají však blíže k institutům ochrany zvláštní. Podle M. Pekárka se nacházejí *na přechodu mezi ochranou obecnou a zvláštní*.⁵⁰⁾ Mají nejen územní, ale i časovou povahu. Jsou zřizována správním aktem – rozhodnutím orgánů ochrany přírody, nikoli obecně závazným předpisem, jak je tomu u ZCHÚ. Rozhodnutí stanoví i konkrétní ochranné podmínky přechodně chráněné plochy, které mohou omezit *takové využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany*. Jedná se tedy o obdobné možnosti ochrany jako v případě přírodního parku a je zde vytvořen prostor pro stanovení poměrně přísného režimu. Dočasná ochrana odpovídá povaze předmětu ochrany

⁵⁰⁾ Pekárek, M. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, IURIDICA BRUNENSIA, 1. vydání, Brno 1995.

(dočasný výskyt druhu, hnízdění, popř. studijní či vědecké účely, apod.). Měla by se tedy používat tam, kde by trvalá ochrana formou ZCHÚ, eventuálně přírodního parku byla nadbytečná, eventuálně nedostačující. Jedná se o institut velmi pružný, který umožňuje zabezpečení odpovídající ochrany určitému území téměř okamžitě individuálním správním aktem – rozhodnutím okresního úřadu, případně správy CHKO či NP.

4.2.5 Ochrana jeskyň

Posledním nástrojem obecné ochrany, která má spíše územní charakter, je obecná ochrana jeskyň. Řazení ochrany jeskyň mezi územní ochranu by nasvědčovala i skutečnost, že řada jeskyň je předmětem ochrany v rámci maloplošného ZCHÚ. NPP a PP může být vyhlášena právě z důvodu ochrany jeskyně, jsou-li naplněny i další definiční znaky. Jedná se totiž o geologický, resp. geomorfologický přírodní útvar. Obecná ochrana spočívá v zákazu jeskyně ničit a poškozovat. Další ochrannou podmínkou je vázání využití a zpřístupnění jeskyně na souhlas orgánu ochrany přírody. Zákonná definice jeskyně se vztahuje i na další krasové jevy.

4.3 KATEGORIE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ

Zákon o ochraně přírody a krajiny oproti právní úpravě platné v letech 1956 – 1992 nově kategorizuje zvláště chráněná území, rozlišuje následujících šest kategorií ZCHÚ:

- národní park (NP),
- chráněná krajinná oblast (CHKO),
- národní přírodní rezervace (NPR),
- přírodní rezervace (PR),
- národní přírodní památka (NPP),
- přírodní památka (PP).

Kategorie velkoplošných ZCHÚ zůstaly zachovány (NP a CHKO), jejich vymezení je však odlišné. V obou případech je jedním z jejich definičních znaků rozsáhlost území. Kategorie maloplošných ZCHÚ jsou zcela nové. Jejich společným definičním znakem je menší území v případě rezervací a útvar menší rozlohy v případě památek. Dělení na maloplošná a velkoplošná chráněná území zákon výslovně neprovádí, pouze uvádí jako jeden z definičních znaků ZCHÚ rozsáhlost území, resp. menší území či útvar. Jedná se tak nikoli o dělení *de iure*, ale pouze o dělení *de facto*. Toto dělení je však zažité a používá je teorie i praxe. Vedle dělení na maloplošné a velkoplošné chráněné území rozlišuje zákon kategorie národních ZCHÚ a ostatních. Definičním znakem národních ZCHÚ je jejich národní či mezinárodní význam, resp. jedinečnost. Tomu odpovídá jejich přísnější ochranný režim i způsob jejich zřízení, které je v kompetenci orgánů s celostátní působností – MŽP a Parlamentu ČR.

ZOPK zachovává též institut ochranných pásem zvláště chráněných území. Na rozdíl od úpravy obsažené v zákoně o státní ochraně přírody (č. 40/1956 Sb.) vzni-

kají v případě maloplošných ZCHÚ ochranná pásma přímo ze zákona, zřizovací předpis může vymezit odlišně od zákona velikost ochranného pásma. U CHKO a NP je vymezení ochranného pásma zcela v kompetenci orgánů, které území vyhlásují. Nevznikají *ex lege* a jejich zřízení není obligatorní.

Nová kategorizace ZCHÚ a nové vymezení jednotlivých kategorií vychází (resp. odpovídá) současnému komplexně systémovému přístupu k územní ochraně přírody a krajiny, který postupně nahradil v 70. a 80. letech prosazovaný reprezentativní přístup k územní ochraně a tvorbě sítě chráněných území; v 80. letech existovaly oba tyto přístupy vedle sebe.⁵¹⁾ Kategorizace odpovídá i mezinárodnímu standardu. IUCN (Světový svaz ochrany přírody), který za chráněné území považuje *krajinnou nebo mořskou oblast, jejímž účelem je ochrana biodiversity, přírodních a přidružených kulturních zdrojů, a která je řízena právními nebo jinými účinnými prostředky*, rozlišuje šest základních kategorií chráněných území⁵²⁾:

1. přísná přírodní rezervace,
2. národní park,
3. přírodní památka (významný krajinný bod),
4. řízená přírodní rezervace, resp. území k péči o biotopy a druhy,
5. chráněná krajinná či přímořská oblast,
6. řízené území ochrany přírodních zdrojů.⁵³⁾

Kategorizace provedená ZOPK vychází z tohoto dělení a upravuje 4 z těchto kategorií, přičemž u přírodní památky a přísné přírodní rezervace provádí podrobnější dělení a rozlišuje vždy 2 kategorie – národní a přírodní – odpovídající jedné kategorii podle IUCN. Dále kategorii řízené přírodní rezervace, resp. území k péči o druhy a biotopy, pro kterou je však charakteristické, že k uchování přírodních hodnot (druhů, biotopů, ekosystémů) jsou nutné umělé zásahy člověka, ZOPK neupravuje. Částečně jim odpovídají některá území chráněná podle zákona o myslivosti. Stejně tak není upravena ani kategorie VI – řízená (spravovaná) území ochrany přírodních zdrojů.

5 CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ PODLE PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

V této části bude blíže pojednáno o jednotlivých kategoriích chráněných území upravených ZOPK, především tedy o ZCHÚ, opomenuty však nemohou být ani přírodní parky a přechodně chráněné plochy, které mají rovněž charakter CHÚ. Ochranným pásmům bude věnována samostatná část.

⁵¹⁾ Pasáž týkající se přístupů k územní ochraně přírody vychází z: Petříček, V., Vývoj teorie územní ochrany přírody a krajiny v České republice, *Ochrana přírody*, 5/1995, s. 154–157 a Petříček, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, *Památky a Příroda*, 7/1991, s. 433–439.

⁵²⁾ Definice jednotlivých kategorií budou uvedeny v následující kapitole, která se bude blíže zabývat jednotlivými kategoriemi ZCHÚ.

⁵³⁾ Tato kategorizace vychází z Rezoluce 19. 4 přijaté na 19. zasedání Generálního shromáždění IUCN v Buenos Aires v lednu 1994. Přibyla VI. kategorie chráněných území určených trvale udržitelnému využívání přírodních zdrojů. V době přijetí ZOPK IUCN rozlišoval pouze prvních 5 kategorií chráněných území.

Definičním znakem velkoplošných zvláště chráněných území, který je odlišuje od maloplošných ZCHÚ, je rozsáhlost území, které je tvoří. Tento znak nalezneme pouze u NP a CHKO. Někdy bývají mezi velkoplošná chráněná území řazeny též přírodní parky, zřizované podle § 12 odst. 3 ZOPK k ochraně krajinného rázu, které mají *některými parametry* k velkoplošným ZCHÚ dosti blízko.⁵⁵⁾ Nicméně těmto územím, jejichž síť vznikla z převážné části přehlášením *ex lege* (§ 90 ZOPK), tzv. oblastí klidu, chybí základní definiční znak velkoplošných CHÚ, a to rozsáhlost území. Zákon blíže nespecifikuje, jak velké území by přírodní parky měly zabírat a nečinily tak ani předpisy upravující dříve oblasti klidu. Tato kategorie nevyhovuje kritériu rozsáhlosti území ani fakticky, existující přírodní parky se, co do výměry území, velmi liší. Situaci ještě více komplikuje skutečnost, že sám pojem rozsáhlé území není nikde blíže specifikován. Jedná se tak o neurčitý právní pojem, jehož výklad je věcí aplikační praxe, v tomto případě orgánů zřizující jednotlivá CHÚ. Z výměr existujících ZCHÚ však plyne, že výměra velkoplošných ZCHÚ se pohybuje řádově v tisících (výměru pod 10 000 ha má 7 z 28 existujících velkoplošných ZCHÚ (NP České Švýcarsko, NP Podyjí, CHKO Blaník, CHKO Litovelské Pomoraví, CHKO Poodří, CHKO Pálava, CHKO Moravský kras), v desetitisících a ve dvou, resp. ve třech případech (CHKO Beskydy 116 000 ha, CHKO České středohoří 107 000 ha, chráněné území tvořené NP Šumava společně s CHKO Šumava – celkem cca 163 900 ha) i 100 tisících hektarech. Výměra maloplošných ZCHÚ se pohybuje řádově v hektarech, desítkách, stovkách a výjimečně též v tisících ha.⁵⁶⁾ Výměra existujících přírodních parků se pohybuje řádově ve stovkách, tisících i desetitisících ha, z hlediska výměry lze tedy přírodní parky jako kategorii těžko zařadit mezi maloplošná nebo velkoplošná chráněná území, rozsah je spíše náhodný a podle I. Michala je plošné rozpětí přírodních parků jedním z příkladů absence jakéhokoliv jednotícího přístupu⁵⁷⁾.

Zákon tedy rozlišuje dvě kategorie velkoplošných chráněných území (NP a CHKO). Přírodní park, institut obecné ochrany přírody a krajiny, nicméně charakteru chráněného území, lze z výše uvedených důvodů podle rozsáhlosti obtížně zařadit. Jeho definičním znakem není ani menší ani rozsáhlé území.

Jednotlivé kategorie a jejich právní režim se od sebe odlišují, přesto lze v jejich právní úpravě nalézt shodné rysy.

Shodný pro všechna ZCHÚ je způsob jejich zřizování právním předpisem, nikoliv individuálním správním aktem, shodná je dále jejich evidence v ústředním seznamu ochrany přírody upravená v § 42.

⁵⁴⁾ Již výše bylo uvedeno, že termín velkoplošné (stejně tak i maloplošné) chráněné území není termín upravený zákonem explicitně. Praxe i teorie ho však používá.

⁵⁵⁾ Petříček, V., Kučera, B., Teoretické zásady dalšího rozvoje velkoplošných chráněných území, I. část, Ochrana přírody, 7/1993, s. 196–200.

⁵⁶⁾ Za zmínku stojí porovnání nejmenšího CHKO – CHKO Blaník – 4000 ha s největší PP Prameny Úpy – 4279, 79 ha nebo s jednou z největších NPR – NPR Karlštejn – 1547 ha.

⁵⁷⁾ Michal, I., Praktické rámce hodnocení krajinného rázu, III. Právní podklady a metodické problémy, Ochrana přírody 3/1997, s. 70.

Zákon ve všech případech svěřuje úpravu tzv. bližších ochranných podmínek zřizovacím právním předpisům. Základními ochrannými podmínkami označuje režim stanovený přímo zákonem a společný pro všechna ZCHÚ téže kategorie. Tyto ochranné podmínky nejsou vymezeny pouze u přírodních památek. Obdobný je i charakter bližších ochranných podmínek, ve kterých lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody. (§ 44 odst. 2 ZOPK).

U všech ZCHÚ zákon počítá s institutem plánů péče o ZCHÚ, i když jeho podoba je odlišná. Vzhledem k existenci tohoto institutu u všech kategorií ZCHÚ a s ohledem na určitou problematičnost tohoto institutu spočívající v jeho podobě a v jeho právní závaznosti nebo spíše nezávaznosti, bude o tomto institutu pojednáno samostatně, včetně jeho vztahu k bližším ochranným podmínkám. Podobné je to s institutem ochranných pásem ZCHÚ, o kterých bude též pojednáno samostatně. Jejich existence je však obligatorní pouze u maloplošných ZCHÚ.

Společným znakem velkoplošných zvláště chráněných území je též zonace, tedy členění do tří až čtyř zón. Vymezení a změny jednotlivých zón u CHKO i NP stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi. Tento způsob vymezení zón přinesl zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlášíje Národní park České Švýcarsko, a mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

U všech zvláště chráněných území může být trojím způsobem vymezena průchodnost hranice zvláště chráněného území obcí. To je v praxi významné především u velkoplošných zvláště chráněných území. Hranice může intravilánem obce procházet, intravilán obce pak obvykle tvoří ochranné pásmo ZCHÚ⁵⁸⁾. Tento způsob považují za nejméně vhodný, neboť pro každou část obce platí z hlediska ochrany přírody a krajiny jiný režim. Dále může být hranice ZCHÚ shodná s částí hranice obce, resp. jejího intravilánu. Obec se pak buď celá nachází v zvláště chráněném území, nebo se celá nachází mimo zvláště chráněné území. Posledně uvedený způsob bude ve většině případů nejvhodnější.

5.1.1 Národní parky

Definice a definiční znaky národního parku

Definice IUCN (International Union of Conservation of Nature – Světový svaz ochrany přírody) z roku 1978 vymezuje národní park následovně: Jeho cílem je chránit výjimečné přírodní a působivé oblasti národního nebo mezinárodního významu pro účely vědecké, vzdělávací a rekreační. Jedná se o relativně rozsáhlá území, která nebyla podstatně změněna lidskou činností a ve kterých není povoleno těžení přírodních zdrojů (užívání přírodních zdrojů z těžebních důvodů)⁵⁹⁾.

⁵⁸⁾ Blíže viz kapitola věnovaná ochranným pásmům zvláště chráněných území (6.1).

⁵⁹⁾ 1993 United Nations List of National Parks and Protected Areas, Prepared by the World Conservation Monitoring Centre and the IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, IUCN/UICN 1994, s. XV a XXXVI.

IUCN pojímá národní park jako území, 1. které je určeno k ochraně ekologické integrity jednoho nebo více ekosystémů pro současné a budoucí generace, 2. jehož užití a využití je podřízeno účelům, pro které bylo vyhlášeno národním parkem (užití a využití neslučitelné s těmito účely je vyloučeno), 3. které poskytuje možnosti využití k vědeckým, duchovním, výchovným a rekreačním cílům, které vždy musí být slučitelné s životním prostředím a kulturou (musí být environmentálně a kulturně slučitelné).

Definice národního parku v ZOPK v § 15 z tohoto mezinárodního chápání národního parku vychází. Zákonnými znaky národního parku jsou podle této definice: rozsáhlé území, jedinečnost v národním či mezinárodním měřítku, vysoký podíl přirozených nebo lidskou činností málo ovlivněných ekosystémů, mimořádný vědecký a výchovný význam rostlin, živočichů a neživé přírody.

Tyto definiční znaky spolu s dále uvedenou základní ochrannou podmínkou, která podřizuje veškeré využití NP zlepšení jeho přírodních poměrů a za nutný považuje soulad využití s vědeckými a výchovnými cíli, které vedly k jeho zřízení, téměř plně odpovídají výše uvedené definici IUCN. Zcela se neshodují pouze cíle národního parku, IUCN vedle vědeckých a výchovných účelů uvádí též rekreaci.

Strategie rozvoje chráněných krajinných oblastí uvádí parametry, které by území národního parku měla splňovat, jedná se o jakýsi orientační výklad zákonných znaků národních parků. Uvádí se modelové definiční parametry a na ně navazující kvantitativní ukazatele.⁶⁰⁾

Prameny právní úpravy národních parků

Národní parky se zřizují zákonem. Na území ČR bylo toto ustanovení naplněno pouze v případě Národního parku České Švýcarsko (zákon č. 161/1999 Sb.), ostatní tři existující parky byly zřízeny před účinností ZOPK nařízením vlády⁶¹⁾. Ved-

⁶⁰⁾ Pelc, F., Míchal, I., Mlčoch, S., Jeník, I., Dejmal, I., Strnad, Z., Seifrtová, H., Mocek, I., Petříček, V., Šimová, P., Machar, I., Hlášek, J., Moucha, P., Pňajfr, P., Strategie rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR, 2. upravené vydání, Praha 1999, s. 7:

NP by podle tohoto materiálu měly mít následující znaky (parametry): Velikost by se měla pohybovat v desítkách až stovkách km². Podíl lesa by měl být vždy blízký 100 %, zpravidla více než 80 %. Doplnovat lesní půdní fond by měly louky a pastviny, jejich podíl by se tedy měl pohybovat mezi 0 – 20 %. Orná půda by měla zabírat okolo 0 %. Zalidnění krajiny by se mělo blížit žádnému trvalému obyvateli na km²; zpravidla by se mělo pohybovat v intervalu 1 – 20 trvalých obyvatel / km². Pokud jde o přítomnost sídel v NP, na území NP by měla převažovat pouze rozptýlená zástavba, zpravidla bez souvisle zastavěných obcí. Dřeviny přirozené skladby lesa by zpravidla neměly tvořit méně než 50 %. V NP musí být přítomno několik 100 až 1000 ha genových základů a porostů uznaných ke sklizni osiva (přítomnost významných přirozených genových zdrojů lesních dřevin). S ohledem na význam NP pro ÚSES musí být vždy v NP přítomno 1 biocentrum evropského významu. Pokud jde o význam NP pro ohroženou druhovou přirozenou biodiverzitu rostlin a živočichů, měla by být přítomna vitální populace nejméně: 5 druhů kriticky ohrožených, 25 druhů silně ohrožených, 30 druhů ohrožených, dále by měl být přítomni endemité. Z hlediska významu pro reprezentativní přírodě blízké ekosystémy by měla být dochována prakticky všechna přirozená společenstva dle rekonstruovaných fytoocenologických svazů, zpravidla v souvislejších reprezentativních plochách (desítky, většinou stovky ha). Kritérium přítomnosti ekologicky vhodných forem využívání krajiny má být dáno existencí přírodě blízkého hospodaření umožňujícího postupný přechod k budoucímu ponechání většiny lesních ekosystémů samovolnému vývoji.

⁶¹⁾ Nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany v platném znění. Nahradilo vládní nařízení č. 41/1963 Sb., o zřízení Krkonošského národního parku, Nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, v platném znění, Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, v platném znění, Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

le ZOPK a nařízení vlády, resp. zákona zřizujícího jednotlivé národní parky, jsou dalšími právními prameny upravujícími režim národního parku jejich návštěvní řády vydávané ve formě vyhlášky správou NP. Skutečnost, že většina (3 ze 4) NP byla zřízena ještě před účinností ZOPK, má zásadní vliv na obsah jednotlivých pramenů. ZOPK především zrušil některá ustanovení vládních nařízení zřizujících jednotlivé národní parky, nařízení byla jinak ponechána v platnosti a nebyla zatím nahrazena novými zákony.⁶²⁾ Převážná většina právních předpisů upravujících režim jednotlivých národních parků vznikla před účinností ZOPK a vycházela proto z jiné právní úpravy. ZOPK sice zrušil některá ustanovení nařízení vlády zřizující KRNAP, Šumavský NP a NP Podyjí, nicméně je tímto neuvedl v soulad se zákonem, totéž platí i o návštěvních řádech. Problémem zůstávají ustanovení těchto předpisů, která jsou v rozporu se ZOPK, případně jinými zákony či Ústavou, resp. jdou nad rámec, který ZOPK umožňuje řešit podzákonnými předpisy. Otázkou je, jak postupovat v případech rozporu se ZOPK⁶³⁾.

Ochranné podmínky národního parku

Předmětem právní úpravy je vedle vymezení území národního parku specifikací jeho hranic především stanovení jeho režimu prostřednictvím ochranných podmínek. Zákon rozlišuje mezi základními ochrannými podmínkami společnými pro všechny národní parky a bližšími ochrannými podmínkami upravenými pro jednotlivé NP zvlášť. Odlišné jsou ochranné podmínky jednotlivých zón (zpravidla 3). Zákon stanoví přísnější režim pro první zónu, odlišnosti mezi 2. a 3. zónou plynou ze zákona, resp. nařízení vlády zřizujícího NP a dále mohou plynout z návštěvních řádů.

⁶²⁾ V současné době je v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednáván návrh zákona o Národním parku Šumava (sněmovní tisk 937). Návrh zákona byl schválen 10. 7. 2001 v prvním čtení a přikázán k projednání výborům, Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí návrh zákona dosud (k 31. 10. 2001) neprojednal. Současně s tímto návrhem zákona byl předložen i další návrh zákona o Národním parku Šumava – sněmovní tisk 936, který byl v prvním čtení zamítnut. Návrh zákona o Národním parku Šumava (sněmovní tisk 937) stanoví bližší ochranné podmínky Národního parku Šumava. Jejich charakter a povaha by v případě schválení byly obdobné jako u Národního parku České Švýcarsko, který je zřízen zákonem č. 161/1999 Sb. Základní ochranné podmínky upravené pro národní parky v zákoně o ochraně přírody a krajiny zůstávají zachovány, v případě rozporu mezi bližšími ochrannými podmínkami stanovenými pro Národní park Šumava zákonem a základními ochrannými podmínkami upravenými ZOPK by však měla přednost úprava zákona o Národním parku Šumava, jako *lex specialis*. Velmi diskutovanou otázkou v souvislosti s projednáním těchto dvou návrhů zákona v Poslanecké sněmovně PCR je postavení správy a úloha Správy Národního parku. Diskutována je především otázka výkonu správních a ostatních činností v rámci jednoho subjektu (Správy Národního parku) oproti návrh na oddělení těchto činností – tedy vytvoření správního úřadu Národního parku Šumava (jako speciálního správního úřadu) a současně Správy Národního parku Šumava jako samostatné právnické osoby (příspěvkové organizace) Rozdělením těchto činností by došlo k narušení stávající koncepce, která je založena na svěření výkonu státní správy v národním parku a péče o tento park, včetně výkonu odborné, informační a další činnosti jednomu subjektu. Tato koncepce je založena na myšlence, že tyto činnosti jsou neoddělitelné, neboť např. veškerá odborná činnost je nezbytným podkladem pro správní činnost; péči o dané území vykonává tentýž subjekt, který má v rukou nástroje pro případné ovlivnění nežádoucích (rozuměj nezákonných) činností na území národního parku. Naopak zásadní slabinou současné koncepce je vydávání správních aktů stejným subjektem, kterého se tyto akty týkají (např. vydání souhlasu podle § 44 ZOPK Správou NP k činnosti, kterou chce tato správa v NP vykonávat), tento případ je však řešitelný založením kompetence nadřazené správního orgánu – Ministerstva životního prostředí v těchto případech.

⁶³⁾ K tomuto problému blíže v kapitole 7.3.

Nad veškerými ochrannými podmínkami stojí, a tou nejzákladnější podmínkou je, v § 15 odst. 2 formulovaný způsob využití národních parků, podle kterého *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*. Od tohoto ustanovení se odvíjí celý ochranný režim NP a z něho vycházejí i základní ochranné podmínky NP formulované v § 16, které spočívají v zákazech různých činností, v odst. 2 jsou pak uvedeny činnosti, které jsou zakázány pouze v 1. zóně NP. Tyto základní ochranné podmínky konkretizují v zásadě způsob využití národního parku, který zákon považuje za nepřipustný, a tedy v rozporu s vědeckými a výchovnými cíli národního parku a škodlivý vůči jeho přírodním poměrům. Naopak lze *a contrario* dovodit, jaké využití zákon připouští a považuje tedy za slučitelné s požadavky § 15 odst. 2. Umožňuje se určité, byť omezené, hospodářské využití parků⁶⁴), stejně tak jako jejich rekreační využití. Bližší ochranné podmínky stanoví předpis zřizující NP, kterým je podle ZOPK zákon. Zde se dostáváme k další problematice současné právní úpravy, která není zcela jednoznačná a bez otázek. Především se jedná o skutečnost, že tři ze čtyř existujících národních parků byly zřízeny před účinností ZOPK nařízeními vlády. Jsou v nich stanoveny bližší ochranné podmínky, ty však jdou v některých ohledech nad rámec povahy bližších ochranných podmínek vymezených ZOPK. Částečně tento problém odstranil přímo ZOPK, když ve svých zrušovacích ustanoveních zrušuje některá ustanovení nařízení vlády zřizující jednotlivé národní parky. Nicméně za sporné považují zejména zachování ustanovení § 8 odst. 3, 4, 5 a § 10 odst. 2 ve všech třech vládních nařízeních. ZOPK blíže specifikuje, resp. vymezuje obsah bližších ochranných podmínek (a to platí pro bližší ochranné podmínky všech ZCHÚ) pouze v § 44 odst. 2, podle kterého lze v bližších ochranných podmínkách ZCHÚ *vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody*. Jinou povahu by tedy mít neměly, stanovení absolutních zákazů a povinností, nad rámec zákonného zmocnění, by navíc bylo v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod.⁶⁵) V případě NP situaci komplikuje ustanovení § 16 odst. 1 písm. o), podle kterého je zakázáno měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku. Komentář k tomu říká: *„Pod písm. o) uváděná závaznost bližších ochranných podmínek vyhlášených ve zřizovacích právních předpisech jednotlivých národních parků je tímto ustanovením zaručována ze zákona. To znamená mimo jiné, že případné aktivity a činnosti nad rámec těchto „bližších ochranných podmínek“ vyžadují udělení výjimky podle § 43 zákona.“*⁶⁶) Tento výklad by ale předpokládal i jinou povahu výjimek než je stanoveno v § 44 odst. 2.

⁶⁴) Srov. Pekárek, M., a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 39 : *„Hospodářské a jiné využití území národních parků není s ohledem na naši středoevropskou polohu a podmínky úplně vyloučeno, avšak je přípustné jen pokud nebrání zachování a zlepšení přírodních poměrů na území národního parku. Zachování... jejich případné hospodářské využití je možné jen při respektování všech zákonných předpokladů.“*

⁶⁵) K pojmu bližších ochranných podmínek viz též Damohorský, M., Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, Ochrana přírody 7/1997, s. 205–207.

⁶⁶) Pekárek, M., a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 41.

Nebot' těžko si lze představit udělování výjimek k činnostem (zásahům) vázaným na souhlas.

Jiná situace nastane v případě vyhlášení národního parku zákonem, jak tomu je u nejmladšího národního parku v ČR – NP České Švýcarsko. Zákon o národním parku je ve vztahu k ZOPK dle mého názoru *lex specialis*, navíc se vždy bude jednat, resp. jedná, o *lex posterior*. Zákonem navíc mohou být stanovovány další povinnosti a zákazy. V tomto případě mohou jít bližší ochranné podmínky nad rámec vymezený v § 44 odst. 2. Tak tomu je i u zákona č. 161/1999 Sb., který tak upravuje bližší ochranné podmínky národního parku odlišně od ostatních národních parků. Zakládá tedy v zásadě asymetrickou úpravu ochranného režimu. Na jedné straně stojí základní ochranné podmínky společné pro všechny národní parky upravené ZOPK, na druhé straně bližší ochranné podmínky upravené zákonem č. 161/1999 Sb., které však mají dvojitý charakter: ustanovení § 3 zák. č. 161/1999 Sb., zákazy určitých činností. Tyto ochranné podmínky mají tedy stejný charakter jako základní ochranné podmínky upravené ZOPK, charakterem se tedy jedná spíše o „další“ ochranné podmínky. Ustanovení § 4 zák. č. 161/1999/Sb. upravuje činnosti vázané na souhlas Správy Národního parku České Švýcarsko. Tyto ochranné podmínky mají charakter předpokládaný ZOPK (§ 44 odst. 2).

V případě zřízení národního parku a stanovení jeho bližších ochranných podmínek zákonem postrádá ustanovení § 16 odst. 2 písm. o) smyslu, jejich závaznost je dána zákonem, který je i stanoví.

Charakter bližších ochranných podmínek, i když je zákon takto nepojmenovává, má pravidla stanovena v návštěvních řádech NP. Ty mají formu obecně závazného podzákoného předpisu, konkrétně vyhlášky vydávané správou NP. Zákon stanoví meze, ve kterých se zákazy a povinnosti stanovené návštěvním řádem mohou pohybovat, resp. mohou být návštěvním řádem specifikovány.

Ze základních ochranných podmínek národních parků stanovených v § 16 ZOPK jsou přípustné výjimky. Ustanovení § 43, které upravuje možnost udělení výjimek ze zákazů pro všechna ZCHÚ společně, se stalo již několikrát od účinnosti ZOPK předmětem sporů a ojedinelé nejsou ani pokusy ho novelizovat.⁶⁷⁾ Problematika je společná pro všechny kategorie ZCHÚ.

Způsob vyhlášení národního parku

Postup při vyhlásování je upraven v § 40 společně pro všechna ZCHÚ, § 41 upravuje některá specifika vyhlásování pro národní ZCHÚ a CHKO, další odlišnosti při vyhlásování plynou z odlišných druhů právních předpisů, kterými jsou jednotlivá ZCHÚ zřizována. V případě NP lze rozlišit několik základních stadií: oznámení záměru vyhlášení formou vyhlášky MŽP (§ 79 odst. 3 písm. m)), vyjádření vlastníků dotčených pozemků, tj. pozemků, na nichž by se budoucí NP měl rozléhat, posouzení výhrad vznesených vlastníky (fyzickými i právníckými osoba-

⁶⁷⁾ Viz např. návrh skupiny poslanců (Karla Sehoře a dalších) na vydání zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 146) zamítnutý v prvním čtení na 13. schůzi PS (3. volební období) v květnu 1999.

mi, tj. včetně obcí), projednání návrhu (záměru) s dotčenými ústředními orgány státní správy, tj. zejména s ministerstvem zemědělství a ministerstvem pro místní rozvoj, přípravu návrhu zákona o národním parku a jeho předložení Parlamentu ČR, projednání a schválení příslušného zákona o národním parku Parlamentem ČR.

V případě projednání záměru na vyhlášení národního parku s dotčenými ústředními orgány státní správy a v případě posouzení výhrad k záměru vznesených vlastníky dotčených orgánů ze zákona jednoznačně nelyne, který orgán je příslušný. Posouzení podaných výhrad ve stanovené lhůtě je povinen provést orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení. Národní park vyhláší Parlament ČR zákonem, ten však není orgánem ochrany přírody. Návrh zákona, kterým se zřizuje NP, je připravován stejně jako jiné zákony a prochází všemi stadii legislativního procesu. Návrh takového zákona tedy připravuje MŽP, které je zároveň zmocněno i k vyhlášení záměru formou vyhlášky. Projednání výhrad je jednoznačně součástí celého procesu vyhlášení národního parku zakončeného přípravou zákona o národním parku a mělo by tedy být v kompetenci MŽP. Tento nedostatek ZOPK lze však překonat výkladem. Podle § 40 odst. 1 ZOPK oznamuje záměr na vyhlášení ZCHÚ (tedy i NP) orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení; podle § 72 odst. 2 písm. m) je v případě NP tímto příslušným orgánem MŽP. Z těchto dvou ustanovení lze dovodit, že orgánem ochrany přírody příslušným k vyhlášení se pro účely projednání výhrad vznesených vlastníky (§ 40 odst. 3) míní MŽP. Ačkoliv tento výklad zákon dle mého názoru připouští a v praxi v zásadě není možný jiný postup (byl uplatněn při vyhlášení jediného národního parku vyhlášeného podle tohoto zákona – NP České Švýcarsko), domnívám se, že se nejedná o legislativně čisté řešení a byla by vhodná výslovná úprava příslušnosti MŽP k projednání výhrad v ZOPK.

V případě projednání záměru na vyhlášení NP s ústředními orgány není výslovně určen příslušný orgán, nicméně vzhledem k tomu, že projednání je součástí přípravy návrhu zákona, kterým se vyhláší národní park, a to je v kompetenci MŽP, mělo by být tímto orgánem MŽP. Svědčí o tom i projednávání návrhu s ústředními orgány, tedy s orgány na stejné úrovni jako MŽP. Užití klauzule v § 77 odst. 1, která svěřuje okresním úřadům výkon státní správy v jejich územním obvodu, není-li příslušný jiný orgán, by bylo zcela nelogické, navíc by situaci mohla komplikovat příslušnost více okresních úřadů. Tomu, že je projednávání záměru na vyhlášení NP v kompetenci MŽP, nasvědčuje i komentář k tomuto ustanovení (§ 41), podle kterého „*lze mít za to, že ustanovení je naplněno v rámci připomínkového řízení k právnímu předpisu dle legislativních pravidel.*“⁶⁸⁾ MŽP by bylo povinno projednat návrh zákona o vyhlášení NP s ostatními dotčenými ústředními orgány v rámci meziresortního připomínkového řízení i bez tohoto ustanovení v zákoně.

V případě NP České Švýcarsko, který byl jako jediný vyhlášen podle ZOPK a i jeho přípravy probíhaly v době účinnosti ZOPK, provádělo přípravné práce, resp.

⁶⁸⁾ Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 62.

bylo za ně odpovědné, včetně projednávání výhrad vlastníků a jednání s ostatními dotčenými ústředními orgány, MŽP.

ZOPK upravuje v § 40 odst. 4 povinnost vlastníků (nikoliv nájemců, ačkoli jsou sankcionováni) dotčených pozemků zdržet se až do konečného rozhodnutí, tj. do nabytí účinnosti zákona o národním parku, nejdéle však po dobu 2 let, všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území, na kterém má být vyhlášeno ZCHÚ, tedy v tomto případě NP. Výrazným nedostatkem této povinnosti, která je jinak významná z hlediska prevence a provádí tak zásadu prevence při ochraně životního prostředí, je opomenutí nájemců dotčených pozemků jako jejích adresátů.⁶⁹⁾ Z tohoto ustanovení byla též dovozována povinnost vyhlásit národní park do dvou let od oznámení záměru na vyhlášení.⁷⁰⁾ Domnívám se, stejně tak jako zástupci MŽP⁷¹⁾, že takový výklad je chybný. Důvodem dvouleté lhůty je, dle mého názoru, právě naopak ochrana práv vlastníků proti neúměrně dlouhé době, která může uplynout mezi oznámením záměru vyhlášení národního parku a jeho vyhlášením, po kterou by vlastníci byli omezeni ve svých právech. Kromě toho je toto ustanovení použitelné v případě, že k vyhlášení národního parku nakonec vůbec nedojde, kdy povinnost vlastníků zdržet se určitých zásahů končí uplynutím dvouleté lhůty. V případě neexistence této lhůty by v zásadě v případě nevyhlášení národního parku tato povinnost nikdy neskončila (situaci by pravděpodobně šlo řešit výkladem a použitím obecných právních principů). Zákon jen těžko může stanovit lhůtu pro přípravu zákona a již vůbec nemůže vázat zákonodárce přijmout nějaký zákon v určité lhůtě.

Otázkou ke zvážení, která není jednoznačně zákonem řešena, je nutnost nového oznámení záměru na vyhlášení, a tedy nové možnosti vlastníků vyjádřit se k záměru na vyhlášení NP, pokud v průběhu přípravy dojde k podstatným změnám v záměru, zejména ke změnám skutečností, které se povinně uvádí v oznámení o záměru (§ 11 vyhlášky).

5.1.2 Chráněná krajinná oblast

CHKO jsou druhou kategorií velkoplošných ZCHÚ. Podle kategorizace chráněných území IUCN odpovídají CHKO kategorii V.⁷²⁾, kterou je chráněná krajinná či přímořská oblast, řízená (spravovaná) k ochraně krajiny a k rekreaci. Jejím cílem je uchovat území národního významu, pro které je charakteristický harmonický vztah mezi člověkem a krajinou, a zároveň umožnit jeho využití veřejností prostřednictvím rekreace a turismu při zachování místního životního stylu a ekonomických aktivit typických pro dané území. Jedná se o území, která jsou mozaikou přírodní a kulturní krajiny vysoké estetické hodnoty a na kterých zůstalo zachováno

⁶⁹⁾ Srov. též komentář k danému ustanovení, Pekárek a kol., dílo cit. v předchozí poznámce, s. 61–62.

⁷⁰⁾ Ústní sdělení, informace o takovémto výkladu ustanovení § 40 odst. 4 byla získána v průběhu projednávání návrhu zákona o vyhlášení Národního parku České Švýcarsko a o změně zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 77/ v PS PČR na jaře 1999, tedy ve 3. volebním období.

⁷¹⁾ Viz předchozí poznámka.

⁷²⁾ Čihař, M., : Ochrana přírody a krajiny I – Územní ochrana přírody a krajiny v České republice, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998, 1. vydání, s. 78.

tradiční využití půdy. Tolik definice; volně řečeno se obvykle jedná o *obydlené krajiny, v nichž lidské využívání a lidské vlivy jsou důležitým a dlouho trvajícím znakem. Taková území napomáhají jak ochraně přírody, tak i udržování způsobů života, které lidem skýtají spokojenost a jsou v harmonii s přírodou. Mohou nabídnout modely pro trvale udržitelné využívání půdy a oblíbená místa pro rekreaci a turismus.*⁷³⁾

ZOPK vymezuje chráněnou krajinnou oblast prostřednictvím těchto definičních znaků: rozsáhlé území, harmonicky utvářená krajina, charakteristicky vyvinutý reliéf, významný podíl přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, hojně zastoupení dřevin, popř. dochované památky historického osídlení.

Tuto definici dále doplňuje v zákoně vymezený účel CHKO a míra a způsob využití (§ 25 odst. 2). Takto vymezená kategorie chráněného území spolu se stanovenou mírou hospodářského a rekreačního využití je v souladu s vymezením kategorie V chráněného území podle IUCN. Možné využití rekreační i hospodářské tak, jak je v zákoně vymezeno, by ve své podstatě mělo vést k trvale udržitelnému využívání CHKO. Povolný způsob využití vytváří vlastně základní ochrannou podmínku CHKO, i když ho tak zákon nenazývá. Podobně jako u národních parků byly i v případě chráněných krajinných oblastí zpracovány Správou chráněných krajinných oblastí modelové parametry a na ně navazující kvantitativní ukazatele, které by CHKO měly splňovat⁷⁴⁾.

Prameny právní úpravy chráněných krajinných oblastí

Chráněné krajinné oblasti mají být podle ZOPK zřizovány nařízením vlády, nicméně od účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla zřízena žádná chráněná krajinná oblast. Všech 24 existujících chráněných krajinných oblastí zřízených před účinností ZOPK je nadále chráněno jako CHKO a předpisy, které je zřizují, zůstaly v platnosti. Jedná se vesměs o ministerské výnosy a vyhlášky. Ty pře-

⁷³⁾ Parky pro život, Akce pro chráněná území v Evropě – Souhrn, IUCN, překlad a redakce Čerovský, J., Nadace ECOPOINT, Praha 1994, s. 28.

⁷⁴⁾ Pelc, F., Michal, I., Mlčoch, S., Jeník, I., Dejmal, I., Strnad, Z., Seifrtová, H., Mocek, I., Petříček, V., Šimová, P., Machar, I., Hlásek, J., Moucha, P., Pňajfr, P., Strategie rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR, 2. upravené vydání, Praha 1999, s. 7: Velikost by se měla pohybovat v desítkách až stovkách km². Podíl lesa by se měl pohybovat mezi 0 – 100 %, zpravidla v rozmezí 10 až 80 %. Podíl luk a pastvin by se měl pohybovat nad průměrem ČR, tedy většinou 11 – 100 % zemědělského půdního fondu. Orná půda by měla zabírat naopak plochu menší než je průměr v ČR, zpravidla 10 – 40 %. Zalidnění krajiny by mělo být pod průměrem v ČR (130 obyvk./km²), zpravidla 10 – 80 obyvk./1 km². V CHKO by se měly nacházet zpravidla menší a střední obce a rozptýlená zástavba, vyloučena jsou zpravidla města nad 5000 obyvatel. Dřeviny přirozené skladby lesa by měly být zastoupeny více než je průměr ČR (33 %), zpravidla 40 – 80 %. V chráněné krajinné oblasti musí být přítomna nejméně 1 dobře vymezená genová základna původních dřevin a více porostů uznaných ke sběru osiva o celkové ploše ne méně než 100 ha, zpravidla několik 100 ha ploch. S ohledem na význam chráněné krajinné oblasti pro územní systém ekologické stability měla by být v CHKO přítomna zpravidla 1 – 2 biocentra nadregionálního významu nebo jedno biocentrum evropského významu. Pokud jde o význam chráněné krajinné oblasti pro ohroženou druhovou přirozenou biodiverzitu rostlin a živočichů, měla by být přítomna vitální populace nejméně: 3 druhů kriticky ohrožených, 20 druhů silně ohrožených, 30 druhů ohrožených. Z hlediska významu pro reprezentativní přírodě blízké ekosystémy by měla být dochována většina (nejméně 50 %) přirozených společenstev dle rekonstruovaných fytoecologických svazů v reprezentativní podobě, zpravidla 1 až 2 v souvislejší podobě (desítky až stovky ha), ostatní pouze ve fragmentech (1 – 10 ha souvislé plochy). Kritérium přítomnosti ekologicky vhodných forem využívání krajiny má být dáno existencí přírodě blízkého lesního hospodaření, přírodu respektujícího zemědělství, přírodu respektujícího rybníkářství, případně jiné formy hospodaření na alespoň 30 % plochy CHKO.

devším územně vymezují příslušnou CHKO⁷⁵⁾ a stanoví její ochranné podmínky. Problémem je charakter ochranných podmínek upravených v předpisech zřizujících jednotlivá CHKO, jejichž charakter často vybočuje z mezí, které stanoví pro bližší

⁷⁵⁾ **Poznámka o rozloze Chráněné krajinné oblasti Šumava.** Chráněná krajinná oblast Šumava byla zřízena výnosem MŠK ČSR č.j. 53855/63 o prohlášení Šumavy za chráněnou krajinnou oblast. Ten byl nahrazen v roce 1975 novým výnosem MK ČSR č.j. 5954/75 o nové právní úpravě chráněné krajinné oblasti „Šumava“ rozprostírající se v Jihočeském kraji na území okresů Český Krumlov a Prachatice a v Západočeském kraji na území okresu Klatovy. V příloze tohoto výnosu je podrobně vymezeno území, na kterém se CHKO Šumava rozkládá. Rozkládá se na ploše 1630 km². V roce 1991 byl nařízením vlády č. 163/1991 Sb. zřízen Národní park Šumava. *Územní vymezení národního parku je obsaženo v příloze č. 1 tohoto nařízení, grafické znázornění území parku je obsaženo v příloze č. 2 tohoto nařízení. (§1 odst. 1).* NP se nachází v centrální části CHKO Šumava a celkem zaujímá 685 km². O CHKO Šumava se v tomto nařízení vůbec nehovoří. Národní park Šumava byl zřízen ještě v době účinnosti zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, v této době se CHKO zřizovaly vyhláškou MŽP. Hranice CHKO Šumava tedy bylo možno měnit vyhláškou MŽP. (K otázce vztahu nařízení vlády a vyhlášky ústředního orgánu, zejména k možnosti, resp. nemožnosti měnit nařízením vlády vyhláškou ministerstva viz: Šrámek, A. a kolektiv, *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*, Ediční středisko právnické fakulty UK, Praha 1995, 1. vydání, s. 22–26.). Výnos MK, kterým byla zřízena CHKO Šumava, však od roku 1975 nebyl nikdy měněn ani nahrazen novou vyhláškou MŽP (přehlášen), ani později po přijetí zákona č. 114/1992 Sb. nařízením vlády. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny může zrušit zvláště chráněné území orgán, který jej vyhlásil, ustanovení lze dle mého názoru *per analogiam* a též za pomoci argumentu *a maiore ad minus*, vztáhnout i na zrušení části ZCHÚ, tedy jeho zmenšení. Od účinnosti tohoto zákona by tedy zmenšit CHKO Šumava – vyjmout z něj část, na které se nachází NP Šumava, mohla pouze vláda nařízením. V době vyhlášení NP však tuto možnost pravděpodobně neměla, v každém případě však ke zmenšení hranic tímto aktem nedošlo. Hranice CHKO Šumava tedy nebyly zmenšeny a na území Národního parku Šumava se zároveň nachází i Chráněná krajinná oblast Šumava. V rozporu s tím, co bylo uvedeno výše, se však vykazuje rozloha CHKO Šumava 954 km², tedy zmenšená o rozlohu NP Šumava. Navíc mezi prameny, které považují za CHKO Šumava pouze tu část, která se nepřekrývá s územím NP, patří i materiály MŽP a AOPK. (Např.:

– Friedl, K., Maršáková, M., Petříčková, M., Povolný, F., Rivilová, L., Vinš, A., *Chráněná území v České republice, INFORMATORIUM*, Praha 1991, s. 88: „*Nařízením vlády ČR č. 163/91 Sb. ze dne 20. 3. 1991 byl na části území oblasti zřízen národní park Šumava o rozloze 685,2 km. Zbývající část zůstává CHKO s funkcí ochranného pásma národního parku*“.

– Kos, J., Maršáková, M., *Chráněná území České republiky*, Agentura ochrany přírody a krajiny, Praha 1997 ve znění doplnku vydaného AOPK v roce 1998 a 1999, s. 10: „*Národní park zahrnuje nepřirodně nevhodnější partie Šumavy, po celém svém obvodu je lemován stejnojmennou CHKO*“. Výměra NP je uváděna a- 68 520 ha a CHKO 94 480 ha. Celkem se tedy jedná o 163 000 ha, tedy původní rozlohu CHKO Šumava.

– Čihař, M., *Ochrana přírody a krajiny I – Územní ochrana přírody a krajiny v České republice*, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998 – s. 74: „*Nejrozlehlejší český národní park (685 km²). Funkce jeho ochranného pásma plní Chráněná krajinná oblast Šumava (954 km²). Národní park byl vyhlášen Stalo se tak v příhraniční oblasti tehdejší Chráněné krajinné oblasti Šumava s rozlohou 1630 km² ...*“).

– Samozřejmě, že překrývání národního parku a chráněné krajinné oblasti není logické, navíc ustanovení jediného orgánu státní správy pro CHKO i NP – Správa NP Šumava vykonává též působnost Správy CHKO Šumava (§ 78 odst. 1 ZÓPK), vylučuje v praxi příslušnost dvou orgánů – správy NP a správy CHKO k témuž území. Pravděpodobně i tato skutečnost přispěla k tomu, že v praxi překrývání CHKO a NP v tomto konkrétním případě nečiní problémy, resp., že se nestala aktuální otázka, zda se na území NP Šumava nachází i stejnojmenná CHKO či nikoli. Jakkoli se zdá být logické, že existence NP vylučuje existenci CHKO na tomtéž území, platné právo, dle mého názoru, říká opak a z pouhého vyhlášení NP na části území existující CHKO nelze dovozovat zrušení příslušné části CHKO. Je pravdou, že zákon č. 40/1956 Sb., platný a účinný v době vyhlášení NP Šumava, neměl ustanovení, která by upravovala zrušení, resp. změnu území chráněných území. Nicméně konkludentní zrušení části CHKO, navíc orgánem, který není příslušný k vyhlášení (v době vyhlášení národního parku bylo k vyhlášení chráněné krajinné oblasti příslušné MŽP a následná zřizovala vláda), považují v právním státě za nepřijatelné, ať již z hlediska právní jistoty, nebo z hlediska srozumitelnosti (jasnosti) právního řádu. Zákon navíc nevylučuje existenci více kategorií ZCHÚ na jednom území, naopak překrývání maloplošných a velkoplošných ZCHÚ je zcela běžné. Obdobný je případ nově vzniklého NP České Švýcarsko na části území CHKO Labské pískovce a CHKO Lužické hory. Zde je však případ řešen a zákon výslovně ruší ty části CHKO Lužické hory a CHKO Labské pískovce, které leží na území NP České Švýcarsko. Zajímavé je, že tato ustanovení se do zákona dostala až na základě poslancekých pozměňovacích návrhů (konkrétně pozměňovacích návrhů přijatých zemědělským výborem PS PČR a výborem pro životní prostředí, regionální rozvoj a veřejnou správu). Vládní návrh zákona tato ustanovení neobsahoval.

ochranné podmínky ZOPK. Zákon nepočítá s návštěvními řády CHKO v podobě obecně závazného předpisu. Mohou samozřejmě existovat, ovšem nikoli jako závazné právní předpisy, jejich obsah může mít pouze charakter doporučení a informace, jak se chovat; nebo mohou tlumočit ochranné podmínky, a tedy režim chování, který plyne ze zákona, event. ze zřizovacího předpisu či jiných právních předpisů. Dřívější právní úprava však s návštěvními řády pro CHKO počítala, měly povahu obecně závazného předpisu, v té době většinou nařízení NV. Ty byly zrušeny implicitně ZOPK, neboť ten návštěvní řády CHKO nezná a neupravuje. Proto podle zásady *lex superior derogat inferiori*⁷⁶⁾ dle mého názoru došlo k jejich zrušení. Vzhledem k tomu, že aplikace této zásady na vztah ZOPK a návštěvních řádů chráněných krajinných oblastí nemusí být jednoznačně přijímána, neboť je otázkou, zda návštěvní řády CHKO jsou skutečně konkurujícími právními předpisy ve vztahu k ZOPK, který tyto návštěvní řády neupravuje, je třeba upozornit na jejich rozpor s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod, neboť ukládají řadu povinností a obsahují řadu zákazů a omezení, aniž by k tomu měly oporu v zákoně. Návštěvní řády totiž nebyly vydávány na základě zákona č. 40/1956 Sb., ale až na základě podzákoných právních předpisů. Pakliže neakceptujeme názor, že návštěvní řády CHKO byly zrušeny implicitně ZOPK, a tedy existují, je možné přiklonit se k výkladu, že pozbyly účinnosti podle čl. 6 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., podle kterého pozbývají účinnosti ta ustanovení zákonů a jiných právních předpisů, která nebyla do 31. 12. 1991 uvedena do souladu s Listinou základních práv a svobod. V každém případě, ať již je názor na zrušení návštěvních řádů CHKO jakýkoliv, nejsou vynutitelné povinnosti a zákazy v nich obsažené, neboť nemají oporu v zákoně a jsou tedy v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Ústavou ČR. V konkrétním případě, pokud by došlo k aplikaci návštěvních řádů a vymáhání tam stanovených povinností, by se pravděpodobně věc v rámci správního soudnictví dostala až k soudu. Vzhledem k tomu, že soud je vázán pouze zákonem, byl by oprávněn posoudit zákonnost, resp. ústavnost daného předpisu a v konkrétní věci návštěvní řád nepoužít. Jiným problémem je, že v současné době soud není legitimován k podání podnětu Ústavnímu soudu k přezkoumání ústavnosti podzákoného předpisu.

Ochranné podmínky chráněné krajinné oblasti

Ochranný režim CHKO, který je odlišný pro jednotlivé zóny, je dán základními ochrannými podmínkami vymezenými v § 26 ZOPK, bližšími ochrannými podmínkami stanovenými ve zřizovacím právním předpisu a povoleným způsobem hospodářského a rekreačního využití stanoveným v § 25 odst. 2. Stejně jako u národního parku lze posledně jmenované ustanovení připouštějící hospodářské a rekreační využití CHKO a charakterizující jeho meze chápat jako naprosto základní ochrannou podmínku. Meze povoleného rekreačního a hospodářského způsobu využití konkretizují pak základní a bližší ochranné podmínky odlišně pro jednotlivé zó-

⁷⁶⁾ K zásadě *lex superior derogat inferiori* blíže Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, s. 115–116.

ny, ty se vymezují zpravidla 4, nejméně však 3. Ochranné podmínky vymezené ve zřizovacím právním předpise mohou mít pouze charakter vymezení činností, jejichž výkon je vázán na souhlas. Vzhledem k tomu, že prozatím všechna CHKO byla vyhlášena před účinností ZOPK a žádná dosud nebyla přehlášena, resp. znovu vyhlášena, mají obdobně jako u národního parku mnohé ochranné podmínky jiný charakter, jdou často nad rámec zákona. Platí o nich to, co bylo uvedeno u bližších ochranných podmínek národních parků. Z tohoto důvodu je lze v praxi využívat omezeně.⁷⁷⁾

Porovnání ochranných podmínek národního parku a chráněné krajinné oblasti

Velkoplošná zvláště chráněná území se samozřejmě od sebe liší mnohými znaky (způsobem vyhlášení, vymezením, apod.), nejdostatnější však je míra ochrany, kterou daná kategorie velkoplošného ZCHÚ příslušnému území poskytuje, tedy přísnost právního režimu této ochrany. Porovnáme-li ochranný režim NP a CHKO plynoucí přímo ze zákona, shledáme několik druhů rozdílů v ochranných podmínkách.

1. Činnosti, které jsou zakázané na celém území NP, jsou zakázané pouze v 1. nebo v 1. a 2. zóně CHKO (příkladem je i zákaz stavby nových silnic, železnic, průmyslových staveb, elektrického vedení velmi vysokého napětí a dálkových produktovodů, který v CHKO výslovně zakotven není, nicméně na území 1. zóny plyne zákaz těchto staveb ze zákazu umisťovat a povolovat jakékoliv nové stavby).
2. Činnosti, které jsou zakázané na celém území NP a v CHKO, nejsou omezeny vůbec (resp. mohou být vázány na souhlas v bližších ochranných podmínkách). Mezi tyto činnosti patří zákaz provozování horolezectví, létání na závěsných kluzácích a padácích a ježdění na kolech upravený v § 16 odst. 1 písm. f), zákaz pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí a omezení provozování vodních sportů upravený v § 16 odst. 1 písm. e) (v celé CHKO je zakázáno pouze pořádání automobilových a motocyklových soutěží, v 1. a 2. zóně CHKO je pak upraven zákaz cyklistických soutěží), zákaz sbírání rostlin a odchytávání živočichů podle § 16 odst. 1 písm. g), zákaz vyhlídkových letů motorovými vzdušnými prostředky podle § 16 odst. 1 písm. n), zákaz měnit stávající vodní režim pozemků podle § 16 odst. 1 písm. i) a zákaz těžby hornin.
3. Činnosti zakázané na území 1. zóny NP nejsou omezeny vůbec v CHKO (zákaz vstupovat mimo vyznačené cesty podle § 16 odst. 2 písm. b)).
4. Odlišné je vymezení základního povoleného způsobu využití národního parku a chráněné krajinné oblasti (§ 15 odst. 2 a § 25 odst. 2).
5. Ze zákona plyne shodný charakter bližších ochranných podmínek, tedy vymezení činností, které jsou vázány na souhlas; vzhledem k tomu, že NP se vyhláší zákonem, mohou v něm být stanovené bližší ochranné podmínky i jiného

⁷⁷⁾ K tomu blíže v kapitole 7.3.

charakteru, tedy mohou přímo zakazovat či ukládat povinnosti (viz zákon o NP České Švýcarsko).

6. Omezení vstupu, vjezdu, volného pohybu osob a rekreačních a turistických aktivit je dáno nejen základními ochrannými podmínkami NP, ale zákon umožňuje jeho bližší specifikaci v návštěvních řádech, v případě CHKO tato možnost neexistuje.

Způsob vyhlášení chráněných krajinných oblastí

Proces vyhlášení CHKO má stejné fáze, jaké byly uvedeny u národních parků. Odlišnosti jsou dané pouze tím, že ZOPK předpokládá vyhlášení CHKO nařízeními vlády. Orgánem příslušným k vyhlášení je tedy vláda ČR, orgánem ochrany přírody příslušným k oznámení záměru vyhlášení nové chráněné krajinné oblasti dotčeným vlastníkům a nájemcům je dle § 79 odst. 2 písm. m) MŽP, platí zde to, co bylo výše uvedeno u způsobu vyhlášení národního parku. MŽP je tedy i orgánem příslušným k projednání vznesených námitek s vlastníky a nájemci dotčených pozemků a projednává záměr na vyhlášení s dotčenými ústředními orgány. Na rozdíl od NP, kde by k projednání záměru na vyhlášení muselo dojít i bez výslovného ustanovení v zákoně dle legislativních pravidel v rámci připomínkování věcného návrhu zákona, kterým záměr na vyhlášení národního parku fakticky je, je v případě chráněné krajinné oblasti toto ustanovení v zákoně nezbytné. V případě přípravy návrhů podzákoných právních předpisů se dle legislativních pravidel vlády nepřipravuje věcný záměr, k vyjádření ústředním orgánům se tedy zasílá až návrh nařízení. ZOPK však požaduje projednání záměru na zřízení CHKO, tedy projednání ve fázi, která předchází přípravě samotného nařízení vlády.

5.2 MALOPLOŠNÁ ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ

Termín maloplošná ZCHÚ zákon sice nezná, nicméně definičním znakem 4 kategorií ZCHÚ je menší území nebo menší útvar. Tím se také odlišují od obou kategorií velkoplošných ZCHÚ, která naopak zabírají rozsáhlá území. Sám pojem menší není v zákoně blíže vymezen, v praxi se rozloha maloplošných ZCHÚ pohybuje v řádově 10 ha, 100 ha a výjimečně i 1000 ha, největší maloplošná ZCHÚ PP Prameny Úpy zabírá 4279,79 ha, PR Údolí Oslavy a Chvojnice zabírá 2111 ha.

Je možno zde odlišit národní maloplošná ZCHÚ, dle charakteru pak zákon odlišuje rezervaci a památku. Rozlišuje tedy čtyři kategorie: přírodní rezervaci, národní přírodní rezervaci, přírodní památku a národní přírodní památku. Rezervace jsou charakterizovány jako menší území definované dalšími znaky. Památky jsou menší útvary, splňující i další zákonné znaky. Někdy pak může být u památek diskutabilní jejich územní charakter. Převážná většina památek však územní povahu má. Často jsou tímto způsobem chráněna paleontologická naleziště, rašeliniště, skalky, rybníky, louky, naleziště významné fauny, geologické zajímavosti (odkryvy, krasové či pseudokrasové jevy, výchozy).

Shodně jsou upraveny plány péče⁷⁸⁾ pro jednotlivé druhy maloplošných ZCHÚ. Podobný je i způsob vyhlášení. Obdobná je i úprava ochranných pásem, která ze zákona zabírají území do 50 m od hranic maloplošného ZCHÚ. Odlišné je zákonné vymezení jednotlivých kategorií a ochranný režim. Specifikem přírodních památek a přírodních rezervací je možnost jejich vymezení smlouvou a zabezpečení ochrany rovněž smlouvou, o čemž bude pojednáno dále.

Způsob vyhlášení je v zásadě, zejména pokud jde o jednotlivé fáze a povinnost projednávat záměr na vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území s vlastníky dotčených pozemků, obdobný jako v případě velkoplošných zvláště chráněných území. Odlišnosti plynou z druhu právní normy, kterými se jednotlivá maloplošná zvláště chráněná území zřizují. Pouze v případě kategorií národních maloplošných ZCHÚ se záměr projednává stejně tak jako u velkoplošných ZCHÚ s dotčenými ústředními orgány státní správy. Národní přírodní památky a národní přírodní rezervace jsou zřizovány vyhláškami MŽP, ty se stejně tak, jako zákony a nařízení, projednávají s ústředními orgány státní správy v rámci vnějšího připomínkového řízení. Povinnost projednání s ústředními orgány státní správy se však vztahuje na záměr vyhlášení, nikoli až na samotnou vyhlášku. Proto dle mého názoru nepostačí projednání návrhu vyhlášky, kterou se daná národní přírodní památka nebo národní přírodní rezervace zřizuje, v rámci meziresortního připomínkového řízení, nýbrž je nutné projednání již záměru podle § 41. V této fázi se však záměr projednává pouze s některými ústředními orgány dotčenými dle zvláštních předpisů. Ve skutečnosti by tedy mělo dojít ke dvojímu projednávání s dotčenými ústředními orgány státní správy. Stejně tak jako u velkoplošných ZCHÚ je zakotvena povinnost projednat záměr s vlastníky dotčených pozemků, resp. posoudit jejich výhrady, a seznámit je se svými závěry. Tento institut by neměl být podceňován, neboť by měl sloužit předem k odstranění možných rozporů, vysvětlení smyslu zřizovaného ZCHÚ a měl by vytvořit předpoklady k budoucí spolupráci mezi vlastníky a orgány ochrany přírody. K významu tohoto institutu i k eventuální potřebě jeho podrobnější úpravy se vrátím v kapitole pojednávající o problémech současné právní úpravy. Specifikem PP a PR je možnost jejich zřízení smluvně, *ex contractu*. Obě tyto kategorie jsou vyhlášovány nařízením okresního úřadu, popřípadě vyhláškou správy NP nebo CHKO. Vedle toho ZOPK upravuje v § 39 možnost jejich zřízení na základě písemné dohody o ochranných podmínkách uzavřené mezi orgánem ochrany přírody (okresním úřadem nebo správou NP či CHKO) a vlastníkem dotčeného pozemku. Chráněné území takto zřízené má charakter věcného břemene, zatěžuje tedy trvale daný pozemek a vzniká smluvně. Ustanovení o věcném břemenu a o ochranných podmínkách přírodní památky nebo přírodní rezervace jsou podstatnými náležitostmi smlouvy, kterou se chráněné území zřizuje.

Ačkoliv se tento institut smluvní ochrany území jeví jako progresivní, umožňující vzít v úvahu zájmy vlastníka a využít jeho zájem na ochraně určitého území, v praxi se k němu zatím přistupuje velmi nedůvěřivě. Dle údajů ústředního seznamu zatím takto nebylo vyhlášeno žádné chráněné území, byly zaznamenány pouze

⁷⁸⁾ K tomuto institutu viz kapitola 7.6.

pokusy o tento způsob. O výhodách, nevýhodách a možnostech tohoto institutu bude pojednáno dále (kap. 7.5.).

5.2.1 Národní přírodní rezervace

Definiční znaky národní přírodní rezervace

Národní přírodní rezervace odpovídá kategorii I Světového svazu ochrany přírody (IUCN), tedy kategorii přísné přírodní rezervace. IUCN charakterizuje tuto kategorii jako území zřízené zejména z vědeckých důvodů nebo z důvodů ochrany divoké přírody a za tímto účelem je i spravována; má se jednat o oblast nenarušené přírody.⁷⁹⁾ Jejím cílem je chránit přírodu a udržovat přírodní procesy v nezměněné podobě s cílem uchovat (mít) ekologicky reprezentativní příklady přirozeného životního prostředí pro vědecké účely, monitoring životního prostředí, z výchovných důvodů a z důvodu zachování genetických zdrojů v dynamickém a evolučním stavu.⁸⁰⁾ Této kategorii odpovídá nejen NPR ale i PR. Dle ZOPK jsou definičními znaky národní přírodní rezervace menší území, přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou, ekosystémy významné a jedinečné v národním nebo mezinárodním měřítku. Její využívání je striktně vázáno na zlepšení či uchování dosavadního stavu přírodního prostředí. V souladu s požadavkem IUCN je tedy zcela podřízeno ochraně přírody na daném území. Její cíle jsou tedy zcela shodné s cíli této kategorie podle IUCN.

Ochranné podmínky národní přírodní rezervace

Základní ochranné podmínky ZOPK vymezuje v § 29 formou zákazů určitých činností, tedy negativně. Jedná se dle mého názoru opět o konkretizaci pozitivně formulované ochranné podmínky definované v § 28 odst. 3, která připouští pouze takové využívání NPR, jímž se uchová a čilepší stav přírodního prostředí. Porovnáváme-li tyto ochranné podmínky s ochrannými podmínkami velkoplošných zvláště chráněných území, zejména 1. a 2. zóny národního parku, zjistíme následující.

Všechny činnosti zakázané v národní přírodní rezervaci jsou zakázané i v národním parku, buď na celém jeho území, nebo v jeho 1. zóně. Ne všechny činnosti zakázané nebo omezené v národním parku, ať již na celém jeho území, nebo v jeho 1. zóně, jsou však zakázané i v NPR. Jedná se např. o zákaz hnojit, používat kejdu silážní šfávy a ostatní tekuté odpady v 1. zóně národního parku, který v případě národní přírodní rezervace upraven není. Je pouze zakázáno provádět chemizaci (§ 29 písm. a)). Režim 1. zóny národního parku je tedy přísnější než režim národní přírodní rezervace.

Pozornost si zasluhuje omezení výkonu práva myslivosti a rybářství v NPR. Výkon těchto práv je v NPR vázán na souhlas, v CHKO výkon těchto práv není ome-

⁷⁹⁾ Parks for Life, Action for Protected Areas in Europe, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas (CNPPA), IUCN 1994, s. 9 – odkaz na Resoluci 19. 4 z 19. schůze Generálního shromáždění IUCN, Buenos Aires, leden 1994.

⁸⁰⁾ Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales a Areas Protegidas 1993, World Conservation Monitoring Centre and IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, s. XXXVI.

zen téměř vůbec (srov. § 26 odst. 1 písm. e)). V národním parku je sice zakázáno odchytávat živočichy, pokud tento zákon, bližší ochranné podmínky nebo návštěvní řád nestanoví jinak, nicméně zároveň se zakazuje používání otrávených návnad při výkonu práva myslivosti. Ustanovení § 21 pak zmocňuje orgán ochrany přírody výkon tohoto práva v určitých částech NP nebo na celém jeho území omezit nebo vyloučit. Přitom platí vždy zákaz používání otrávených návnad. V konečném důsledku je možnost zakázat či omezit toto právo v národním parku a národní přírodní rezervaci prakticky stejná. V NPR je však toto právo omezeno i bez ohledu na aktivitu orgánu státní správy, naopak aktivitu musí vyvinout ten, kdo chce právo vykonávat a požádat orgán ochrany přírody o souhlas. V NP je naopak nutná činnost orgánu ochrany přírody, který by tato práva omezil či zakázal. Při jeho nečinnosti je toto právo omezeno pouze zákazem používat otrávené návnady. Tento zákaz platí i v NPR. Při tomto srovnání se režim NPR jeví jako srovnatelný, resp. o něco málo přísnější, než režim 1. zóny národního parku. Režim NP, tedy i jeho 1. zóny, však není dán pouze základními ochrannými podmínkami; zejména omezení, která mohou obsahovat návštěvní řády (zákaz turistických a rekreačních činností) mohou režim národního parku výrazně zpřísnit oproti režimu národní přírodní rezervace. Podobně je to i v případě bližších ochranných podmínek. Ty sice mohou mít dle § 44 podobu činností nebo zásahů vázaných na souhlas, nicméně, jak bylo uvedeno výše, domnívám se, že v případě NP zřízených zákonem lze jít nad rámec tohoto ustanovení (jedná se o *lex specialis* vzhledem k ZOPK a zároveň o *lex posterior*). Oproti ochrannému režimu chráněné krajinné oblasti, a to i 1. a 2. zóny CHKO, je režim národní přírodní rezervace naopak výrazně přísnější. Je zde, na rozdíl od CHKO, resp. jeho 1. a 2. zóny, zakázáno vstupovat a vjíždět mimo značené cesty, provozovat některé sporty (horolezectví, létání na padácích, jízda na kolech, apod.), sběr rostlin; výkon práva myslivosti a rybářství je vázán na souhlas.

Charakter bližších ochranných podmínek je stejný jako u ostatních ZCHÚ (vyjma národního parku, je-li zřízen zákonem). Platí zde to, co bylo uvedeno výše v částech věnovaných národním parkům a chráněným krajinným oblastem. Podobně jako u těchto kategorií i v případě NPR a dalších maloplošných ZCHÚ obsahují zřizovací předpisy řadu bližších ochranných podmínek, které jdou nad rámec zákona, mají podobu přímo zákazů či povinností, resp. výčtu povolených činností.

5.2.2 Přírodní rezervace

Tato kategorie má nejbliže ke kategorii I – přísná přírodní rezervace dle IUCN, nicméně jeden ze základních požadavků, kterým je udržovat přírodní procesy v nezměněné podobě, tedy ochrana neporušené přírody, není v případě PR tak jednoznačně vyjádřen. Za přírodní rezervaci by měla být prohlašována území s velmi zachovalou a málo porušenou přírodou (se soustředěnými přírodními hodnotami se zastoupením typických a významných ekosystémů). Režim území je dán základními a bližšími ochrannými podmínkami. Chybí zde obdoba ustanovení, kterým se povoluje pouze takové využívání území, které uchová nebo zlepší dosavadní stav přírodního prostředí; ustanovení, které nalezneme v různé podobě u všech národních ZCHÚ i u CHKO. V případě PR to však ze základních ochranných podmínek zcela

jednoznačně neplyne. Nejedná se však o rozpor s požadavky IUCN, neboť účelem této kategorie je poskytnout ochranu i územím, která nespĺňují podmínky pro vyhlášení NPR a tomu odpovídá i mírnější ochranný režim. Ačkoliv je tato kategorie nejbližší kategorií I IUCN, je zde poskytována ochrana méně významným a cenným územím než požaduje IUCN.

Jak již bylo uvedeno výše, ochranný režim přírodní rezervace vymezují v ZOPK základní ochranné podmínky. Ty pochopitelně nejsou tak přísné jako u národní přírodní rezervace či velkoplošných ZCHÚ. Z hlediska povoleného způsobu využívání území, a tedy i možnosti či nemožnosti využívat území přírodní rezervace pouze způsobem, kterým se uchovává či zlepšuje dochované přírodní prostředí, je důležitý především zákaz hospodaření způsobem vyžadujícím intenzivní technologie (zejména takové, které by mohly vést ke změnám v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému nebo nenávratnému poškození půdního povrchu), zákaz používat biocidy, záměrně rozšiřovat nepůvodní druhy a zákaz stavět a umisťovat nové stavby. Naopak přímo zákonem není omezena těžba nerostných surovin, turistická a rekreační činnost a pohyb včetně vjezdu motorovými vozidly. Tyto činnosti, které mohou jednoznačně vést k poškození dochovaného stavu životního prostředí, mohou být omezeny pouze bližšími ochrannými podmínkami, a tedy pouze vázány na souhlas. Podobně jako u ostatních ZCHÚ je i zde ustanovení, podle kterého je zakázáno měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany PR. V tomto případě však nabývá toto ustanovení na významu, vzhledem k neexistenci ustanovení, které by zakazovalo využívání přírodní rezervace způsobem, který zhoršuje dochované přírodní prostředí.

Výkon práva myslivosti a rybářství lze v PR pouze omezit, nikoli zakázat, a to jen v případě, je-li jeho výkon v rozporu s podmínkami ochrany. Takovýmto omezením je dle mého názoru zjevně i vázání této činnosti na souhlas v bližších ochranných podmínkách (ve zřizovacím předpise – nařízení okresního úřadu nebo vyhlášce správy CHKO nebo NP).

U přírodní rezervace tak není zákonem garantováno uchování nebo zlepšení přírodního prostředí, nicméně je možno se k tomuto stavu přiblížit nebo ho i dosáhnout prostřednictvím bližších ochranných podmínek. Na druhou stranu se prostřednictvím PR poskytuje ochrana nikoli jedinečným a v národním či mezinárodním měřítku významným přírodním hodnotám, a proto je namístě i mírnější ochranný režim. Za nedostatek zákona však považují absenci zákazu, resp. omezení těžby nerostných surovin v přírodní rezervaci.

5.2.3 Národní přírodní památka

Tuto kategorii vymezuje § 35 ZOPK a stanoví tyto definiční znaky: přírodní útvar menší rozlohy, národní či mezinárodní ekologický, vědecký nebo estetický význam, přípustnost jeho formování nejen přírodou, ale i člověkem.

Spolu s kategorií přírodní památka odpovídá tato kategorie kategorií III – přírodní památka podle IUCN. Dle Světového svazu ochrany přírody se jedná o relativně malá území určená k ochraně specifických přírodních rysů. Cílem je dle IUCN chránit a uchovávat specifické přírodní prvky národního významu s jedinečnými rysy ne-

bo hodné zvláštního zájmu. V porovnání s přírodní památkou dle IUCN však národní přírodní památka vykazuje některé odlišné znaky. Odlišnost od přírodní památky dle IUCN spočívá ve skutečnosti, že ZOPK rozšiřuje tuto kategorii i na útvary, které jsou významné historicky (doslova vědecky a esteticky), nikoli tedy jen z hlediska přírodního. Výslovně se též připouští spolupůsobení (spoluvytváření) člověka. Tyto znaky – možný historický význam, přípustné spolupůsobení člověka a dále též specifický územní charakter (nemusí se vždy jednat o území, ale pouze o krajinný bod, útvar) odlišují kategorii národní přírodní památky a podobně i kategorii přírodní památky od ostatních kategorií ZCHÚ.

Definice národní přírodní památky v zákoně je doplněna demonstrativním výčtem útvarů, které mohou být prohlášeny NPP, splňují-li další zákonné znaky. Může se jednat o geologické a geomorfologické útvary (např. jeskyně a jiné krasové jevy, skály, geologické profily), naleziště nerostů či vzácných nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů. Mohou jimi být i rybníky, jezera, pralesy (Hojná voda), paleontologická naleziště, louky (zejména jako naleziště vzácných druhů), potoky, rašeliniště, apod. Příkladem NPP, na jejichž podobě se podílel člověk, je NPP Terčino údolí – parkově upravená krajina z 18. století, NPP Americká zahrada – arboretum nebo NPP Valašské muzeum v přírodě.

Porovnání právního režimu národní přírodní památky a národní přírodní rezervace

Ačkoliv jsou si kategorie národní přírodní památka a národní přírodní rezervace pojmově poměrně blízké a i v praxi je někdy rozdíl mezi těmito kategoriemi obtížně rozpoznatelný (rozlišitelný) – rašeliniště či rybník jsou někdy NPP, jindy NPR, lze nalézt v definičních znacích zásadní odlišnosti. Jedná se o výše zmiňovaný územní charakter, kdy NPP mohou být pouhé útvary nepatrné rozlohy, nicméně mohou zaujímat i území velikostně srovnatelné s územím NPR. Dalším podstatným odlišujícím znakem je, že se nemusí jednat o čistě přírodou utvářené útvary. Ovšem i tento znak mají jen některé NPP, nejedná se o obligatorní znak. Dalším rozdílem je, že v případě NPP je zdůrazněn vědecký a zejména pak estetický význam.

Odlišný je ochranný režim obou těchto kategorií. Režim národní přírodní rezervace je jednoznačně přísnější. Využívání připouští pouze v případě, může-li to zlepšit nebo uchovat dosavadní stav jejich přírodního prostředí. Dále zákon zakazuje celou řadu činností (§ 29). Naproti tomu v národní přírodní památce není zákonem hospodářské využívání bezpodmínečně vyloučeno, je zakázáno, hrozilo-li by tím poškození národní přírodní památky. Vedle toho jsou zakázány změny a poškozování NPP. Taxativně vymezené činnosti, které by tento pojem konkretizovaly, resp. které by přímo zákon zakazoval tak, jak je tomu u NPR, však vymezeny nejsou. Charakter bližších ochranných podmínek stanovených ve zřizovacím předpise (vyhlášce ministerstva) je stejný jako u jiných ZCHÚ (§ 44 odst. 2 ZOPK). Teoreticky by základní ochranná podmínka, stanovící zákaz změn, poškozování a hospodářského využívání, pokud by tím hrozilo poškození NPP, měla být postačující. Pojem poškozování by měl zahrnovat veškeré škodlivé činnosti, tedy i ty, které jsou v případě národní přírodní rezervace či přírodní rezervace zakázány výslovně. Nicméně se domnívám, že

by bylo vhodnější a posílilo by ochranu NPP, kdyby některé činnosti byly explicitně vyloučeny zákonem. Domnívám se, že konkretizace v bližších ochranných podmínkách není nejvhodnější: zde lze vymezit činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody a tím dochází k relativizaci zákazu škodlivé činnosti.

5.2.4 Přírodní památka

Přírodní památka doplňuje kategorii národní přírodní památka a poskytuje ochranu útvarům stejného charakteru, avšak menšího významu. Definice těchto dvou kategorií se liší právě mírou významu ekologického, vědeckého či estetického. Pro přírodní památku je určující regionální význam. Kategorie přírodní památka poskytuje ochranu též útvarům pouhého regionálního významu, což neodpovídá zcela kategorii III (přírodní památka) dle IUCN (viz. kapitola 5.2.3.). IUCN vyžaduje pro zařazení do této kategorie význam národní. Jinak se však jedná o útvary obdobného charakteru jako kategorie III IUCN (přírodní památka). V tomto směru tedy naše právní úprava poskytuje širší ochranu než poskytuje IUCN.

Ze zákona je ochranný režim této kategorie nejmírnější ze všech kategorií ZCHÚ. Zákon nestanoví žádnou základní ochrannou podmínku, pouze zmocňuje orgán ochrany přírody, který přírodní památku vyhlásí (okresní úřad, správa národního parku, správa chráněné krajinné oblasti) ke stanovení bližších ochranných podmínek. Charakter bližších ochranných podmínek byl již vícekrát zmíněn. Vzhledem k tomu, že zákon přímo neomezuje žádné činnosti v na území PP, bude třeba věnovat stanovení bližších ochranných podmínek (tedy vymezení činností vázaných na souhlas) náležitou pozornost. Domnívám se však, že výkladem lze dovodit zákaz ničení a poškozování přírodní památky. Především již prohlášení útvaru (území) za přírodní památku a tedy prohlášení zvláštní ochrany v sobě implicitně obsahuje zákaz ničení a poškozování této památky. Dle § 3 písm. f) se jedná o zvláště chráněnou část přírody vyhlášenou ke zvláštní ochraně. Dále pak § 87 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) a § 88 odst. 1 písm. a) sankcionují poškození a zničení součástí přírody ZCHÚ, případně ZCHÚ. Dle mého názoru je tímto ustanovením chráněna i přírodní památka.

5.2.5 Přírodní parky a přechodně chráněné plochy

Tyto dva instituty mají de facto charakter chráněných území. ZOPK je však nepovažuje za zvláště chráněná území a jedná se tak de iure o instituty obecné územní ochrany přírody. Bylo o nich pojednáno výše (v kapitole 4).

Zejména přírodní park, který je specifickým prostředkem ochrany krajinného rázu, vykazuje znaky chráněného území podobného kategorii ZCHÚ. Je zřizován obecně závazným předpisem, který může stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území. Omezení činností pravděpodobně nelze vykládat jako jejich úplný zákaz. Domnívám se, že tato omezení mohou mít především charakter jako bližší ochranné podmínky ZCHÚ (tedy vázání činností na souhlas), dále se však může jednat i o omezení časová, popřípadě kvantitativní. Způsob zřízení, charakter ochranných podmínek, charakter předmětu ochrany (krajinný ráz s významnými soustředěnými estetickými a přírodními

hodnotami, který není zvláště chráněn prostřednictvím ZCHÚ) i územní charakter jsou tedy velmi podobné. Výslovně je vyloučeno překrývání ZCHÚ a přírodního parku. K ochraně krajinného rázu zvláště chráněného území není možné institut přírodního parku použít. Na území přírodního parku je tedy z hlediska ochrany přírody a krajiny vyloučen dvojí režim ochrany, není tomu tak z hlediska chráněných území či ochranných pásem zřizovaných za jiným účelem, než je ochrana přírody a krajiny. Teoreticky by bylo možné na území přírodního parku vyhlásit přechodně chráněnou plochu. V tomto případě by však šlo spíše o další opatření k ochraně specifických hodnot přírodního parku, které by pouze doplňovalo ochranný režim přírodního parku, než o další „chráněné území“.

Z povahy přírodního parku by měla plynout nižší ochrana než u přírodní památky a přírodní rezervace, ale okresní úřad by mohl stanovit i přísnější režim a tím degradovat národní ZCHÚ. Celkově lze tedy přírodní park považovat za vhodný nástroj, který by však neměl být zneužíván (resp. nadměrně používán namísto jiných institutů). Již v zákoně (ZOPK) by bylo vhodné blíže specifikovat jeho režim.

Přechodně chráněné plochy se od ostatních území chráněných dle ZOPK odlišují především dvěma znaky; časovým omezením, jsou zřizovány na předem stanovenou dobu a tím, že jsou zřizovány rozhodnutím orgánu ochrany přírody, nikoli obecně závazným předpisem. Jedná se o správní akt působící vůči neomezenému okruhu adresátů (*erga omnes*) vydaném v konkrétní věci. Skutečnost vzniku přechodně chráněných ploch *ex acte* je významná i z hlediska náhrady za omezení vlastnického práva. Tuto skutečnost zohledňuje § 13 odst. 2 ZOPK, který však nárok na náhradu podmiňuje újmou nikoli nepatrnou. Toto omezení není tak, dle mého názoru, v souladu Listinou základních práv a svobod. Zákon nijak nevymezuje velikost přechodně chráněné plochy. Její účel (zejména ochrana dočasného výskytu rostlinných či živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů) však bude determinovat i její velikost a pravděpodobně se většinou bude jednat spíše o menší území.

ZOPK nevyklučuje použití institutu přechodně chráněné plochy v případě zvláště chráněných území. Může tak plnit též funkci doplňkového nástroje ochrany zvláště chráněného území.

Zákon tedy rozlišuje dvě kategorie velkoplošných chráněných území (NP a CHKO). Přírodní park, institut obecné ochrany přírody a krajiny, nicméně charakteru chráněného území, lze z výše uvedených důvodů podle rozsáhlosti obtížně zařadit. Jeho definičním znakem není ani menší ani rozsáhlé území.

5.3 SHRNUTÍ

ZOPK upravuje celkem osm typů chráněných území. V šesti případech se jedná o zvláště chráněná území, u kterých nalezneme celou řadu společných znaků. Dva instituty (přírodní park a přechodně chráněná plocha) řadí ZOPK mezi obecné nástroje územní ochrany, vykazují však celou řadu znaků chráněných území (zejména je tomu tak u přírodního parku).

Pro šest kategorií zvláště chráněných území je společná obecná charakteristika předmětu ochrany, vždy se jedná o významné přírodní hodnoty, vždy se poskytuje

ochrana hodnotným částem přírody, případně krajiny, včetně nalezišť druhů rostlin či živočichů. Konkrétní předmět ochrany se však pochopitelně u jednotlivých kategorií ZCHÚ odlišuje a v závislosti na jeho vymezení se odlišuje i ochranný režim jednotlivých kategorií ZCHÚ.

Odlišný je, jak bylo výše řečeno, ochranný režim. Společné je však rozlišování základních a bližších ochranných podmínek a jejich charakter. Zde tvoří jedinou výjimku národní parky, jejichž bližší ochranné podmínky mohou mít jinou povahu než bližší ochranné podmínky ostatních kategorií ZCHÚ, jak bylo uvedeno výše.

Všechna ZCHÚ jsou zřizována právním předpisem, nikoli individuálním správním aktem. Jedinou výjimkou je možnost vzniku přírodní rezervace a přírodní památky i na základě smlouvy.

U všech zvláště chráněných území zákon počítá s institutem plánů péče o zvláště chráněné území, i když jeho podoba je odlišná. Všechna ZCHÚ mohou mít ochranná pásma, obligatorní je tento institut však pouze u tzv. maloplošných ZCHÚ. Členění zvláště chráněných území na zóny se provádí pouze u národních parků a chráněných krajinných oblastí.

6 OCHRANNÁ PÁSMA ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A PAMÁTNÝCH STROMŮ

Ochranná pásma podle ZOPK jsou součástí územní ochrany přírody a krajiny. ZOPK rozeznává dva základní druhy ochranných pásem – ochranné pásmo ZCHÚ a ochranné pásmo památného stromu. Ochranné pásmo památného stromu je typické ochranné pásmo poskytující ochranu určitému bodu (útvary – stromu či skupině stromů). Ochranné pásmo ZCHÚ je specifické tím, že poskytuje ochranu celému území a je doplňujícím prostředkem ochrany tohoto území, neboť hlavním nástrojem ochrany je právě ZCHÚ. Jeho úkolem je „zabezpečit zvláště chráněná území před rušivými vlivy z okolí“. Vytváří tedy jakousi přechodnou zónu mezi zvláště chráněným územím a ostatní krajinou.

6.1 OCHRANNÉ PÁSMO ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÉHO ÚZEMÍ

Ochranné pásmo ZCHÚ se vyhláší právním předpisem stejné právní síly jako ZCHÚ, popř. vzniká ze zákona. Může to být jak stejným předpisem, kterým se ZCHÚ zřizuje, tak předpisem samostatným. Zákon umožňuje zřízení ochranného pásma všech kategorií ZCHÚ, obligatorní je však pouze u maloplošných ZCHÚ. Jestliže není ochranné pásmo maloplošného zvláště chráněného území zřízeno, vzniká *ex lege*. Zákonné ochranné pásmo maloplošného ZCHÚ představuje území do 50 m od hranic ZCHÚ. Obdobně jako u ochranného pásma památného stromu (viz níže), orgán ochrany přírody může stanovit v právním předpise ochranné pásmo jak větší, tak i menší než je zákonné ochranné pásmo.

Předmětem ochrany je zvláště chráněné území, smyslem ochranného pásma je zabezpečit ZCHÚ před rušivými vlivy okolí. V samotném ochranném pásmu se tedy

nemusí nalézat žádné významné přírodní hodnoty (živé i neživé přírody). Tím se ochranné pásmo ZCHÚ významně odlišuje od jiných ochranných pásem (ochranné pásmo památného stromu, ochranné pásmo vodního zdroje, apod.), v kterých se přímo nalézá předmět ochrany – významná přírodní hodnota. Zde se zvláště chráněné území nalézá uvnitř ochranného pásma, nikoli však na jeho území.

V ochranném pásmu není přímo zakázán výkon žádných činností ani zásahů. Omezení v ochranném pásmu má stejný charakter jako bližší ochranné podmínky ZCHÚ, jsou zde vymezené činnosti a zásahy vázané na předchozí souhlas. Právo stanovit takovéto činnosti a zásahy má orgán, který ochranné pásmo vyhláší. Zákon vymezuje též základní ochranný režim ochranného pásma, a to jakéhokoli, bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o zákonné ochranné pásmo nebo ochranné pásmo stanovené orgánem ochrany přírody. Stanoví v § 37 odst. 2 několik druhů činností vázaných na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody vždy přímo ze zákona. Tento základní ochranný režim je pro ochranná pásma všech zvláště chráněných území shodný. Jediným případem, kdy by v ochranném pásmu mohly být přímo zakázány některé činnosti, je ochranné pásmo národního parku, kdy je NP i jeho ochranné pásmo vyhlášeno zákonem. V praxi však tento případ zatím nenastal. NP České Švýcarsko (jediný NP vzniklý po účinnosti ZOPK a tedy vyhlášený zákonem) ochranné pásmo nemá. V tomto případě, stejně tak jako u NP Šumava, je národní park dostatečně zajištěn před rušivými vlivy okolní přilehlými chráněnými krajinnými oblastmi (CHKO Šumava, resp. CHKO Labské pískovce a CHKO Lužické hory), které tak plní zároveň funkci ochranného pásma NP.

V případě ochranných pásem NP KRMAP, NP Podyjí, ochranných pásem CHKO a části maloplošných ZCHÚ existuje podobný problém jako u bližších ochranných podmínek ZCHÚ vyhlášených před účinností ZOPK. Ochranná pásma NP KRMAP a NP Podyjí jsou upravena ve vládních nařízeních č. 164/1991 Sb. a 165/1991 Sb., kterými se zřizuje, resp. znovu vyhláší příslušný NP. V ochranných pásmech jsou vedle činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody vymezeny i činnosti, které jsou zakázány. To bylo sice v souladu se zákonem č. 40/1956 Sb., za jehož účinnosti byla tato vládní nařízení vydána, nicméně to není v souladu s platným ZOPK ani s Listinou základních práv a svobod. Navíc v souladu s Listinou nebylo ani příslušné ustanovení zákona č. 40/1956 Sb., jež nestanovilo žádné meze pro stanovení činností, které mohou být v ochranném pásmu zakázány. Tato ustanovení jsou tedy, dle mého názoru, neaplikovatelná a pravděpodobně pozbyla účinnosti podle čl. 6 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., podle kterého pozbývají účinnosti ta ustanovení zákonů a jiných právních předpisů, která nebyla do 31. 12. 1991 uvedena do souladu s Listinou základních práv a svobod.

Zákon umožňuje stanovení ochranných pásem NP i CHKO, v obou případech jeho stanovení není obligatorní, neboť v konkrétním případě může poskytnout dostatečnou ochranu 4. případně 3. zóna CHKO či NP. V případě NP tuto roli může sehrát i sousedící CHKO, neboť jeho režim je jednoznačně přísnější, než může být režim ochranného pásma.

Všechna CHKO byla zřízena před účinností ZOPK a v převážné většině měla stanovená ochranná pásma. Jejich ochranný režim však na rozdíl od ochranných pásem NP nemá povahu zákazů některých činností ani podmiňování některých činností a zásahů souhlasem. Nejčastěji je vymezení a režim ochranného pásma dán tímto nebo obdobným ustanovením: „*V obcích (osadách), jejichž intravilánem prochází hranice oblasti, tvoří jejich intravilán ochranné pásmo, na které se ve věcech územního plánování hledí, jakoby leželo v oblasti.*“⁸¹⁾ Ačkoliv je toto ustanovení dle mého názoru nadále aplikovatelné, domnívám se, že znamená jediné – stanoví ochranné pásmo. Nestanoví však v podstatě žádný ochranný režim. Význam tohoto ustavení ve vztahu k územnímu plánování je dán existencí (stanovením) ochranného pásma, neboť v tomto případě se uplatní § 126 odst. 1 stavebního zákona⁸²⁾ a v řízení podle stavebního zákona (územního nebo stavebního řízení) v ochranném pásmu CHKO bude třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.

6.2 OCHRANNÉ PÁSMO PAMÁTNÉHO STROMU

Předmětem ochrany ochranného pásma je památný strom, skupina takových stromů, případně stromořadí. Tyto stromy se prohlašují za památné rozhodnutím orgánu ochrany přírody tedy *ex acte*, ochranné pásmo však nemusí vzniknout na základě tohoto rozhodnutí. V případě, že jej orgán ochrany přírody nevymezí, vzniká *ex lege* ve tvaru kruhu okolo stromu (§ 46 odst. 3 ZOPK). Není zde řešen tvar a velikost ochranného pásma skupiny stromů nebo stromořadí, pravděpodobně však vznikne ochranné pásmo kolem každého stromu jednotlivě. Vhodnější je jednoznačně vymezení ochranného pásma přímo orgánem ochrany přírody, který rozhodl o prohlášení stromu za památný. Ochranné pásmo upravené v zákoně má subsidiární povahu. Zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem orgán ochrany přírody vymezí ochranné pásmo. Nemůže však tak stanovit obecně závazným předpisem, neboť pro ten chybí výslovné zmocnění.⁸³⁾ Musí ho tedy vymežit rozhodnutím vydaném ve správním řízení dle správního řádu (použití správního řádu § 90 odst. 1 ZOPK nevylučuje ani pro vyhlášení památného stromu – § 46 odst. 1, ani pro stanovení jeho ochranného pásma – § 46 odst. 3). Pravděpodobně tak učiní v rozhodnutí, kterým zároveň vyhláší památný strom. Nic ale nebrání tomu, aby ochranné pásmo památného stromu bylo vyhlášeno samostatně, samostatným rozhodnutím v samostatném správním řízení, které může být i časově oddělené od rozhodnutí o vyhlášení památného stromu.

⁸¹⁾ Ustanovení § 3 výnosu č. 17644/80 ministerstva kultury ČSR o zřízení chráněné krajinné oblasti „Bílé Karpaty“, rozprostírající se na území okresů Hodonín, Uherské Hradiště, Gottwaldov, obdobně též např. výnos č. 4947/72-II/2 ministerstva kultury ČSR o zřízení chráněné krajinné oblasti „Český kras“ (čl. 3).

⁸²⁾ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸³⁾ Srov. § 37 odst. 1, § 78 odst. 2 a § 77 odst. 3 ZOPK obsahující výslovné zmocnění k vydání vyhlášky o zřízení PP, PR, přírodního parku a ochranných pásem ZCHÚ. Naproti tomu § 76 odst. 2 písm. d) toto zmocnění neobsahuje. Jeho díkce nasvědčuje tomu, že ochranné pásmo se má vyhlásit stejným způsobem jako památný strom.

Rozsah tzv. základního ochranného pásma tedy ze zákona určuje § 46 odst. 3 ZOPK. Orgán ochrany přírody může stanovit nepochybně toto ochranné pásmo větší, domnívám se však, že mu nic nebrání, aby v rozhodnutí vymezil i ochranné pásmo menší než je zákonné ochranné pásmo.⁸⁴⁾ Vzhledem k tomu, že smyslem stanovení zákonného ochranného pásma je stanovení určité minimální úrovně ochrany, mělo by k stanovení menšího ochranného pásma docházet jen v odůvodněných případech, tam, kde to vyžadují konkrétní podmínky nebo okolnosti. Na druhou stranu svěření rozhodnutí o stanovení ochranného pásma do pravomoci orgánu ochrany přírody nasvědčuje možnosti tohoto orgánu reagovat při vymezování ochranného pásma na konkrétní podmínky.

V rozhodnutí o ochranném pásmu lze vymezit činnosti a zásahy vázané na předchozí souhlas. Vedle toho § 46 odst. 3 ZOPK stanoví, že v ochranném pásmu není dovolena žádná pro památný strom škodlivá činnost, například výstavba, terénní úpravy, odvodňování, chemizace. Tento zákaz je však, použijeme-li gramatický výklad, vztažen pouze na základní, zákonné ochranné pásmo. V ochranném pásmu *ex acte* je pouze možné omezit, resp. vázat na souhlas určité činnosti a zásahy – nejsou zde tedy přímo zakázány žádné činnosti. Domnívám se však, že zákaz výkonu určitých činností škodlivých pro památný strom v ochranném pásmu *ex acte* plyne ze zákazu památné stromy ničit, poškozovat a rušit v přirozeném vývoji (§ 46 odst. 2 ZOPK). Dle mého názoru by však bylo vhodnější zákaz určitých činností stanovit taxativně přímo v zákoně i pro ochranná pásma *ex acte*. V rozhodnutí orgánu ochrany přírody by pak tento základní ochranný režim byl doplněn omezením určitých dalších činností a zásahů.

Ochranná pásma památných stromů vznikají *ex acte*. To platí, dle mého názoru, do jisté míry i v případě, kdy orgán ochrany přírody ochranné pásmo nestanoví a uplatní se tak zákonné ochranné pásmo. V tomto případě je individuální správní akt podmínkou k tomu, aby se ustanovení o zákonném ochranném pásmu uplatnilo. To má zásadní význam pro stanovení náhrady za omezení vlastnického práva, ke kterému dojde *ex acte*. Problematické omezování vlastnických a jiných práv a náhrady za omezení vlastnického práva bude věnována samostatná část. Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že rozhodnutí o prohlášení stromu za památný, případně o stanovení jeho ochranného pásma, zakládá dle mého názoru právo vlastníka pozemku, na kterém se památný strom a jeho ochranné pásmo nacházejí, na náhradu za omezení vniklá tímto rozhodnutím. V optimálním případě by rozhodnutí o náhradě mělo být učiněno současně s prohlášením památného stromu a stanovením jeho ochranného pásma, resp. by výrok o náhradě měl být součástí tohoto rozhodnutí. S tím však platná právní úprava nepočítá. Zákon nestanoví nárok na náhradu tak, jak je tomu na jiném místě u přechodně chráně-

⁸⁴⁾ Podobně Pekárek, M. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, Iuridica Brunensia, Brno 1995, I. vydání, s. 70 a 71: „... zákonné ochranné pásmo označuje zákonodárce jako základní, lze dovodit, že jde o minimální rozsah ochranného pásma v okolí památného stromu. V praxi lze však (zejména s ohledem na územní podmínky) připustit, že při individuálním vyhlášení ochranného pásma orgánem ochrany přírody by mohlo dojít k jeho zúžení. Tato skutečnost by však měla být vždy výslovně odůvodněna.“

ných ploch vznikajících taktéž *ex acte*. Domnívám se, že právní nárok na náhradu však existuje, je dán Listinou základních práv a svobod (čl. 11) a vlastník pozemku by se mohl úspěšně domáhat náhrady u soudu. Za nedostatek považují skutečnost, že na tomto místě ZOPK nárok na náhradu neřeší.

7 VYBRANÉ PROBLÉMY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A JEJICH ŘEŠENÍ

7.1 ÚZEMNÍ PŘEKRÝVÁNÍ VÍCE CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ

Pokud se na určitém území vyskytuje více kategorií chráněných území nebo ochranných pásem, platí zde ochranné režimy všech těchto území. Velice často takto mohou platit ochranné režimy dvou chráněných kategorií, může se jich překrývat však i více. To na jednu stranu vytváří poměrně nepřehlednou situaci, na druhou stranu však může mít své často praktické důvody, které existenci dvou či více typů chráněných území opodstatňují.

Jednou z příčin existence více různých kategorií chráněných území na určitém území je jejich zřizování různými právními předpisy, často i předpisy různé právní síly, případně též individuálním správním aktem. V některých případech jsou tato území zřizována na základě stejné zákonné normy, jindy na základě různých zákonných norem. To pak samozřejmě vede k podstatnějším odlišnostem právního režimu jednotlivých druhů chráněných území. Důsledkem odlišných právních předpisů jsou odlišnosti nejen hmotně právní úpravy (zejména ochranných podmínek), ale i procesní úpravy, včetně odlišných správních úřadů. Zvláště komplikované je pak řízení, resp. činnost státní správy na daném území, protože věcně příslušných orgánů může být více.

Zejména týká-li se dané řízení či jiná činnost orgánu veřejné správy fyzické či právnické osoby, dostává se tato do složité situace. Musí např. o výjimku či souhlas k určité činnosti žádat dva nebo i více orgánů, což řízení může neúměrně prodloužit, navíc souhlas jednoho orgánu nijak nepředjímá stanovisko (souhlas, jednání) dalšího příslušného orgánu.

V zásadě lze rozlišit dvě hlavní situace výskytu více druhů chráněných území, popř. ochranných pásem na určitém území:

1. Na území se vyskytují plochy (lokality) chráněné podle různých právních předpisů a zřizované za účelem ochrany odlišných složek životního prostředí. Takovéto překrývání více ochranných režimů je zcela legitimní a logické. Různost právních předpisů, na jejichž základě jsou tyto kategorie chráněných území, případně ochranných pásem, vyhlášovány, vede k výrazně odlišnému právnímu režimu, hmotněprávnímu i procesnímu. Odlišnému předmětu ochrany by tedy měl odpovídat i odlišný ochranný režim. Ochranné podmínky, které platí na daném území, se tak výrazně rozšiřují, mohou si však i odporovat. V tomto případě

je třeba situaci řešit interpretací, zejména za zásady *lex posterior derogat priori* a *lex specialis derogat generali*, případně též *lex superior derogat inferiori*.⁸⁵⁾

Často se v jednom a tomtéž území nachází plochy (lokality) chráněné podle ZOPK a území zřizovaná za účelem ochrany vod – chráněné oblasti přirozené akumulace vod, ochranná pásma vodních zdrojů.

V případě CHOPAV, ochranných pásem vodních zdrojů a vodárenských toků a povodí jsou k udělování souhlasu, povolení, popř. výjimky k určitým činnostem, příslušné různé orgány (např. v případě výjimky z ochranných podmínek CHOPAV je to vláda, souhlasy a povolení k určitým stavbám a činnostem vydávají pověřené obecní úřady, popř. okresní úřady, ke zřízení ochranných pásem vodních zdrojů jsou příslušné okresní úřady). V případě ZCHÚ zřizovaných dle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou také příslušné různé orgány ochrany přírody, výjimky z ochranných podmínek povoluje orgán, který je příslušný k vyhlášení ochrany, v případě národního parku a chráněné krajinné oblasti je tímto orgánem MŽP (§ 43 ZOPK). Souhlas orgánu ochrany přírody je třeba na území CHKO a NP i k vydání povolení či souhlasu podle vodního zákona. Překrývají-li se tedy režimy území chráněného podle vodního zákona a podle ZOPK, budou v případě, že daná činnost je omezená (zakázaná, vázána na souhlas, apod.) v obou typech chráněných území, potřebné souhlasy (povolení, výjimka) dvou odlišných orgánů. Často tomu tak bude v případě těžby některých nerostných surovin nebo povolování a umístování staveb.⁸⁶⁾ ZOPK však předpokládá souhlas orgánu ochrany přírody vždy k povolení některých činností nebo udělení souhlasu podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, chybí však obdobné ustanovení pro případ udělování výjimek z činností zakázaných v CHOPAV; k těmto činnostem však bude většinou potřebná výjimka též ze ZOPK dle § 43.⁸⁷⁾ Nicméně vhodnější by bylo požadovat souhlas orgánu ochrany přírody k udělení výjimky k činnosti zakázané v CHOPAV na území chráněné krajinné oblasti nebo národního parku vždy.

2. Na území velkoplošného zvláště chráněného území nebo v jeho ochranném pásmu se nachází maloplošné ZCHÚ nebo jeho ochranné pásmo (obdobně se může v ochranném pásmu vodárenského toku nebo v CHOPAV nacházet ochranné pásmo vodního zdroje). Situace může být ještě komplikována skutečností, že maloplošné

⁸⁵⁾ K rozpornosti právních norem blíže Knapp, V.: Teorie práva, I. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, s. 166.

⁸⁶⁾ Těžba nerostných surovin je zakázána ve většině ZCHÚ přímo ze zákona, je ji možno povolit pouze na základě výjimky, může být vázána na souhlas v bližších ochranných podmínkách všech ZCHÚ, u kterých není omezena přímo ze zákona, podobné je to i s povolováním staveb. Některé stavby podléhají podle vodního zákona vždy povolení nebo souhlasu, k určité těžbě je třeba povolení, v CHOPAV je zakázána určitá těžba, jsou však přípustné výjimky.

⁸⁷⁾ Výjimka ze ZOPK podle § 43 bude v CHKO nutná (v závislosti na zonaci CHKO) většinou u těchto, obecně v CHOPAV zakázaných činnostech, pro které však Ministerstvo životního prostředí po předchozím souhlasu vlády může povolit výjimku:

- těžba nerostů (některých)
- zmenšování rozsahu lesních pozemků.

zvláště chráněné území se nachází ve velkoplošném zvláště chráněném území pouze z části.⁸⁸⁾

Existence maloplošných zvláště chráněných území na území CHKO či NP je v současné době dosti běžná. Jedním z důvodů tohoto stavu je skutečnost, že síť chráněných území se vytvářela v převážné většině případů před účinností ZOPK, který však přinesl novou kategorizaci ZCHÚ a nové možnosti a instituty jejich ochrany.

Otázkou je, do jaké míry je v podmínkách platné právní úpravy existence maloplošného zvláště chráněného území na území velkoplošného zvláště chráněného území opodstatněná a logická. Tedy do jaké míry je zdvojování ochrany nutné, neboť režim NP nebo CHKO nemůže zajistit potřebnou ochranu. Na straně jedné překrývání více kategorií ZCHÚ na jedné ploše může vytvářet nepřehlednou situaci, na straně druhé může někdy poskytnout účinnější ochranu. Je tedy potřeba shrnout možnosti poskytnutí dostatečně diferencované ochrany v režimu jedné kategorie velkoplošného zvláště chráněného území, tedy způsoby, jak účinně nahradit ochranu, kterou poskytuje maloplošné ZCHÚ. Na straně druhé je pak třeba rozebrat důvody, které opodstatňují existenci maloplošného zvláště chráněného území na území CHKO nebo NP.

Jednou z možností, jak diferencovat ochranný režim velkoplošného zvláště chráněného území a poskytnout tak dostatečnou ochranu i územím, která jsou v současné době chráněna prostřednictvím jednotlivých kategorií maloplošných zvláště chráněných území, resp. která vyžadují určitý specifický ochranný režim, je zonace.⁸⁹⁾ Režim jednotlivých zón je diferencován prostřednictvím bližších ochranných podmínek. Toto řešení však není všestranně použitelné. Zóny jsou totiž pojímány především jako pásma vymezující jádrovou zónu parku či chráněné krajinné oblasti (1. zóna) od ostatního území, sledují určitou geografickou charakteristiku území a jsou doplněny ochranným pásmem jakožto poslední zónou. Třetí, případně čtvrtou zónu tvoří především okrajové (náravníkové) části chráněného území. Tento přístup k zonaci vychází z logiky, že nejcennější území se nachází v jádru (centru) parku, resp. CHKO. Jednotlivé zóny vytvářejí souvislé území a mají charakter pásem kolem první – jádrové zóny. Naproti tomu území vyžadující přísnější ochranu se může nacházet i na okraji CHKO nebo NP (tedy v třetí, případně čtvrté zóně). Tento výše zmíněný geografický přístup k vymezování zón však neplatí beze zbytku. Vedle něj se uplatňuje i přístup odlišný, biologický. Ten naopak zóny nepojímá jako ucelené plochy chráněného území, které vymezují jádrovou 1. zónu, a další zóny pak tuto první zónu obklopují, nýbrž jako 1. zónu chápe všechny, často i vel-

⁸⁸⁾ Státní správu na území maloplošného chráněného území pak vykonávají, není-li stanoveno jinak, částečně okresní úřad – na té části maloplošného ZCHÚ, která se nachází mimo území NP nebo CHKO či jejich ochranného pásma a správa CHKO, nebo NP na té části maloplošného ZCHÚ, která se nachází na území příslušného velkoplošného ZCHÚ. To platí i o udělování souhlasů k činnostem stanoveným v bližších ochranných podmínkách nebo pro udělování výjimek ze zákazů stanovených v ZOPK.

⁸⁹⁾ Jedním z názorů je, že ke zdvojování ochrany by vůbec nemělo docházet a odlišení různých režimů ochrany by mělo být řešeno zonací. Dle ústního sdělení Fr. Pelce, ředitele Správy chráněných krajinných oblastí.

mi malé části území s významnými přírodními hodnotami. 1. zóny pak vytvářejí jakési ostrůvky. Další zóny jsou vytvářené podle obdobné logiky, tvoří je území, která splňují stanovené požadavky pro danou zónu. Příkladem tohoto, zatím méně užívaného způsobu zonace je Národní park Šumava⁹⁰).

Mezi další instituty, které mohou dostatečně diferencovat ochranné podmínky NP nebo CHKO, patří bližší ochranné podmínky. Ty mají charakter činností, které jsou vázány na souhlas. Je tak možné jejich prostřednictvím jít nad rámec základních ochranných podmínek. Ty sice slouží též k diferenciaci režimu jednotlivých zón, je však jistě možné vázat na souhlas některé činnosti v celé CHKO nebo NP a neudělovat souhlasy dle potřeby pro určité území bez ohledu na zonaci. Vázat na souhlas je možné nejen činnosti, které je třeba omezit, např. kvantitativně, ale i činnosti, které je třeba omezit plošně, a to nejen v určité zóně. Souhlas k provádění dané činnosti pak nebude udělován pouze na té části území CHKO či NP, ve které je nutné tuto činnost vyloučit – v území, jehož ochrana vyžaduje tuto zvláštní ochranu. Výhodou tohoto řešení je dostatečná operativnost a možnost reagovat na změny podmínek v území, tedy možnost souhlasy udělovat nebo neudělovat dle aktuálního stavu. Nevýhodou tohoto řešení je naopak nutnost změnit bližší ochranné podmínky, vyskytne-li se potřeba více chránit určité území až v průběhu existence velkoplošného zvláště chráněného území. Ty je dle ZOPK možno stanovit v nařízení vlády, kterým se dané území zřizuje, případně v zákoně, kterým se NP vyhláší. Novela zákona či nařízení vlády je mnohem složitější proces než vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území, jehož vyhlášení je v kompetenci správy CHKO (NP), případně MŽP. V současné době je sice většina NP zřízena nařízením vlády a CHKO vyhláškou, nicméně jejich změna (novela) by dle mého názoru nebyla možná, musely by být nahrazeny novým zákonem či nařízením vlády. V neposlední řadě je nevýhodou i skutečnost, že vázat na souhlas v celém území chráněném území lze jen některé činnosti, neboť účelem bližších ochranných podmínek je i diferenciacie režimu jednotlivých zón. Dalším problémem tohoto řešení může být nemožnost vyznačit území, na které se dané omezení vztahuje – tedy území, ve kterém orgán ochrany přírody chce činnost zcela zakázat, tedy pro ni souhlas vůbec neudělovat, řádně v terénu. V terénu mohou pouze informovat o potřebě daného souhlasu tabule, umístěné zejména na přístupových cestách do příslušného velkoplošného ZCHÚ, či informační střediska.

V případě NP mohou podobnou funkci jako bližší ochranné podmínky plnit i návštěvní řády, ačkoli takto lze omezit či zakázat pouze pohyb, vjezd, vstup a rekreaci a turistické aktivity. Tyto je však možno také předem zakázat nebo předem omezit územně (resp. zcela je na vymezeném území vyloučit). Mezi přednosti návštěvního řádu patří, že mají formu vyhlášky, kterou vydává správa NP, je tedy v její kompetenci i její změna a možnost reagovat poměrně pružně na aktuální

⁹⁰ V roce 1995 došlo na základě vyhl. č. 9/1995, kterou byl s účinností od 1. 1. 1996 Správou NPŠ a CHKOŠ vydán nový návštěvní řád NPŠ, k novému územnímu vymezení zón. Původní 1. zóna, kterou tvořilo 50 rozsáhlých oblastí, byla rozšířena na mnoho dílčích 1. zón. Podobně 3. zónu tvoří nyní konkrétní území, která nespĺňují požadavky pro zařazení do 2. zóny.

situaci (potřebu ochrany). Na vhodných místech NP pak může být návštěvní řád umístěn a doplněn o přehlednou mapku NP, z které bude patrné, jak jsou určité činnosti územně omezeny.

Velice pružný prostředek ochrany poskytuje ustanovení § 64 ZOPK, které umožňuje příslušné správě CHKO nebo NP zakázat nebo omezit přístup veřejnosti na území národního parku nebo do 1. zóny CHKO nebo do jejich části. Toto omezení či zákaz je třeba řádně vyznačit v terénu. Toto ustanovení však nelze využít na většině území CHKO (v 2., 3., popř. 4. zóně) a v ochranném pásmu národního parku a chráněné krajinné oblasti.

Důvody, které mohou vést ke zřizování maloplošných zvláště chráněných území v CHKO nebo NP, jsou z převážné části praktické a částečně plynou z nevýhod výše popsaných řešení. Zřízení přírodní památky nebo přírodní rezervace je na území CHKO nebo NP v kompetenci příslušné správy, která ho zřizuje vyhláškou. Je tedy poměrně snadné a přitom je schopné zabezpečit stabilní ochranu území jasně vyznačeného v terénu. NPR a NPP sice vyhláší ministerstvo, na druhou stranu však zejména NPR má ze zákona poměrně přísný režim, přísnější než CHKO, který může být pro dané území vhodný. Přímo ze zákona jsou v NPR určité činnosti zakázány a není tedy třeba žádná následná činnost správy spočívající v udělování souhlasů či nesouhlasů pro určité činnosti jako v případě bližších ochranných podmínek velkoplošného chráněného území. Nutnost zřídit maloplošné zvláště chráněné území v NP či v CHKO může vyplynout i z potřeby omezit určitou činnost v dané lokalitě (ploše), která je v bližších ochranných podmínkách omezena jen v určité (např. 1. či 2. zóně). V tomto případě, pokud se nejedná o vstup a není tedy možné využít § 64 ZOPK, či rekreační a turistickou aktivitu, kterou je možno omezit prostřednictvím návštěvního řádu NP, je vyhlášení maloplošného chráněného území nejschůdnějším řešením.

Danou situaci si pro názornost dovolím ilustrovat na dvou příkladech – pro chráněnou krajinnou oblast a národní park.

1. příklad: V bližších ochranných podmínkách bude provozování horolezecké činnosti omezeno pouze v 1. zóně CHKO. V průběhu jeho existence se vyskytne nutnost omezit tuto činnost i v lokalitě mimo 1. zónu, např. na okraji CHKO ve třetí zóně. Důvodem potřeby omezit v dané lokalitě (skále) tuto činnost může být zahnízdění chráněného ptačího druhu. Správa CHKO, která musí danou situaci řešit, má v zásadě 3 možnosti:

a) Změnit bližší ochranné podmínky CHKO a vázat provozování horolezectví na souhlas v celém CHKO. To je možné učinit novelou zřizovacího právního předpisu, resp. přijetím nového nařízení vlády. Správa tedy může pouze iniciovat změnu bližších ochranných podmínek, nikoli ji sama uskutečnit, navíc jde o poměrně složitý a zdoluhavý proces.

b) Změnit zonaci. Zonace sice není tak komplikovaným procesem, provádí ji Ministerstvo životního prostředí vyhláškou (§ 27 odst. 1 ZOPK), ale má dvě nevýhody. Předně se změnou zonace zpřísní neopodstatněně režim lokality, ve které je horolezectví třeba omezit, bude zde platit plně režim 1. zóny. Dále, jak bylo

výše řečeno, zonace nebude respektovat geografické členění CHKO, tedy existence 1. zóny na okraji CHKO by odporovala převládajícímu přístupu k pojímání zón.

c) Prohlásit danou lokalitu (skalku) a její nejbližší okolí přírodní památkou a v jejích bližších ochranných podmínkách vázat horolezectví, eventuálně i vstup na souhlas. Ačkoliv ani vyhlášení nového ZCHÚ není zcela jednoduchým úkonem, je v kompetenci správy CHKO, a v porovnání s ostatními řešeními je nejjednodušší a přitom dostatečně účinné.

d) De lege ferenda by tento případ mohl řešit institut návštěvního řádu CHKO jako obecně závazného předpisu (vyhlášky Správy CHKO)⁹¹).

2. příklad: Obdobný případ může nastat, vyskytne-li se v NP, např. v jeho 3. zóně, lokalita, ve které je např. z důvodu výskytu chráněných rostlinných druhů třeba omezit povolování a umístování jakýchkoli staveb, popř. i pohyb. Pohyb lze regulovat jak v návštěvním řádu, tak aplikací § 64 ZOPK, povolování a umístování staveb však nikoli. Povolování a umístování jakýchkoliv staveb zákon zakazuje v 1. zóně NP. Na území celého NP je zakázáno povolování a umístování pouze některých staveb. V bližších ochranných podmínkách již nemusí být tato činnost blíže omezována. Stejně tak jako v předcházejícím příkladě je možno změnit zonaci NP a bližší ochranné podmínky (lze v nich jistě vázat na souhlas umístování všech staveb, jejichž umístování a povolování není zakázáno přímo zákonem v 2., 3., popř. i 4. zóně NP). Nicméně stejně tak jako v předcházejícím případě bude neschůdnějším řešením vyhlášení některého maloplošného ZCHÚ. Pravděpodobně nejvhodnější a zároveň nejrychlejší bude zřízení PR, eventuálně PP. V bližších ochranných podmínkách pak bude na souhlas mimo umístování a povolování staveb praktické vázat jak vstup, tak eventuálně i další činnosti (hnojení, změnu současné skladby kultur).

Pro správu CHKO (NP) je tak v praxi jednodušší vyhlásit na svém území (zejména pak v třetí či čtvrté zóně) PR nebo PP a vázat na souhlas činnosti, které zde je nutno omezit (např. povolovat stavby, provozovat horolezectví, vstupovat mimo vyznačené cesty). Dané chráněné území pak v terénu řádně vymezit a na přístupových cestách umístit tabule s informací o ochranných podmínkách.

Podobné to může být v případě potřeby přísnějšího ochranného režimu na území CHKO, tam pak může být opodstatněný a praktický režim NPR nebo NPP. Podobné důvody lze najít i pro existenci NPR a NPP v NP, zejména jeho 2. a 3., popř. 4. zóně. Ačkoliv je obecně režim národního parku výrazně přísnější než režim přírodní rezervace nebo přírodní památky, lze si i zde představit důvody pro vyhlášení maloplošného chráněného území, nikoliv kategorie národní, zejména pak v jeho okrajových zónách; zde se může vyskytnout území, na kterém je třeba omezit činnosti podobně jako v 1. zóně, tedy činnosti, jež nemají charakter rekreačních a turistických aktivit, které by bylo možné snáze omezit či zakázat v návštěvním řádu.

⁹¹⁾ K tomuto blíže v kapitole 8.

Závěrem lze dle mého názoru vyslovit tyto skutečnosti, ze kterých je třeba vycházet, a principy, kterými je třeba se řídit při zřizování maloplošných ZCHÚ na území CHKO či NP:

- Existence velkoplošného chráněného území nevyklučuje existenci maloplošného chráněného území.
- Zdvojování režimů ochrany může vytvářet nepřehlednou situaci, zvláště znamená-li existenci více věcně příslušných orgánů ochrany přírody, která může zejména výrazně ztížit situaci vlastníka či nájemce daného území.
- Pokud se vyskytne na území velkoplošného chráněného území území menšího rozsahu, jež vyžaduje zvláštní ochranu odlišnou od ochrany, kterou poskytuje velkoplošné chráněné území ze zákona nebo na základě bližších ochranných podmínek, popř. i návštěvního řádu, je třeba přesně vymezit, jakou ochranu poskytuje a zvážit všechny možnosti, které poskytuje právní úprava. Praktické je zejména vyhlášení přírodní památky nebo přírodní rezervace, které je v kompetenci správy velkoplošného zvláště chráněného území.
- Maloplošné ZCHÚ vyhlásit na území NP či CHKO pouze, pokud se jedná o nejvhodnější a nezbytný způsob ochrany daného území, pro které nelze využít jiné prostředky ochrany.
- V bližších ochranných podmínkách omezit jen takové činnosti, které nejsou omezeny jinak, zejména jejichž omezení neplyne z režimu CHKO, resp. jeho zóny.
- Při vymezování hranic maloplošného zvláště chráněného území na území velkoplošného zvláště chráněného území přihlídnout ke hranicím existujících zón velkoplošného ZCHÚ a k hranicím velkoplošného ZCHÚ. Maloplošné ZCHÚ, které zasahuje např. do 1. i 2. zóny, nebo přesahuje hranice NP či CHKO, má již značně nepřehledný a diferenciovaný režim ochrany. V případě, že přesahuje hranice velkoplošného ZCHÚ, navíc dochází k příslušnosti okresního úřadu pro část takto chráněného území.
- Tytéž zásady by měly platit i při přehodnocování sítě existujících chráněných území a jejich rušení, popř. změně hranic či změně kategorie.

7.2 OMEZENÍ VLASTNICKÝCH PRÁV A NÁHRADA ZA TOTO OMEZENÍ

V chráněných územích i ochranných pásmech je omezeno nebo zakázáno provádět řadu činností a zásahů. Tato omezení, případně zákazy ovlivňují rozsah vlastnického práva osob vlastnicích nemovitosti v těchto územích.

Vlastnictví vymezuje článek 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastnické právo vymezuje jako právo vlastnit majetek. Ten může být předmětem vlastnického práva. Rozlišuje se především majetek hmotný a nehmotný (duševní vlastnictví), Listina pravděpodobně chápe vlastnictví v širším slova smyslu, tedy i vlastnictví duševní a vlastnictví podniku a jiných majetkových práv.⁹²⁾ Vlastnictví všech má stejný zákonný obsah a ochranu. Předmětem vlastnictví je způsobilá být většina složek životního prostředí. Tuto způsobilost z hlediska své povahy nemá jednoznačně pouze

⁹²⁾ Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. Díl, Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1. vydání, Praha 1996, s. 106 a 111.

ovzduší. Různě je přístupováno k vlastnictví vod či zvěře. Jednoznačně jsou předmětem vlastnictví půda, lesy, rostliny či domácí zvířata.

Úvodem je třeba nastínit vztah vlastnického práva, práva na příznivé životní prostředí a možnosti omezit vlastnického právo tak, jak je upravuje Listina základních práva a svobod.

Článek 11 Listiny zakotvuje vlastnické právo. V odstavci 3 zakotvuje jeho meze. Z hlediska životního prostředí a omezení daných režimem chráněných území a ochranných pásem je podstatné, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Dalším podstatným ustanovením článku je odstavec 4, který upravuje vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva; to je možné pouze při současném splnění 3 podmínek: ve veřejném zájmu, za náhradu a na základě zákona. Meze výkonu vlastnického práva dává vedle čl. 11 i čl. 35 Listiny, který upravuje právo na příznivé životní prostředí. Čl. 35 odst. 3 stanoví, že „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“ Meze výkonu vlastnického práva jsou zde formulovány přísněji než v článku 11, neboť se zde zakazuje i ohrožování životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Podrobněji je též stanoven předmět ochrany, který zde dopadá na rozdíl od čl. 11 i na kulturní památky. Díkce článku 35 odst. 3 není v rozporu s ustanovením čl. 11 odst. 3, pouze má širší dopad a stanoví míru pro výkon vlastnického práva o něco přísněji. Vztah ustanovení článku 11 a článku 35 je stěžejní pro určení, kdy za omezení daná režimem chráněného území nebo ochranného pásma náleží náhrada.

V úvodu této části nutno upozornit, že jejím smyslem není problém omezení vlastnických práv v chráněných územích a náhrady za toto omezení vyřešit, pouze nastínit možné pohledy na danou otázku a pokusit se je analyzovat.

Na tomto místě je však třeba uvést přehled omezení vlastnických práv v zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a ochranných pásmech památných stromů. To, co platí pro tato chráněná území a ochranná pásma, platí i pro jiné typy chráněných území a ochranných pásem zřizovaných za účelem ochrany životního prostředí, o kterých bylo pojednáno v kapitole 2. Omezení stanovená v ZCHÚ zřizovaných dle ZOPK, zejména v kategoriích národních zvláště chráněných území, však jsou v mnoho ohledech nejcitelnější, a proto poslouží jako vhodný příklad. K nejcitelnějším omezením vlastnických práv dochází v kategoriích národních ZCHÚ, zejména v národních parcích a národních přírodních rezervacích. V zvláště chráněných územích jsou nejcitelněji omezována vlastnická práva k nemovitostem – pozemkům a stavbám. Omezuje se především možnost jejich užívání a dispoziční právo (např. stanovením předkupního práva státu).

Jedná se o tato omezení vlastnických práv⁹³:

⁹³ V chráněných území existuje i řada jiných omezení, která však nemají vysloveně povahu omezení vlastnických práv vlastníků nemovitostí na území chráněného území, ačkoliv se jich též mohou dotýkat. Spíše regulují chování v chráněném území. Jedná se např. o omezení vjezdu motorovými vozidly, zákazu táboření, apod. Na tomto místě bude podán pouze výčet omezení, která evidentně omezují práva vlastníků.

V národních parcích platí zákaz: hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce, rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy rostlin a živočichů, měnit stávající vodní režim pozemků, těžit, sbírat rostliny kromě lesních plodů, stavět vybrané stavby, **na území 1. zóny** umisťovat jakékoliv nové stavby, měnit současnou skladbu a plochu kultur, hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady. Zákaz vstupovat mimo vyznačené cesty v 1. zóně NP se nevztahuje na vlastníky a nájemce pozemků, obdobná výjimka však neexistuje pro případ vjezdu motorovými vozidly mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody. Omezení daná v návštěvních řádech se mohou týkat turistických a rekreačních činností, vstupu, vjezdu a pohybu. V případě NP České Švýcarsko jsou dána další významná omezení zákonem č. 161/1999 Sb. – § 3 (např. zákaz používat hospodářská zvířata k tahu, používat biologicky neobdouratelné hydraulické kapaliny a mazací oleje při hospodaření v lesích). Lesy NP nemohou být hospodářskými lesy, což nepřímo též omezuje výkon vlastnických práv. Veškeré využití NP, tedy i nemovitostí v soukromém vlastnictví, je podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s cíli sledovanými jejich vyhlášením.

V národní přírodní rezervaci je zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, umisťovat stavby, těžit nerosty a humolidy, rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy, zavádět intenzivní chovy zvěře, sbírat rostliny. Dále je stejně jako v NP omezen vstup, vjezd, pohyb a provozování některých sportovních aktivit. Zde však nejde o typické omezení vlastnického práva, i když např. zákaz provozování horolezectví, pokud se skála nachází na vlastním pozemku, je omezením práva věc užívat, které je součástí vlastnického práva. Další činnosti mohou být vázány na souhlas orgánu ochrany přírody, ze zákona je to výkon práva myslivosti a rybářství. Lesy v NPR nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských. Využívání je možné jen tehdy, uchová-li to nebolepší stav přírodního prostředí.

V chráněné krajinné oblasti je zakázáno rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy, stavět některé stavby a na území 1. zóny jakékoliv stavby. Na území 1. zóny je dále zakázáno měnit současnou skladbu a plochy kultur, měnit využití území, hnojit pozemky, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady, těžit nerosty a humolidy. Na území I. a II. zóny hospodařit na pozemcích mimo zastavěné plochy způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zavádět intenzivní chovy zvěře, pořádat některé sportovní soutěže. Vedle toho mohou být v bližších ochranných podmínkách vymezené činnosti vázané na souhlas. Hospodářské a rekreační využití se povoluje, nicméně musí minimálně uchovávat stav území a zachovávat a vytvářet optimální ekologické funkce území.

V přírodní rezervaci je zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, používat biocidy, umisťovat nové stavby, rozšiřovat geograficky nepůvodní druhy, sbírat rostliny kromě lesních plodů. Na souhlas mohou být vázány činnosti vymezené v bližších ochranných podmínkách.

Národní přírodní památka je zakázáno hospodářsky využívat, pokud by tím hrozilo její poškození. Je zakázáno ji měnit a poškozovat. Bližší ochranné podmínky mohou stanovit činnosti vázané na souhlas.

V přírodní památce mohou být podmíněny souhlasem některé činnosti.

Omezení vlastnických práv v **ochranných pásmech ZCHÚ** je dáno podmíněním některých činností předchozím souhlasem, ze zákona se jedná o stavební činnost, terénní a vodohospodářské úpravy, použití chemických prostředků, změny kultur pozemku a stanovení způsobu hospodaření v lesích. Obdobný režim platí v ochranných pásmech památných stromů (viz výše).

Dalším výrazným omezením vlastnických práv je povinnost daná § 40 odst. 4 ZOPK, kdy jsou preventivně chráněna území, u kterých byl ohlášen záměr vyhlásit je ZCHÚ. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni zdržet se všech zásahů, které by negativně měnily nebo poškozovaly dochovaný stav daného území.

Omezením vlastnického práva majitelů nezastavených pozemků na území národních ZCHÚ je rovněž v § 61 ZOPK upravené předkupní právo státu.

Vraťme se nyní k výše nastíněnému problému, kdy je třeba poskytnout za omezení práv v chráněných územích a ochranných pásmech, za použití příkladu ZCHÚ a ochranných pásem upravených ZOPK, náhradu.

Již bylo řečeno, že vztah ustanovení – článku 11 a článku 35 – je stěžejní pro určení, kdy za omezení daná režimem chráněného území nebo ochranného pásma náleží náhrada. Náleží pouze za omezení, která jdou nad rámec oné míry stanovené zákonem? Která omezení lze považovat za omezení jdoucí nad míru stanovenou zákonem? Jaký je vztah mezi čl. 35 odst. 3, čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4? To jsou asi nejdůležitější otázky, na které se pokusím nastínit možné odpovědi.

Nejprve se pokusím odpovědět na první otázku. Náleží náhrada pouze za omezení vlastnického práva, která jdou nad rámec meze stanovené Listinou pro výkon práv, nejen vlastnických, v čl. 35 odst. 3? Dovoluji si zde odcitovat názor, který na tuto otázku odpovídá kladně:

„Mezi těmito dvěma odstavci (odst. 3 a 4 čl. 11 Listiny – pozn. autora) se zdá být na první pohled rozpor: výkon vlastnictví nesmí být realizován ke škodě přírody a životního prostředí nad zákonnou míru – a na druhé straně se stanovuje omezení vlastnického práva za náhradu. Z tohoto rozporu se dostaneme, použijeme-li výklad, že v případě, kdy by realizace vlastnického práva měla znamenat ohrožení či poškození těchto chráněných zájmů (nad zákonnou mez), pak za to, že vlastník takové zákonné ustanovení respektuje a v realizaci svého práva se omezí, jak mu ukládá zákon, mu žádná náhrada nepřísluší. Zde totiž ve skutečnosti nejde o omezení práva – z dikce čl. 11 odst. 3 a obdobně také z dikce čl. 35 odst. 3 Listiny vyplývá, že takové právo žádný subjekt nemá. On nesmí své právo realizovat na úkor životního prostředí, přírody, atd. Nejde tedy o omezení výkonu práva, ale de facto o zákaz takového chování, a tedy o absenci práva chovat se způsobem ohrožujícím nebo poškozujícím životní prostředí (mimo zákonný limit).

Tomuto výkladu nasvědčuje i dikce již zmíněného čl. 35 odst. 3 Listiny.

Závěr z toho plynoucí je, že by se neměly odškodňovat ty případy omezení vlastníkům, které jsou dány přímo zákonem.

Čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 hovoří o zákoně. Z toho plyne, že omezení v důsledku správního rozhodnutí vydaného na základě zákona by se v zásadě odškodňovat měla.⁹⁴⁾

Tento názor zní velmi logicky a napovídá mu dikce výše zmiňovaných ustanovení Listiny. Dovolím si ho rozvést a částečně s ním, zejména s jeho argumentací, polemizovat, ačkoliv je možnou částečnou odpovědí na otázku, kdy náleží náhrada za omezení vlastnických práv v chráněných územích a ochranných pásmech. Názor, že odškodnění nenáleží tam, kde neexistuje právo daného subjektu se určitým způsobem chovat, vykonávat vlastnické právo a z toho vyloučené právo na odškodnění tam, kde omezení zakládá přímo zákon, má dle mého jednu slabinu. Povinnosti totiž nemusí být ukládány toliko zákonem, ale i na jeho základě (čl. 4 odst. 1 Listiny), a tedy i podzákonným právním předpisem nebo správním aktem, samozřejmě pouze na základě zákona a v jeho mezích. Tam, kde existuje povinnost určitým způsobem se chovat resp. konat (omisivně i komisivně, tedy i zdržet se určitého jednání), neexistuje právo tak konat. To by tedy znamenalo, že odškodnění nenáleží ani v případě omezení vlastnictví podzákonným právním předpisem nebo správním aktem. Zároveň výklad naznačuje, že právo na odškodnění nenáleží tam, kde neexistuje právo, tedy v případě omezení daného zákonem. To by ale znamenalo, dovedeme-li výklad až *ad absurdum*, že v případě omezení daného podzákonným právním předpisem nebo správním rozhodnutím právo existuje a tedy neexistuje povinnost dodržovat tato omezení. Tento výklad by se dle čl. 35 odst. 3 vztahoval i na jiná než vlastnická práva.

Z výše uvedených důvodů se domnívám, že ustanovení čl. 35 odst. 3 a čl. 11 odst. 3 je možné vykládat tak, že onou mírou stanovenou zákonem je i míra stanovená podzákonnými právními předpisy. V případě individuálního správního aktu určité právo existuje, jeho meze jsou dány existujícími právními předpisy a na základě konkrétního správního aktu dochází k jeho omezení. Tomu odpovídá i chápání vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva v teorii. Nucené omezení vlastnického práva i vyvlastnění se provádí správním aktem.⁹⁵⁾

Smyslem čl. 11 odst. 4 je zakotvit právo na náhradu za vyvlastnění a omezení vlastnického práva. Omezit vlastnické právo nelze jinak než stanovením povinnosti a to nelze jinak, než na základě zákona. Stejně tak tím, že zákon stanoví určitou povinnost, nebo vymezí meze pro její stanovení na základě zákona, se zároveň vyjadřuje veřejný zájem na plnění takové povinnosti, tedy na takovém omezení vlastnického práva. Proto se domnívám, že **ve vztahu k omezení vlastnického práva je hlavním významem čl. 11 odst. 4 Listiny zakotvení práva na náhradu za omezení vlastnického práva**. Jak již bylo výše naznačeno, k jeho omezení jinak než na zá-

⁹⁴⁾ Prchalová, J., Zpravodaj MŽP, 7/1998, (publikováno na Internetu: <http://www.env.cebin.cz/periodika/2z0798/z7uprava.html>).

⁹⁵⁾ Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. Díl. Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1. vydání, Praha 1996, s. 111. Obdobně Hendrych, D. a kol., Správní právo – obecná část, C. H. Beck, Praha ve spolupráci s SEVT, a.s., Praha, 1. vydání, Praha 1993, s. 124: „Obdobnými zásahy do majetkových práv rozumíme nucené omezení vlastnického práva nebo zřízení, zrušení anebo omezení práva odpovídající věcnému břemeni k pozemkům či stavbám na základě správního aktu.“

kladě zákona a ve veřejném zájmu by ani bez tohoto ustanovení v Listině nemohlo dojít. Zároveň se domnívám, že ustanovení čl. 11 odst. 4 ve spojení s odst. 3 tohoto článku je třeba vykládat tak, že meze vlastnického práva jsou dány přímo zákonem nebo na jeho základě a v jeho mezích vydanými právními předpisy. K omezení vlastnického práva tedy může dojít pouze na základě zákona v jeho mezích vydaným správním aktem. Pokud právní předpis vymezující meze vlastnického práva nabude účinnosti až po vzniku vlastnictví, zmenší tak jeho rozsah. V tomto případě však náhrada nenáleží, nejedná se o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. **Nárok na náhradu vznikne pouze v případě omezení práva správním aktem.** Není však zcela jednoznačné, co je omezení práva správním aktem. Pokud právní předpis podmiňuje výkon určitých činností souhlasem, dojde k omezení až na základě konkrétního správního aktu – rozhodnutí souhlas k určité činnosti neudělit. Omezení činnosti však právní předpis předpokládá. Domnívám se, že zde odpověď na otázku, zda nárok na náhradu náleží, je velmi sporná. Tím jsem se pokusila nastítnit možnou odpověď na výše uvedené základní otázky. Pokusím se tyto odpovědi nyní konkretizovat na příkladu vlastnického práva v chráněných územích a v ochranných pásmech upravených ZOPK.

Národní park lze zřizovat zákonem a omezení tak plynou z tohoto zákona a ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Většina ZCHÚ a jejich ochranných pásem je zřizována nebo byla zřízena nikoliv zákonem, nýbrž podzákonným právním předpisem. Většina omezení v nich stanovených tedy sice plyne přímo ze zákona, nicméně na konkrétní území je aplikovatelná až na základě podzákonného právního předpisu. Stejně je to i s návštěvními řády národních parků. Domnívám se, že zde je třeba rozdělit problém na dva, resp. tři základní případy:

1. Otázka náhrady za omezení plynoucí přímo ze zákona, avšak na konkrétní území vztahující se až na základě podzákonného právního předpisu, který dané území zřídil a za omezení plynoucí z podzákonného předpisu.
2. Otázka náhrady za omezení plynoucí z rozhodnutí o neudělení souhlasu k výkonu určité činnosti nebo provedení určitého zásahu.
3. Otázka náhrady za omezení v ochranných pásmech památných stromů a přechodně chráněných plochách vzniklých rozhodnutím orgánu ochrany přírody.

K prvnímu případu. Jak plyne z výše uvedeného, domnívám se, že náhrada za omezení vlastnických práv v těchto případech nenáleží. Nejedná se o omezení vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Zákon a podzákonné právní předpisy stanoví meze výkonu vlastnického práva. Jsou onou mírou, kterou nesmí při výkonu svých práv nikdo překročit. Podzákonný právní předpis, kterým se zřizuje dané chráněné území nebo ochranné pásmo, podmiňuje aplikovatelnost zákona na konkrétním území. Znaky daného území jsou též vymezeny zákonem.

Domnívám se však, že i názor, že v tomto případě náleží náhrada za omezení vlastnických práv, má své opodstatnění⁹⁶.

⁹⁶ K tomu blíže Průchová, I., Chyba, J., Omezení vlastnického práva z důvodu obecného zájmu, Masarykova univerzita, Brno, 1998, s. 69.

K druhému případu. Dle ZOPK mohou mít omezení daná podzákonnými právními předpisy zřizujícími ZCHÚ (bližšími ochrannými podmínkami) pouze charakter činností a zásahů vázaných na předchozí souhlas. ZOPK stanoví, že při vyhlášení ZCHÚ orgán stanoví bližší ochranné podmínky. Ty mohou mít vzhledem k třetím subjektům pouze charakter činností a zásahů vázaných na předchozí souhlas. Nelze jimi zakázat určité činnosti. Ustanovení § 44 odst. 2 stanoví, že v bližších ochranných podmínkách lze vymezit činnosti a zásahy vázané na souhlas. Orgán ochrany přírody tedy nemusí vymezit takovéto činnosti a zásahy. Bližší ochranné podmínky by pak mohly stanovit pouze např. formu péče o území orgány ochrany přírody. Nemohly by jakkoli ukládat povinnosti vůči třetím subjektům. Stejným případem jsou ochranná pásma ZCHÚ, kdy při jejich vyhlášení je možné vymezit činnosti a zásahy vázané na předchozí souhlas. Možnost omezit vlastnictví tak stanoví podzákonný právní předpis, k faktickému omezení však dojde až na základě individuálního správního aktu – rozhodnutí o neudělení souhlasu k výkonu určité činnosti nebo provedení určitého zásahu. Mám za to, že v tomto případě nárok na náhradu za omezení vlastnického práva vzniká. Hradit by se škoda vzniklá v důsledku neprovedení určité činnosti, resp. zásahu, tedy jak skutečná škoda (*damnum emergens*), tak ušlý zisk (*lucrum cessans*). ZOPK však takovouto úpravu nezná. Je otázka, jak by se k této situaci stavěl soud. Ústavní soud zatím podobnou situaci řešil jednou a jeho názor na poskytnutí náhrady za omezení vlastnictví šel ještě dále.⁹⁷⁾

Trochu odlišná je situace v ochranných pásmech ZCHÚ, kdy některé činnosti jsou vázané na souhlas přímo zákonem. Souhlas však udílí nebo neudílí správní orgán, je v jeho diskreční pravomoci ho udělit nebo neudělit. Proto se domnívám, že i v tomto případě dojde k omezení vlastnického práva až na základě individuálního správního aktu, a proto náhrada za případné omezení vlastnického práva by měla náležet i zde.

K třetímu případu. Přechodně chráněné plochy a památné stromy a jejich ochranná pásma jsou zřizovány individuálním správním aktem – rozhodnutím. Tímto rozhodnutím je též stanovován jejich ochranný režim, tedy jím mohou být omezena i vlastnická práva.

V případě přechodně chráněných ploch zákon stanoví meze omezení využití území, tedy i meze omezení vlastnictví. Ustanovení § 13 odst. 2 ZOPK stanoví finanční náhradu nejen vlastníku pozemku, ale i jeho nájemci, vznikne-li mu v důsledku ochranných podmínek přechodně chráněné plochy újma nikoli nepatrná. Domnívám se, že toto v řešení v zákoně je správné a obdobné by mělo být i v dalších případech, zejména v případě vyhlášení památného stromu a jeho ochranného pásma, neboť jde

⁹⁷⁾ Dle nálezu Ústavního soudu ČR ÚS 35/94, Sbirka nálezů a usnesení, svazek 1, C. H. Beck, Praha 1994, s. 263 : „...prohlášení za kulturní památku není zákonem pojato jako jednostranné omezení vlastnického práva bez náhrady. ... Státní a jiné dotace či příspěvky nemohou však být chápány jako jakási paušální náhrada za omezení vlastnického práva, nýbrž jako příspěvek za skutečně prokazatelné náklady, které v důsledku tohoto omezení ... vznikají.“ Vzhledem k tomu, že kulturní památka vzniká *ex acte*, analogie se zde popisovaným případem a především s dále uváženým případem třetím se zde více než nabízí.

o situaci obdobnou. Vadou této úpravy je, že nárok na finanční náhradu se omezuje jen na případy újmy větší než nepatrné. To dle mého názoru není v souladu s Listinou, nárok na náhradu vzniká v případě jakékoli újmy. Naopak v souladu s Ústavou je toto ustanovení ve vztahu k nájemci, neboť nárok na náhradu za omezení nájemního práva Ústava nezaručuje.

Jak již bylo naznačeno, domnívám se, že případ ochranných pásem památných stromů vzniklých taktéž *ex acte* by měl být obdobný jako u přechodně chráněných ploch a nárok na náhradu zde náleží. Poněkud problematický se jeví případ ochranných pásem památných stromů vzniklých *ex lege*. Domnívám se však, že zde se tento režim může uplatnit až na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody a je podpůrný pro režim stanovený přímo tímto rozhodnutím. Proto se domnívám, že v tomto případě náhrada za omezení vlastnického práva, ke kterému dojde v důsledku prohlášení stromu rozhodnutím za památný, náleží i za omezení daná režimem ochranného pásma *ex lege*.

Analogické případy vznikají v případech jiných druhů chráněných území a ochranných pásem na úseku životního prostředí a výše uvedené by pro mělo platit obdobně.

Existují však i jiné názory na otázku náhrady za omezení vlastnických práv daných režimem chráněného území, případně ochranného pásma. V poznámce č. 124 je citován názor Ústavního soudu na tuto otázku v případě kulturních památek, tedy v případě vzniku chráněného území (popř. ochranného pásma *ex acte*).

Jinak se k otázce staví též autoři publikace Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu: „..... *Vlastníci mají právo vznést proti vyhlášení výhrady, které je orgán ochrany přírody povinen posoudit. Rozhodování o této věci neprobíhá ve správním řízení (§ 90 odst. 1 z.č. 114/1992 Sb.). Pokud však je předmětem výhrad upozornění na újmu, vznikající vlastníkovu v souvislosti s podmínkami ochrany, je namísto zřídit k dodržení ochranného režimu na pozemku věcné břemeno dle § 39 z. č. 114/1992 Sb. Nedokonalost zákona spatřujeme v tom, že smluvní ochrana zřízením věcného břemene je umožněna jen pro přírodní rezervace a přírodní památky (příp. též pro chráněné stromy), nikoliv však pro chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky. Jestliže u těchto vyšších kategorií ochrany vlastník vznáší výhrady typu požadavku kompenzace majetkové újmy, pak vyhlášení orgán ochrany přírody nemá možnost dospět dohodou ke smírnému řešení, takže vyhlášení zvláště chráněného území nabývá charakteru nuceného omezení vlastnického práva, za které by měla být poskytnuta náhrada. Je zde určitý rozpor s § 60 z. č. 114/1992 Sb., který ve věcech vyvlastnění odkazuje na zvláštní předpis, tj. stavební zákon č. 50/1976 Sb., a tedy na působnost stavebních úřadů (orgán ochrany přírody dává pouze podnět).“⁹⁸⁾*

Z tohoto názoru tedy plyne, že by nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva vznikal vždy, když se vyhláší nové chráněné území, případně ochran-

⁹⁸⁾ Průchová, I., Chyba, J., Omezení vlastnického práva z důvodu obecného zájmu, Masarykova univerzita, Brno, 1998, s. 69.

né pásmo. Tento názor je jistě legitimní. Listina nedává na tuto otázku jednoznačnou odpověď. Tento názor však chápe pojem nucené omezení vlastnictví jinak, než jak bylo naznačeno výše. Domnívám se, že pro podporu tohoto názoru by bylo nutno též vyjít z čl. 11 odst. 1 Listiny, podle kterého má vlastnictví všech stejný zákonný obsah a vykládat jej tak, že v případě, že právním předpisem (který vyhláší chráněné území) dochází k zmenšení tohoto obsahu jen pro určité vlastníky, a nárok na náhradu tak náleží. Osobně se však domnívám, že v souladu s chápáním vlastnictví a jeho omezováním Listinou a mezinárodními úmluvami je spíše výklad, podaný výše, tedy že náhrada náleží za omezení vlastnického práva, ke kterému dochází na základě správního aktu.

Přesto by dle mého názoru bylo poskytování náhrad vlastníkům vždy, když dochází na jejich pozemku k zřízení chráněného území nebo ochranného pásma právním předpisem, bylo vhodné. Muselo by však být explicitně zakotveno a upraveno přímo v konkrétním zákoně (zákoně o vodách, ZOPK, apod.). Pravděpodobně by to činilo ochranný režim účinnější a vlastníky vstřícnější zřizování chráněných území na jejich pozemku. Jinou otázkou je, zda by to bylo v možnostech státního rozpočtu. Na tomto místě je třeba připomenout, že zákon č. 40/1956 Sb. podobně ustanovení, které upravovalo právo vlastníků pozemků na náhradu za majetkovou újmu vzniklou omezení danými režimem chráněné části přírody, obsahoval.⁹⁹⁾ Pravděpodobně ideálním řešením, v praxi však obtížně realizovatelným, je vykupování pozemků nacházejících se v chráněných územích, zejména v kategoriích národních ZCHÚ. Předpoklady k tomuto výkupu stanoví § 61 ZOPK, který upravuje předkupní právo státu a možnost poskytnout příspěvek ze SFŽP k zajištění tohoto výkupu.

S otázkou omezení vlastnických práv v chráněných územích a ochranných pásmech souvisí i otázky ekonomických nástrojů při zajišťování jejich ochrany. Jedná se nejen o poskytování finančních příspěvků tak, jak to umožňuje § 69 ZOPK. Systém finančních příspěvků a jiných forem dotací by jistě bylo možné rozšířit a zejména propracovat jeho účelové vázání. Domnívám se, že by bylo vhodné rozšířit daňové úlevy (týká se daně z nemovitosti) vlastníkům pozemků v chráněných územích, nejen v zvláště chráněných územích podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Poskytnutí určité daňové úlevy částečně kompenzuje faktické omezení vlastnických práv, ale zároveň i stimuluje k péči o tyto pozemky žádoucím (trvale udržitelným) způsobem. Daňové zvýhodnění se nemusí týkat jen daně z nemovitostí, ale i např. daní z příjmů osob, které podnikají na chráněném území určitým vhodným způsobem (např. podpora ekologického zemědělství, případně ekoturistiky v CHKO). Otázka ekonomických nástrojů ve vztahu k chráněným územím by však mohla být předmětem samostatné práce.

⁹⁹⁾ § 10 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů zněl: „*Vlastník (uživatel) pozemku, na němž bylo zřízeno chráněné území nebo ochranné pásmo nebo na němž jsou chráněné předměty (§ 4 až 7), je povinen trpět omezení stanovené podmínkami ochrany. Vznikne-li tím vlastníku (uživateli) pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, majetková újma nikoli nepatrná, přísluší mu náhrada. Pokud nedojde k dohodě, rozhodne o náhradě a její výši rada okresního národního výboru.*“

7.3 PROBLÉMY SOUVISEJÍCÍ SE VZNIKEM VĚTŠINY ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ PŘED ÚČINNOSTÍ ZOPK – PLATNOST NĚKTERÝCH USTANOVENÍ ZŘIZOVACÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ A NÁVŠTĚVNÍCH ŘÁDŮ

Již výše v kapitole 5 byly nastíněny zdroje problémů i naznačeny možnosti jejich řešení. Na tomto místě se pokusím o stručné shrnutí.

Stručně lze problém vymezit takto – jak přistupovat k těm ustanovením podzákoných právních předpisů, jež byly vydány před účinností zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o ochraně přírody a krajiny, na základě zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, které se dostaly do rozporu s tímto zákonem a které nebyly výslovně zrušeny. Tento problém se nemusí týkat pouze jednotlivých ustanovení zřizovacích právních předpisů, ale v případě návštěvních řádů CHKO právního předpisu jako celku. Konkrétně se jedná především o ta ustanovení zřizovacích právních předpisů, která mají povahu zákazů nebo ukládání povinnosti. Z pohledu ZOPK se jedná o bližší ochranné podmínky těchto území, případně o ustanovení, která slouží k ochraně ochranného pásma. Z hlediska zákona č. 40/1956 Sb. byla tato ustanovení v pořádku, neboť ten nevymezoval fakticky téměř žádná kritéria pro stanovení ochranného režimu, navíc sám v podstatě podmínky ochrany nestanovil a zmocnil k tomu prováděcí zřizovací předpisy. Proto v nich můžeme nalézt často poměrně rozsáhlé zákazy. Záleží především na období, ve kterém byly přijaty, protože většinou jsou předpisy zřizující chráněná území z určitých období téměř identické.

Problém se týká všech kategorií ZCHÚ. V případě NP problému částečně předešel ZOPK, když zrušil některá ustanovení nařízení vlády zřizující jednotlivé NP (§ 92 odst. 3, 4 a 5, zejména zrušil § 5 odst. 1 příslušných nařízení). Nezrušil však ustanovení stanovící režim ochranných pásem NP Podyjí a NP KRNP (§ 12 odst. 2 nař. vlády č. 164/1991 Sb. a § 11 odst. 2 nař. vlády č. 165/1991 Sb.), stejně tak ustanovení týkající se umístování a povolování staveb v jednotlivých zónách NP zůstala zachována ve všech třech NP. I tato ustanovení neodpovídají zmocnění v ZOPK a nejsou zcela v souladu s režimem povolování a umístování staveb tak, jak je vymezen v § 16 odst. 1 písm. k) a v § 16 odst. 2 písm. a).

Jak s těmito ustanoveními v praxi zacházet? Pokud nebyla zrušena, jsou součástí právního řádu a státní úřady se jimi musí řídit. Předjímat rozhodnutí soudu samozřejmě nelze, nicméně soud, který je vázán pouze zákonem, by je pravděpodobně nepoužil, neboť stanovení absolutních zákazů a povinností v podzákoném předpise, které nemá oporu v platném zákoně, je v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod.

Domnívám se však, že na některá tato ustanovení se vztahuje ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práv a svobod, a podle kterého pozbývají účinnosti ta ustanovení zákonů a jiných právních předpisů, která nebyla do 31. 12. 1991 uvedena do souladu s Listinou základních práv a svobod. Ačkoliv je toto ustanovení velmi vágní a nevnáší do právního řádu právní jistotu, domnívám se, že na některé tyto případy je použitelné. Ačkoliv je rozpor ustanovení těchto předpisů s Listinou zřejmý, není použitelnost ústavního zákona č. 23/1991 Sb.

jednoznačná. Je totiž použitelný pouze na právní stav 31. 12. 1991. ZOPK však byl přijat až v roce 1992. Je tedy třeba posuzovat soulad příslušných ustanovení zřizujících právních předpisů s Listinou z hlediska zákona č. 40/1956 Sb., na jehož základě a v jehož mezích byla vydána. Dané předpisy byly nepochybně vydány, vyjma návěstěvních řádů CHKO, o kterých bude řeč níže, na základě tohoto zákona. Sporné je, zda byly též vydány v jeho mezích. Zákon č. 40/1956 Sb. totiž téměř žádné nestanovil. Zmocnil stanovit zřizovacím právním předpisem ochranné podmínky, nestanovil však, jaké. Jedinou mezi tak zůstává obecný zákaz ničení a poškozování chráněných částí přírody upravený v § 11 zákona č. 40/1956 Sb. Ten obsahoval i zákaz jednání proti podmínkám ochrany. V případě ochranných pásem zákon (§ 9) zmocnil stanovit v ochranném pásmu činnosti, které v tomto pásmu nejsou dovoleny. Nestanovil se charakter ani rozsah těchto zákazů, jedinou mezi tak může být účel ochranného pásma. V mnohých zřizovacích předpisech jednotlivých chráněných území byly ochranné podmínky stanovené formou výjimek z obecného zákazu ničit a poškozovat chráněná území (§ 11 zákona), tedy byly vymezeny činnosti povolené. Na tyto případy dle mého názoru ústavní zákon č. 23/1991 Sb. aplikovat nelze.

V případě ochranných pásem však byly stanovovány přímo zákazy. Domnívám se, že jejich soulad s Listinou, zejména s ustanovením čl. 2 odst. 3, který umožňuje něco zakázat pouze normou zákona, je více než sporný. Zákon totiž zákazy jakkoli nevymezuje ani necharakterizuje. Je samozřejmě sporná i ústavnost příslušného (§ 9) ustanovení zákona č. 40/1956 Sb. Použitelnost ústavního zákona č. 23/1991 Sb. na tyto případy není jednoznačná.

V mnohých zřizovacích předpisech je režim chráněných území dán stanovením povinností nebo přímo zákazů. Zde opět chybí jakékoliv vymezení mezi v zákoně (§ 8), za jedinou mez lze považovat § 11 zákona. Nicméně dikce tohoto ustanovení, která stanoví zákaz ničení a poškozování chráněných území, apod., a vedle toho zakazuje jednat proti podmínkám ochrany, by napovídala tomu, že podmínky ochrany mají mít jiný charakter, nikoli tedy specifikovat tento obecný zákaz. I v tomto případě považuji aplikovatelnost ústavního zákona č. 23/1991 Sb. za diskutabilní.

Z hlediska požadavku právní jistoty bych se při spornosti aplikovatelnosti ustanovení ústavního zákona č. 23/1991 Sb., o pozbytí účinnosti, přikláníla k jeho nepoužití. Přesto se však domnívám, že výklad, podle kterého výše charakterizovaná ustanovení stanoví povinnosti a zákazy pozbyla účinnosti, je možný.

V každém případě jsou tato ustanovení v současné době v rozporu s ZOPK a s Listinou základních práv a svobod, a proto nejsou vymahatelná. Soud je vázán pouze zákonem, a proto je oprávněn v konkrétním případě příslušné ustanovení podzákonného předpisu nepoužít. Správní úřady však zákonnost, případně ústavnost podzákonného právního předpisu posuzovat oprávněny nejsou, mohou však posoudit jeho platnost a účinnost. V konkrétním případě tedy orgány ochrany přírody mají možnost buď aplikovat dané sporné ustanovení a za jeho porušení uložit pokutu, přestože může dojít ke zrušení správního aktu soudem, nebo použít výklad, dle kterého ustanovení pozbylo účinnosti a neaplikovat ho. V každém případě jednoznačně lze tuto situaci vyřešit pouze výslovným zrušením příslušných ustanovení. Nejlepším řešením je postupně zrušit jednotlivé zřizovací předpisy vydané před účinností

ZOPK a nahradit je novými, které by stanovily bližší ochranné podmínky ZCHÚ a ochranné podmínky ochranného pásma ZCHÚ v souladu s platným zákonem.

Ustanovení zřizovacích právních předpisů vydaných před účinností ZOPK však obsahují i ustanovení, která jsou sice s ZOPK v rozporu, nemají však přímo charakter zákazů či povinností ukládaných fyzickým nebo právnickým osobám. Příkladem těchto ustanovení jsou § nařízení vlády, kterými byly zřízeny NP Šumava, NP Podyjí a KRNP. Ve všech případech jsou tato ustanovení shodná. Tato ustanovení nebyla zrušovacími ustanoveními ZOPK zrušena. (§ 92 odst. 3, 4 a 5). Ustanovení upravující povolování a umístování staveb v jednotlivých zónách NP odlišně od ZOPK. Ačkoliv se jedná o zákazy nebo o stanovení povinností fyzickým či právnickým osobám (jmenovitě investorům a projektantům), v praxi takovéto zákazy nelze aplikovat přímo. Stavby lze umísťovat a stavět pouze na základě územního rozhodnutí, resp. stavebního povolení. Tomu podléhá i změna stavby. Rozhodnutí vydávají stavební úřady, v souladu s § 126 stavebního zákona je však nutná dohoda, popř. souhlas orgánů ochrany přírody. Ty jsou povinny respektovat zákon, v tomto případě zejména jeho ustanovení o povolování a umístování staveb (§ 16 odst. 1 písm. k) a odst. 2 písm. a)) a dále jeho ustanovení omezuje využívání NP (§ 15 odst. 2 ZOPK). Ustanovení nařízení vlády zde orgán ochrany přírody může použít jako určitá vodítka, souhlas však může vydat pouze tehdy, umožňuje-li to zákon. Naopak s ohledem na § 15 odst. 2 zákona nemusí souhlas udělit ani tam, kde to zákon výslovně nezakazuje v § 16.

Z těchto hledisek je třeba posuzovat i ustanovení § 8 nařízení vlády zřizující jednotlivé NP. Ty stanoví režim povolování staveb v 1. zóně mírnější než ZOPK, umožňují povolit stavby, které slouží účelům ochrany přírody. To je však dle zákona možné pouze na základě výjimky udělené v souladu s § 43, neboť zákon stanoví v 1. zóně bezvýjimečný zákaz povolování a umístování staveb.

Zákon neodlišuje režim 2. a 3. zóny, stanoví režim pro 1. zónu a celé území NP, v případě povolování staveb tak stanoví pro 2. a 3., popř. 4. zónu stejný režim. Nařízení vlády stanoví v 2. zóně režim přísnější než ZOPK. Lze ho použít jako určité vodítko, nicméně souhlas, resp. nesouhlas dle § 126 stavebního zákona na jeho základě vyslovit nelze. Ten musí být odůvodněn zákonem, v případě přísnějšího režimu již mnohokrát zmiňovaným § 15 odst. 2. Podobné je tomu i v 3. zóně, zde se stanoví částečně režim přísnější – je třeba dodržet určitá kritéria, nicméně při jejich splnění je možno stavbu povolit. Zákon však taxativně vymezuje stavby, jejichž umístování a povolování je zakázáno na celém území NP, tedy i v 3. zóně.

ZOPK nepočítá s návštěvními řády CHKO v podobě obecně závazného předpisu. Návštěvní řády CHKO však předchází právní úprava znala, ačkoli je zákon o státní ochraně přírody č. 40/1956 Sb. neznal a neupravoval. Byly zřizovány až na základě podzákoných předpisů (zřizovací právní předpis umožňoval vydání statutu CHKO příslušným KNV, ten zmocňoval správu CHKO navrhnout návštěvní řády, ty pak byly vydány NV) a měly povahu obecně závazného předpisu, většinou nařízení NV. Obsahovaly řadu povinností a zákazů, neboť jejich smyslem bylo upravit pravidla

chování návštěvníků v CHKO. Do značné míry, zejména pokud jde o jejich vymahatelnost a soulad, resp. nesoulad s ZOPK a Listinou, platí o ustanovení návštěvních řádů to, co bylo uvedeno výše. Domnívám se však, že tyto právní předpisy minimálně pozbyly účinnosti dle ústavního zákona č.23/1991 Sb., a proto by k jejich použití v praxi nemělo vůbec dojít.

K otázce platnosti návštěvních řádů lze přistupovat následným způsobem. Návštěvní řády CHKO byly zrušeny implicitně ZOPK, neboť ten návštěvní řády CHKO nezná a neupravuje. Proto *podle zásady lex superior derogat inferiori*¹⁰⁰⁾ tedy došlo k jejich derogaci jako konkurujících právních předpisů. Tento přístup však nemusí být jednoznačně akceptován, neboť aplikace zásady *lex superior derogat inferiori* na vztah ZOPK a návštěvních řádů CHKO nemusí být jednoznačně přijímána. Je otázkou, zda návštěvní řády CHKO jsou skutečně konkurujícími právními předpisy ve vztahu k ZOPK. Kromě toho nemusí být zcela jednoznačně přijímána sama uvedená zásada.

Ať již je názor na platnost návštěvních řádů CHKO jakýkoliv, dle mého názoru lze na ně, minimálně na jejich ustanovení stanovící povinnosti a zákazy, evidentně vztáhnout ústavní zákon č. 23/1991 Sb., podle kterého pozbyly účinnosti. Návštěvní řády CHKO totiž byly vydány na základě podzákoného právního předpisu, což je v rozporu s ústavou i Listinou. Práva a povinnosti stanovená v návštěvních řádech nemají žádnou oporu v zákoně.

Specifickým konkrétním problémem, který nevznikl z příčin popsaných v této části, avšak svým charakterem je obdobný, a na který se zde dovolím upozornit, je návštěvní řád NP Šumava. Ačkoliv byl platný návštěvní řád NP Šumava vydán po nabytí účinností ZOPK, obsahuje ustanovení, jejichž slučitelnost se zmocněním obsaženém v § 19 odst. 1 ZOPK je více než sporná. Jedná se např. o tato ustanovení NP Šumava:

- zákaz poškozovat a znečišťovat přírodní prostředí, rušit živočichy v jejich přirozeném vývoji, zejména jejich pronásledováním, nadměrným hlukem či jiným způsobem,
- zákaz provádět jakoukoli manipulaci s terénním označením,
- zákaz měnit nebo narušovat přirozený stav vodotečí a poškozovat břehové porosty,
- zákaz provozovat volný a stánkový prodej mimo zastavěná území obcí a místa vyhrazená se souhlasem Správy,
- možnost vydat z ochranných podmínek upravených v návštěvním řádu výjimku.

Každá z těchto ustanovení je nutno posuzovat jednotlivě. Otázka jejich slučitelnosti s ZOPK je především otázkou výkladu pojmu rekreační a turistické činnosti. Návštěvní řády NP mohou dle § 19 ZOPK omezit vstup, vjezd, volný pohyb osob a rekreační a turistickou aktivitu v NP a dále stanovit podmínky tohoto omezení a stanovit výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány. Kromě to-

¹⁰⁰⁾ K zásadě *lex superior derogat inferiori* blíže Knapp, V.: Teorie práva, I. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, s. 115-116.

ho návštěvní řády mohou dle § 16 odst. 1 písm. g) jinak upravit zákaz sběru rostlin a odchyťávání živočichů než je tomu v tomto ustanovení ZOPK.

Ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) ZOPK zcela jistě umožňuje v návštěvním řádu upravit režim sběru rostlin a odchyťávání živočichů mírněji. Otázkou je, zda může stanovit i zákaz přísnější, zda k takovému zakazu obsahuje zmocnění a stanoví meze. Ačkoliv to z jeho dikce jednoznačně neplyne, domnívám se, že toto ustanovení takovéto zmocnění v sobě obsahuje. Naznačuje to zejména slůvko „jinak“; to, použijeme-li jazykový výklad, svědčí o možnosti stanovit v návštěvním řádu nebo bližších ochranných podmínkách i režim přísnější. Domnívám se, že jsou zde naznačeny i meze takového přísnějšího zakazu, neboť zákon ze zakazu vyjímá pouze sběr lesních plodů, jinak jde o zákaz absolutní. Proto jiný přísnější režim lze stanovit pouze vztáhnutím zakazu i na lesní plody. Tomuto ustanovení byl věnován prostor též z praktického důvodu. Návštěvní řád NP Šumava podobné ustanovení obsahuje. Stanoví zákaz sběru lesních plodů česacím hřebenem. Domnívám se, že tento zákaz je v souladu ustanovením § 16 odst. 1 písm. g). Navíc se domnívám, že sběr lesních plodů lze považovat též za rekreační činnost ve smyslu § 19.

Zákaz poškozovat a znečišťovat přírodní prostředí, rušit živočichy v jejich přirozeném vývoji, zejména jejich pronásledováním, nadměrným hlukem či jiným způsobem lze dle mého názoru považovat za podmínku výkonu jakýchkoli rekreačních a turistických aktivit na území NP a proto je v souladu s ZOPK.

Za sporný však považuji zákaz provádět jakoukoli manipulaci s terénním označením a zákaz měnit nebo narušovat přirozený stav vodotečí a poškozovat břehové porosty. Ani v jednom případě se nejedná o zákaz nějaké turistické nebo rekreační aktivity a daných činností se lze pravděpodobně dopustit i v případě provozování jiné činnosti. Domnívám se, že zákaz je v obou případech třeba vykládat tak, že k omezení rekreační a turistické činnosti na území NP, a tedy k jeho porušení, může dojít pouze v souvislosti s touto činností. Postihnout tedy, dle mého názoru, za porušení tohoto ustanovení, nelze např. osobu, která poruší při hospodaření na svém pozemku břehové porosty. Postihnout ji samozřejmě lze, nicméně nikoli za porušení návštěvního řádu.

U všech tří výše uvedených zakazů by však dle mého názoru mělo být v návštěvním řádě jasně stanoveno, že se jedná o omezení rekreačních a turistických aktivit v parku, neboli, že tím jsou stanovena pravidla pro chování návštěvníků NP.

Zákaz provozovat volný a stánkový prodej mimo zastavěná území obcí a místa vyhrazená se souhlasem Správy není zcela jednoznačně v souladu s ZOPK (§ 19). Nejedná se o omezení turistické nebo rekreační aktivity, ale o omezení podnikání. Regulovat takovýto prodej samozřejmě lze zejména s ohledem na § 15 ZOPK, které podřizuje veškeré využití NP zachování a zlepšení jeho přírodních poměrů, využít lze např. institutu plánů péče.¹⁰¹⁾

¹⁰¹⁾ Srov. Pekárek, M. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, Iuridica Brunensia, Brno 1995, 1. vyd., s. 43.

V rozporu se ZOPK je též ustanovení čl. 5 odst. 4 návštevniho řádu NP Šumava umožňující vydat z ochranných podmínek, upravených v návštevniho řádu, výjimku. Ustanovení § 19 žádnou výjimku nepřipouští. Ustanovení § 43 obsahuje taxativní výčet ustanovení, z kterých je možno povolit výjimku. Ustanovení § 19 zde uveden není.

7.4 PROBLEMATIKA VYHLÁŠENÍ NOVÉ CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI

Nezanedbatelným nedostatkem současné právní úpravy je její řešení, resp. spíše opominutí možnosti zřídit novou správu chráněné krajinné oblasti jako správní úřad.

ZOPK svěřuje výkon státní správy v oblasti ochrany přírody na území CHKO a NP specializovaným orgánům státní správy – správám CHKO a NP. ZOPK mluví o těchto subjektech jako o orgánech státní správy, vymezuje jejich pravomoc a působnost a stanoví jejich seznam včetně jejich sídel. Tím na ně zákon deleguje výkon státní správy. Správy NP a správy CHKO tak naplňují vyjma jednoho znaku znaky správního úřadu v ústavním pojetí¹⁰²⁾. Správy chráněných krajinných oblastí a národních parků (vyjma Správy NP České Švýcarsko) nejsou zřízeny zákonem. Nejedná se tedy o správní úřady, zákon jim pouze svěřuje (deleguje na ně) výkon státní správy. Poněkud neobvyklá je skutečnost, že jednotlivé správy CHKO nejsou samostatnou organizační jednotkou, resp. samostatným subjektem, nýbrž že se jedná o organizační územní složky Správy CHKO ČR. Navenek jsou však zákonem zmocněny jednat jménem státu – vykonávat státní správu; tyto jednotlivé organizační složky Správy CHKO ČR, nikoli Správa CHKO ČR, která je jinak samostatným subjektem. Zcela zásadním problémem tohoto modelu je nemožnost vyhlásit nařízením vlády novou CHKO, aniž by se novelizoval ZOPK. V případě NP tento problém nevzniká, neboť NP se vyhláší zákonem a proto jím je možno zřídit i jeho správu jako správní úřad. Novela ZOPK by dle mého názoru minimálně vyžadovala doplnění přílohy ZOPK, která obsahuje seznam národních parků a chráněných krajinných oblastí včetně jejich sídel a na kterou odkazuje § 78 ZOPK; dále o název nové CHKO a sídla její správy. Ani v tomto případě by tuto správu nebylo možno chápat jako nový správní úřad, nýbrž by opět šlo o delegaci výkonu státní správy v stanoveném rozsahu na organizační složku Správy CHKO ČR. Toto řešení by pravděpodobně bylo funkční, neboť by pouze potvrzovalo stávající stav, nikoli však legislativně čisté, neboť ani stávající řešení takové není. Vhodnějším řešením, které bude ještě dále (viz kapitola 8) zmíněno, je zřízení správního úřadu (Správa CHKO ČR) či správních úřadů (Správy jednotlivých CHKO) zákonem.

¹⁰²⁾ Dle čl. 79 Ústavy lze správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Blíže tento pojem pozitivní právo nevymezuje. V teorii ho vymezuje Hendrych, D., a kol., Správní právo – obecná část, C. H. Beck, Praha, 1. vydání, Praha 1993, s. 183, takto : „*Správní úřad v institucionálním pojetí je organizační jednotka zřízená zákonem, navenek ohraničená a vystupující na veřejnost prostřednictvím svých orgánů jako nositelé samostatného rozhodování v rozsahu působnosti a pravomoci úřadu stanovených zákonem.*“

Možnost zajištění ochrany přírodních památek a přírodních rezervací smluvně (§ 39 ZOPK) je v zákoně o ochraně přírody a krajiny novým institutem. Podmínkou je, že ochrana je k pozemku vázáná formou věcného břemene. Má své výhody a nevýhody. V praxi jej však zatím nelze hodnotit, protože dle údajů ze Seznamu ZCHÚ (vedeného AOPK) zatím nebyl v praxi využit. Dle ředitele Správy chráněných krajinných oblastí¹⁰³⁾ zatím k tomuto institutu přetrvává nedůvěra. Ačkoliv se v jednom případě správa CHKO Jizerské hory snažila o vyhlášení přírodní rezervace – suťového pole na hoře Smrk – tímto způsobem, narazila na nedůvěru vlastníka – Lesů ČR.

Obecně se domnívám, že nejde tento způsob ochrany kombinovat s vyhlášením ochrany právním předpisem (vyhláškou správy CHKO nebo nařízením okresního úřadu), tedy použít oba tyto způsoby. Plyne to z ustanovení § 39, které stanoví, že PP, PR a památné stromy lze zřizovat též na základě písemné dohody. Z toho jasně plyne, že se jedná o zřizovací akt a ten může být pouze jeden. Toto ustanovení ZOPK dle mého názoru nezakládá možnost zřídit věcné břemeno jinak, než současně zřízením ochrany smluvně.

Mezi výhody tohoto institutu jednoznačně patří možnost dohody orgánu ochrany přírody s vlastníkem pozemku, tedy možnost dohodnout se o způsobu nákladů na „údržbu“ věcného břemene, zejména však možnost dohodnout se na náhradě za zatížení plynoucí z věcného břemene. Pro povinného z věcného břemene, tedy vlastníka pozemku, je jednoznačně výhodná možnost dohodnout se na této ochraně, tedy i dohodnout se na podmínkách pro něho přijatelných; ty se mohou týkat jak stanovování režimu chráněného území, tak především finanční náhrady. Pro orgán ochrany přírody je výhodou právě možnost dohody, lze totiž předpokládat možnost zainteresovat vlastníka na dané ochraně a zvýšit její efektivitu, zejména možnost dohodnout se s vlastníkem i na jeho aktivní činnosti směřující k ochraně chráněného území nebo památného stromu. Hlavní výhodou je však možnost dohodnout se na ochranných podmínkách. Domnívám se však, že dohoda na ochranných podmínkách by měla obsahovat minimálně režim daný zákonem, ochrana zajištěná smluvně nesmí být mírnější, může však jít nad tento rámeček. To je podstatné zejména v případě přírodní rezervace. U památných stromů, přírodních památek a ochranných pásem PP, PR a památného stromu je ochranný režim převážně dán zřizovacím právním předpisem, který v tomto případě nahrazuje smlouva (dohoda).

Za nejzávažnější nevýhodu smluvní ochrany považuji nemožnost vynutitelnosti ochranného režimu vůči třetím osobám. Zákon tento případ neřeší a nezakládá tak možnost vynutitelnosti takového režimu vůči třetím osobám, zejména chybí úprava způsobu oznamování vůči třetím osobám. Proto je dle mého názoru institut smluvní ochrany použitelný jen v omezených případech, kdy je dotyčné území téměř

¹⁰³⁾ Ústní sdělení Fr. Pelce.

výhradně vystaveno pouze působení vlastníka, resp. je pod jeho kontrolou, např. se může jednat o strom nacházející se na oploceném pozemku fyzické osoby, tedy na pozemku, na který se nevztahuje právo volného přístupu do krajiny dle § 63. Domnívám se, že v případě, že se předmět ochrany nachází na soukromém pozemku právnické osoby, by bylo na základě § 63 odst. 2 ZOPK do určité míry možno založit vynutitelnost ochrany vůči třetím osobám. Toto ustanovení totiž říká, že právo na volný průchod přes tyto pozemky má každý, pokud tím nezpůsobí mimo jiné **škodu na majetku**. Dále je povinen respektovat **oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku**. Tyto povinnosti však zákon nesankcionuje. V úvahu by za určitých podmínek připadal pouze postih dle § 45 přestupkového zákona (zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění). V řadě případů by však bylo možná asi jen soukromoprávní ochrana.

7.6 PLÁNY PÉČE O ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ

Institut plánů péče je společný pro všechna ZCHÚ. Pro maloplošná ZCHÚ je upraven společně (§ 38), NP a CHKO mají plány péče upraveny samostatně (§ 18 a § 27). Ve všech případech je tento institut upraven obdobně. Jedinou podstatnou odchylkou je v případě plánů péče CHKO, že jsou pouze výchozím, nikoli závazným podkladem pro jiné plánovací dokumenty. Jsou schvalovány na pravidelné, zpravidla desetileté období. Nemají podobu obecně závazného předpisu, ani nejsou vydávány v podobě rozhodnutí. Nejsou tedy závazné navenek, pouze pro orgány státní správy. Plní úlohu podkladu pro vydávání rozhodnutí týkající se ZCHÚ (jeho využití, apod.) a především, jak vyplývá již z názvu, jsou plánem péče orgánů státní správy o ZCHÚ a jeho ochranné pásmo.

Základním problémem tohoto institutu je jeho nezávaznost.¹⁰⁴⁾ Nemohou jimi být ukládány povinnosti a úkoly vně státní správy, to je však jejich velkou slabinou, neboť v řadě případů nemůže být bez této možnosti péče o území dostatečně zajištěna a plněny úkoly stanovené plánem péče. K řešení lze přistupovat různým způsobem jak to naznačuje ve svém článku i M. Damohorský.¹⁰⁵⁾ Za schůdné považují řešení legislativní prostřednictvím provázání plánů péče, tedy v případě vázání určitých činností na souhlas v bližších ochranných podmínkách nepožadovat daný souhlas, pokud je daná činnost prováděna v souladu nebo na základě plánu péče. Nevýhodou tohoto řešení je, že může pouze zjednodušit provádění určitých činností, nemůže však jakkoliv někoho nutit k jejich aktivnímu provádění, ani k němu nemotivuje. Aktivní motivaci umožňuje řešení smluvní, tedy dohoda o provádění určitých činností za poskytnutí finančního příspěvku uzavřená mezi orgánem ochrany přírody na straně jedné a vlastníkem či nájemcem pozemku na straně druhé. Jedná se však o využití soukromoprávních prostředků k prosazování veřejného zájmu. Pravděpodobně

¹⁰⁴⁾ K řešení tohoto problému viz.: Damohorský, M., Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, *Ochrana přírody*, 52, 7/1997, s. 205–207.

¹⁰⁵⁾ Damohorský, M., dílo citované v předchozí poznámce. V následující pasáži si dovoluji z tohoto díla vycházet.

vhodnější by bylo řešení legislativní prostřednictvím nové úpravy institutu plánů péče v ZOPK. Plány péče by bylo vhodné vydávat v podobě obecně závazného předpisu, případně jako přílohu k zřizovacímu předpisu, měl by v nich být upraven režim vykonávání určitých činností a zásahů a stanoveny úkoly vůči orgánům státní správy. Vhodně by úpravu mohl doplnit institut veřejnoprávní smlouvy, na základě které by se vlastník či nájemce pozemku zavazoval aktivně plnit určité úkoly plynoucí z plánů péče a jinak určené pouze orgánům ochrany přírody; zde by pravděpodobně mohl být využit i stávající § 68 ZOPK upravující opatření ke zlepšování přírodního prostředí, možnost uzavírat dohody k provádění péče o pozemky a možnost orgánů provést tato opatření na soukromých pozemcích. Toto ustanovení bylo vhodné doplnit o výslovné vztahování ustanovení též na provádění opatření plynoucích z plánů péče o zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma.

8 ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY, ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

I tato kapitola, která je součástí části II celé stati, bude věnována hodnocení platné právní úpravy chráněných území zřizovaných za účelem ochrany přírody a krajiny. Vychází především z předcházejících dvou kapitol, ve kterých (zejména v kapitole 7) byly popsány některé problémové části platné právní úpravy a v některých případech i nastíněno jejich řešení, proto se ke všem v předcházejících dvou kapitolách popsaným problémům a návrhům řešení nebude tato kapitola podrobně vracet.

8.1 SHRUTÍ A ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY

Platnou právní úpravu lze, přes řadu jejích nedostatků, hodnotit nanejvýš pozitivně. Obstojí v celosvětovém měřítku. Kategorizace zvláště chráněných území vychází ze standardů IUCN, a jak je vidět z porovnání vymezení jednotlivých kategorií ZCHÚ s kategoriemi rozlišovanými IUCN (viz výše), naše kategorizace kategorizaci IUCN odpovídá, dokonce je širší a zvláště chrání i území, které kategorie chráněných území dle IUCN nezahrnují. Velmi kladně lze též hodnotit úroveň ochrany, kterou zaručují základní ochranné podmínky jednotlivých ZCHÚ stanovených zákonem. Dalším pozitivním principem je existence zvláštní státní správy ve velkoplošných zvláště chráněných územích.¹⁰⁶⁾ V této práci byly sice naznačeny problémy způsobu vymezení speciální státní správy v ZOPK¹⁰⁷⁾, ty se však netýkají základní

¹⁰⁶⁾ K hodnocení zákona č. 144/1992 Sb., v platném znění, který je základním pramenem úpravy ZCHÚ srov. např. Damohorský, M., Mlčoch, Sv., Předmluva ke komentáři zákona o ochraně přírody a krajiny, in: Pekárek a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, Iuridica Brunensia, Brno 1995, I. vyd., s. 9.

¹⁰⁷⁾ Viz kap. 7.4.

myšlenky – zvláštní státní správy v ZCHÚ a v zásadě ani jejího současného fungování v praxi. Za velmi funkční a odpovídající potřebám praxe lze dle mého názoru považovat druhy právních předpisů, kterými se jednotlivé kategorie ZCHÚ včetně přírodních parků a přechodně chráněných ploch zřizují. Je jistě na místě a odpovídá to významu národního parku, že se dle platné právní úpravy národní parky zřizují zákonem. A to i přesto že, jak bylo vidět na příkladu nedávno vzniklého Národního parku České Švýcarsko, je jeho vyhlášení dlouhým a obtížným procesem. Na druhou stranu toto řešení umožňuje stanovit v národním parku ochranný režim odpovídající jeho potřebě a specifickým přírodním podmínkám bez ohledu na rámec, který poskytuje ZOPK. Podobné je to i s jeho ochranným pásmem, je-li vymezeno.

8.2 ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

V budoucnu by bylo vhodné vyřešit následující problémy, resp. odstranit stávající nedostatky právní úpravy, případně vylepšit současný stav.

Především by bylo vhodné postupně znovu vyhlásit stávající ZCHÚ, tak, aby forma vyhlášení a zejména ochranný režim (bližší ochranné podmínky) byly v souladu se ZOPK. Podrobně jsou problémy, které stávající stav přináší, popsány zejména v kapitole 7.5. Jednalo by se samozřejmě o delší proces, neboť by bylo vhodné zvolit individuální přístup a přihlídnout ke specifickým potřebám jednotlivých ZCHÚ. Zároveň by se tímto způsobem mohla uskutečnit prověrka stávající sítě ZCHÚ a případně zrevidovat např. hranice ZCHÚ. Zejména by v rámci tohoto procesu bylo vhodné zaměřit pozornost na území, na kterých se překrývá více typů chráněných území a zvážit nezbytnost takového řešení (bližší k tomu kapitola 7.1.). Dále bylo vhodné v rámci této prověrky a znovuyhlašování ZCHÚ jednoznačně vymezit hranice CHKO Šumava ve vztahu k NP Šumava.

Ačkoli považují, jak bylo výše řečeno, ochranný režim jednotlivých ZCHÚ zaručovaný ze zákona za vyhovující, včetně možnosti vymezit bližší ochranné podmínky ve formě činností vázaných na souhlas ve zřizovacích právních předpisech, bylo by jej vhodné v některých případech vylepšit.

Především by se měla pro přehlednost, ale i z praktických důvodů, oddělit omezení rekreační a turistické činnosti v ZCHÚ od omezení činností ostatních, které mají charakter omezení hospodaření v ZCHÚ (spadá sem zejména omezení či zákaz zemědělské, stavební, těžební a podobné činnosti). V případě rekreačních a turistických činností včetně vstupu, vjezdu a pohybu ve velkoplošných ZCHÚ využít, resp. v případě CHKO obnovit institut návštěvních řádů. Zákon by měl, jak u NP tak u CHKO, stanovit taxativně rekreační a turistické činnosti včetně vstupu, pohybu a vjezdu, které jsou zakázané *vyjma místa vyhrazená nebo dobu vymezenou návštěvním řádem*. Dále by bylo vhodné u některých ze zakázaných činností umožnit jejich provozování *za podmínek stanovených návštěvním řádem*. Vedle toho by samozřejmě mohl zůstat i pro rekreační a turistické aktivity – vjezd, pohyb a vstup – zachován systém udělování výjimek upravený v § 43. V návštěvních řádech by se tedy již neomezovala turistická a rekreační aktivita osob tak, jak to stanoví stávající § 19 ZOPK, nýbrž by se měly umožňovat v určité míře některé činnosti ze zákona zakázané, tedy vy-

hrazovat místa, na kterých je lze provozovat, vymezovat dobu (např. roční období), v které jsou určité činnosti povolené, případně specifikovat podmínky, za jakých jsou některé činnosti povolené. Při tomto způsobu by byla zachována podmínka stanovení zákazů zákonem a přitom by speciální orgány ochrany přírody (rozuměj správy CHKO nebo NP) měly dostatečné nástroje k tomu, aby mohly přizpůsobovat turistické a rekreační využívání ZCHÚ potřebám daného území.

Přehodnotit by se dále měl režim zákonných výjimek pro nájemce a vlastníky objektů (nemovitostí) v ZCHÚ, zejména pokud jde o vjezd do ZCHÚ. Stávající právní úprava nevztahuje na vlastníky a nájemce pozemků zákaz vstupu v případě 1. zón národního parku (§ 16 odst. 2 písm b) ZOPK) a zákaz vstupu a vjezdu v národních přírodních rezervacích (§ 29 odst. 1 písm d) ZOPK). V případě NPR však „*zákaz vjíždět ...*“, který se nevztahuje na vlastníky a nájemce pozemků, lze podle všeho vykládat pouze tak, že se jedná o zákaz vjíždět jinými než motorovými vozidly, neboť zákaz vjezdu a setrvávání motorovými vozidly je upraven v ustanovení § 29 písm. h) ZOPK, v kterém výjimka pro vlastníky a nájemce pozemků upravena není (*a contrario*). Vlastníci a nájemci pozemků v ZCHÚ mají tedy zakázán vjezd a setrvávání motorovými vozidly v NP (§ 16 odst. 1 písm. d), ZOPK *a contrario*), v NPR (§ 29 písm. d) ZOPK s ohledem na ustanovení § 29 písm. h) za použití argumentu *a contrario*) a v CHKO (§ 26 odst. 1 písm. c)). V těchto případech mohou vlastníci a nájemci žádat o udělení výjimky ze zákona podle § 43. Tento postup nepovažují zejména v národních parcích a chráněných krajinných oblastech za praktický, jedná se o rozlehlá území a vlastníci a nájemci by měli mít možnost se dostat ke svému majetku i motorovými vozidly. Domnívám se, že by se na ně měl vztahovat obdobný režim jako na další subjekty vyňaté z obecného zákazu vjezdu motorovými vozidly v § 16 odst. 1 písm. d) ZOPK a v § 26 odst. 1 písm. c). V praxi tato úprava vede ke zbytečnému zatěžování státní správy i vlastníků a nájemců, neboť vede k celé řadě správních řízení o udělení výjimky z těchto zákazů¹⁰⁸). Pokud jde o NPR, bylo by vhodné ustanovení § 29 odst. 1 písm. d) doplnit o spojení „*i motorovými vozidly*“ vloženém za slovo „*vjíždět*“. Tak by byla odstraněna současná vnitřní rozpornost § 29, kde výklad ustanovení písm. d) s ohledem na ustanovení písm. h) není dle mého názoru jednoznačný. Explicitně by bylo vhodné též upravit přímo v zákoně výjimku ze zákazu vstupu do zvláště chráněných území, resp. jejich částí pro stráž přírody. Tato výjimka není v ZOPK zakotvena a pouze ji lze dovodit z kompetencí stáže (§ 81 ZOPK), které nutně implikují i nutnost vstupu strážců i do těch částí ZCHÚ, do kterých je zakázán vstup.

Za drobný nedostatek v zákoně považují používání termínů „vlastníci a nájemci pozemků“, vhodnější by dle mého názoru byl termín „vlastníci a nájemci nemovitostí“.

V předchozí kapitole (kapitole 7) byl popsán institut plánů péče o zvláště chráněná území a naznačeny i možnosti řešení *de lege ferenda*. Na tomto místě lze shrnout, že se jedná sice o potřebný a užitečný institut, nicméně závažným problémem je je-

¹⁰⁸) Např. v NP Šumava je tato agenda velmi četná, svědčí o tom skutečnost, že tvoří nejrozsáhlejší agendu příslušného odboru výkonu státní správy MŽP.

ho nezávaznost a nevynutitelnost navenek (vně státní správy). Proto by bylo vhodné vyřešit tuto otázku, ať již provázáním s bližšími ochrannými podmínkami ZCHÚ, nebo jejich vzdáváním v podobě obecně závazného předpisu. Možné by bylo i ponechání stávající formy a přehodnocení jejich obsahu tak, že by se jednalo o plán péče realizovatelný výlučně státní správou bez potřeby součinnosti s vlastníky či nájemci.

Za nutné považuji vyřešit v blízké budoucnosti postavení správ národních parků a zejména správ chráněných krajinných oblastí jako správních úřadů. Jednoznačně je vyřešena situace pouze v případě Správy Národního parku České Švýcarsko, která byla zřízena zákonem č. 161/1999 Sb. Ostatní správy národních parků nejsou správním úřadem, je na ně pouze zákonem delegován výkon státní správy. Podobné je to i u existujících správ CHKO, na které je též delegován výkon státní správy, nejedná se však na rozdíl od správ národních parků o samostatné organizační jednotky. Vhodné by bylo v budoucnu jasně upravit postavení správ národních parků i chráněných krajinných oblastí jako správních úřadů. V případě správ CHKO by situaci vyřešilo zřízení Správy chráněných krajinných oblastí jako jednoho správního úřadu, jehož by správy jednotlivých chráněných oblastí byly územní složkou (jednotkou). Výhodou tohoto řešení je jednak uzákonění v praxi v zásadě fungující úpravy. Správa CHKO ČR existuje, nikoli sice jako správní úřad, a jednotlivé správy CHKO jsou její organizační složkou; tento model umožňuje jednotný výkon státní správy v jednotlivých CHKO. Druhou výhodou, z právního hlediska velmi podstatnou, je možnost zřizovat nové chráněné oblasti, aniž by k tomu byla nutná změna zákona. Existence Správy CHKO ČR jako správního úřadu by byla nezávislá na vzniku či zániku jednotlivých CHKO, výkon státní správy v chráněných krajinných oblastech by byl jednoznačně vyřešen. V případě národních parků by bylo vhodné zřídit zákonem správy existujících NP (vyjma NP České Švýcarsko) jako správní úřady. Považuji za vhodnější zachovat samostatnost jednotlivých správ NP a neuplatňovat zde obdobný model jako u CHKO. Vzhledem k tomu, že NP se zřizují zákonem a tedy i jejich správy mohou být u nových národních parků zřízeny zákonem, není tato úprava nutná. S ohledem na značná specifika jednotlivých NP a jejich nízký počet se mi jeví vhodnější a praktičtější jejich „samostatnosti“.

V neposlední řadě je třeba *de lege ferenda* reagovat na právní úpravu Evropských společenství. Z hlediska problematiky ochrany přírody a krajiny a chráněných území jsou podstatné směrnice Rady ES 92/43/EHS o ochraně stanovišť a druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a 79/409/EHS o ochraně divokého ptactva. Na základě těchto dvou směrnic by měly být i v ČR vytvořeny oblasti, které se stanou součástí evropské ekologické sítě specifických chráněných oblastí Natura 2000. Natura má zahrnovat oblasti vytvořené k ochraně stanovišť a druhů uvedených v přílohách ke směrnici 92/43/EHS a k ochraně druhů ptactva v souladu s přílohou č. 1 směrnice 79/409/EHS.¹⁰⁹⁾ Ochranu všech těchto chráněných území lze dostatečně

¹⁰⁹⁾ K problematice směrnic 79/409/EHS a 92/43/EHS blíže a související s touto problematikou velmi podrobně: Ureta, A. G., Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en derecho comunitario europeo, Directivas 79/409 y 92/43, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), 1997.

zajistit prostřednictvím stávajících kategorií zvláště chráněných území¹¹⁰). Bude však nutné v souladu s požadavky směrnic vytipovat příslušné oblasti, které budou zařazeny do sítě Natura 2000 a v případě, že jejich ochrana není zajištěna stávající sítí ZCHÚ, tuto síť doplnit. Není nutné, a ani to nepovažuji za vhodné, vytvářet pro účely transpozice výše uvedených směrnic do našeho práva nové kategorie zvláště chráněných území.

¹¹⁰) K zřízení sítě Natura 2000 srov. Mäkinen, L., Natura 2000, Finský návrh oblastí Natura 2000 a finská legislativa související s touto problematikou, EMP, 3/1999, s. 31–34.

ČÁST III.

9 CELKOVÉ SHRNUÍ A ZÁVĚRY

Tato práce se snaží podat přehled existujících druhů chráněných území a ochranných pásem, které chrání jednu či více složek životního prostředí. Problematika je demonstrována na chráněných územích k ochraně přírody a krajiny. Tento typ chráněných území platná právní úprava upravuje nejpodrobněji a nejpropracovaněji. Jedná se též o jedinou právní úpravu chráněných území a ochranných pásem k ochraně životního prostředí, který byl komplexně upraven v relativně nedávné době, tedy po roce 1989.

Chráněná území a ochranná pásma jsou jednoznačně vysoce účinný nástroj při ochraně životního prostředí, vhodný především k ochraně přírodních zdrojů, nejen vodních, nalezišť významných rostlinných či živočišných druhů, zachovalých částí přírody, apod. Platná právní úprava je využívá především jako nástroj zvláštní územní ochrany přírody a krajiny, včetně ochrany některých rostlinných a živočišných druhů, vodních zdrojů, včetně léčivých vodních zdrojů a vodního prostředí.

Zásadním problémem právní úpravy tohoto nástroje je roztržitost a nejednotnost právní úpravy. Není obecně vymezen institut chráněného území a ochranného pásma jako nástroj ochrany životního prostředí. Neexistuje jednotná koncepce vyhlášení chráněných území a ochranných pásem, a to zejména pokud jde o způsob jejich vzniku na základě právního předpisu nebo rozhodnutí.

Řada problémů nastíněných v části II, věnované chráněným územím a ochranným pásmům na ochranu přírody a krajiny, je shodná i pro jiné kategorie chráněných území, případně ochranných pásem. Jedná se především o překrývání různých kategorií chráněných území, resp. ochranných pásem, ústavnost mnohých právních předpisů či jejich částí upravující ochranný režim území a otázku omezení vlastnických práv a náhrady za tato omezení.

Společným jmenovatelem problému překrývání různých kategorií chráněných území, resp. ochranných pásem je nejednotná (někdy i vzájemně neslučitelná) právní úprava jednotlivých kategorií chráněných území a ochranných pásem. Jednotlivé kategorie jsou upraveny různými právními předpisy. Základ mají v různých zákonných normách, které navíc pocházejí často z odlišných časových období. Převažuje složkový přístup k zvláštní územní ochraně. Právní předpisy výslovně neřeší existenci i jiných chráněných území na témže území (jeho části). Problémy, které toto

překrývání způsobuje, byly již výše popsány. *De lege ferenda* je lze řešit pouze integrovaným přístupem k ochraně životního prostředí, tedy i integrovaným přístupem k územní ochraně prostřednictvím chráněných území a ochranných pásem. Minimálně by bylo třeba odstranit z právního řádu případy, kdy si ochranný režim dvou nebo více kategorií chráněných území, resp. ochranných pásem, vzájemně odporuje a dále minimalizovat právní možnost vzniku překrývání více kategorií chráněných území. V případě, kdy je nutno chránit i některou z dalších složek životního prostředí území již chráněného některou kategorií chráněného území (ochranného pásma), nebo chránit určitou část jeho životního prostředí přísněji než ostatní, by bylo vhodné vzít jako základ již existující kategorii chráněného území a pouze doplnit jeho ochranný režim dalšími podmínkami, zákazy či jinými nástroji, nikoli zde vyhlášovat jinou kategorii chráněného území či ochranného pásma.

Jinou alternativou *de lege ferenda* je integrovat institut chráněného území a ochranného pásma jako obecný institut ochrany životního prostředí a stanovit jeho základní kategorie, které by se lišily nejen velikostí a významem, ale i hlavním předmětem ochrany. Chráněné území, resp. ochranné pásmo, by však vždy mělo chránit vedle hlavního předmětu ochrany dané území jako celek, tedy všechny jeho složky, a zohlednit všechny jeho zvláštnosti (např. výskyt zdroje pitné vody v národním parku). Minimalizovala by se tak potřeba existence dalších kategorií chráněných území na daném území.

De lege ferenda by se tedy měla právní úprava jednotlivých kategorií chráněných území a ochranných pásem a vyhlásování, resp. přehlašování a rušení stávajících chráněných území a ochranných pásem řídit zásadou minimalizace potřeby ochrany jednoho území prostřednictvím více kategorií chráněných území nebo ochranných pásem. K tomu by zároveň bylo potřeba sjednotit stávající právní úpravu tak, aby se vytvořil vzájemně slučitelný **system chráněných území a ochranných pásem** používaných k ochraně životního prostředí. V praxi však toto řešení pravděpodobně není realizovatelné v blízké budoucnosti, neboť by znamenalo nutnost novelizace nebo zrušení velkého množství právních předpisů různé právní síly, především zákonů a na ně navazujících zřizujících právních předpisů.

Dalším problémem společným pro právní úpravu většiny chráněných území a ochranných pásem popsaných v této práci je ústavnost některých právních předpisů, resp. některých jejich ustanovení. Jedná se o stanovení zákazů a povinností podzákonými právními předpisy, které v některých případech postrádají jakoukoli oporu v zákoně; v některých případech zmocnění v zákoně sice je obsaženo, nicméně i zde (striktně vzato) jde o rozpor s článkem 2 odst. 4 Ústavy a s článkem 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. V tomto případě je jediným řešením změna právních předpisů, která bude tyto ústavní principy respektovat.

Třetí zásadní otázkou dosud téměř neřešenou, resp. řešenou pouze dílčím způsobem (např. v případě ochranných pásem památných stromů), je otázka omezení vlastnických práv existencí nebo vyhlášením chráněného území (ochranného pásma) a náhrad majetkové újmy za tato omezení. Tento problém má dva základní, spolu související aspekty. Předně je to otázka naplnění Listinou základních práv a svobod vymezeného a chráněného vlastnického práva a jeho mezí. Vedle toho je zde aspekt

stimulování vlastníků k určitému chování příznivému životnímu prostředí, které je žádoucí v konkrétním chráněném území či ochranném pásmu. Zde už nejde jen o otázku náhrad, ale i o problematiku různých dotací, úlev, osvobození apod.

De lege ferenda je nutné především tuto otázku vůbec řešit, a to pokud možno komplexně a obdobně u všech kategorií chráněných území a ochranných pásem. Určitým vzorem by mohla být úprava náhrad za omezení vlastnických práv v ochranných pásmech vodních zdrojů, která vznikají rozhodnutím (individuálním správním aktem), jež je upravená v § 30 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon). Náhrada se zde vlastníkově přiznává za prokázaná omezení vlastnických práv, přičemž v případě, že nedojde k dohodě o její výši, rozhodne o ní soud. Je nutné též vyřešit otázku, zda náhrada náleží pouze prvnímu vlastníkově při vyhlášení nového chráněného území, neboť striktně vzato pouze v jejich případě dochází k omezení (zmenšení) vlastnického práva, nebo i dalším (následným) vlastníkům za existence chráněného území. Není též jednoznačně vyřešena otázka, zda se náhrada poskytuje pouze v případě vzniku chráněného území nebo ochranného pásma rozhodnutím; v těchto případech je náhrada většinou i řešena (např. u ochranných pásem vodních zdrojů a ochranných pásem památných stromů), nebo i v případě zřízení chráněného území (ochranného pásma) obecně závazným právním předpisem. Jak jsem naznačila výše, domnívám se, že z hlediska ústavního pojetí vlastnického práva a nároku na náhradu za jeho omezení, náleží náhrada pouze v případě vzniku chráněného území (ochranného pásma) na základě individuálního správního aktu. Přesto by bylo vhodné výslovně upravit nárok na jednorázovou náhradu za omezení vlastnického práva i v případě vyhlášení chráněného území (ochranného pásma) právním předpisem.

Vzhledem k tomu, že náš právní řád neřeší uceleně a jednoznačně otázku náhrad za majetkovou újmu způsobenou omezením vlastnického práva v chráněném území či ochranném pásmu, nemůže zatím řešit ani otázku případného vracení náhrady za toto omezení vlastnického práva v případě zániku chráněného území (ochranného pásma). Tato otázka zatím ani nebyla nastolena, její případné řešení by však bylo neodlučitelně spjata se způsobem poskytování náhrad za omezení vlastnického práva.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ

- ČEŘOVSKÝ, J., PETŘÍČEK, V., Rukověť ochránce přírody, MK ČSR ve Státním zemědělském nakladatelství (SZN), Praha 1985, 1. vydání
- ČEŘOVSKÝ, J., Vznik, vývoj a současný stav ochrany přírody ve světě a u nás, Společnost Národního Muzea v Praze, Sbor ochrany přírody, Praha 1965
- Československá vlastivěda, díl I. Příroda: PROCHÁZKA, J. Sv.: Ochrana přírody a památek přírodních, s. 588, SFINX, Bohumil Jandy, Praha 1930, II. vydání
- ČIHAŘ, M., Ochrana přírody a krajiny I., Územní ochrana přírody a krajiny, Karolinum – nakladatelství UK, Praha 1998, 1. vydání
- DAMOHOŘSKÝ, M., Právo jako nástroj environmentální politiky v České republice in: sborník z konference: Česká společnost na konci tisíciletí 2, konference pořádaná Fakultou sociálních věd UK pod záštitou rektora Univerzity Karlovy, Jeho Magnificence prof. JUDr. Karla Malého, DrSc., v rámci oslav 650. výročí založení Univerzity Karlovy, Martin Potůček – editor, Karolinum 1999, Praha
- DAMOHOŘSKÝ, M., MLČOCH, Sv., Předmluva ke komentáři zákona o ochraně přírody a krajiny, in: Pekárek a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny /komentář/, Iuridica Brunensia, Brno 1995, 1. vyd.
- DAMOHOŘSKÝ, M., Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, Ochrana přírody 7/1997
- DROBNÍK, J.- DAMOHOŘSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři, 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha, C. H. Beck 1997
- DVOŘÁK, P., MAREČEK, J., BÍLÝ, J., Zákony o životním prostředí – Komentář, SEVT, a.s., a nakladatelství FRANCES, a.s., Praha 1992, vydání 1.
- DUVIGNEAUD, P., Ekologická syntéza, ACADEMIA, Praha 1988, 1. vydání
- FRANKOVÁ, M., Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí, Práce posluchačů Právnické fakulty Univerzity Karlovy, č. 69, Praha 2000
- FRIEDL, K., MARŠÁKOVÁ, M., PETŘÍČKOVÁ, M., POVOLNÝ, F., RIVOLOVÁ, L., VINŠ, A., Chráněná území v České republice, INFORMATORIUM, Praha 1991
- HENDRYCH, D., a kol., Správní právo – Obecná část, C. H. Beck Praha, 1. vydání, Praha 1993
- KNAPP, V.: Teorie práva, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995
- KOS, J., MARŠÁKOVÁ, M., Chráněná území ČR, AOPK, Praha 1997 ve znění doplňku vydaného AOPK v roce 1998 a 1999
- Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales a Areas Protegidas 1993, Word Conservation Monitoring
- MADAR, Z., Československé právo, státní správa a životní prostředí, Ústav státní správy, Praha 1977, 1. vydání
- MAKINEN, L., Natura 2000, Finský návrh oblastí Natura 2000 a finská legislativa související s touto problematikou, EMP, 3/1999
- MÍCHAL, I., Praktické rámce hodnocení krajinného rázu, III. Právní podklady a metodické problémy, Ochrana přírody 3/1997

- Nález Ústavního soudu ČR ÚS 35/94, Sbírka nálezů a usnesení, svazek 1, C. H. Beck, Praha 1994
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEK, J., KNAPP, V., KOSTEČKA, J., SOVÁK, Z., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. Díl, Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1. vydání, Praha 1996
- Parks for Life, Action for Protected Areas in Europe, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas (CNPPA), IUCN 1994
- Parky pro život, Akce pro chráněná území v Evropě – Souhrn, IUCN, překlad a redakce Čefovský, J., Nadace ECOPOINT, Praha 1994
- PEKÁREK, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, nakladatelství IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995
- PELC, F., MÍCHAL, I., MLČOCH, S., JENÍK, I., DEJMAL, I., STRNAD, Z., SEIFRTOVÁ, H., MOCEK, I., PETŘÍČEK, V., ŠÍMOVÁ, P., MACHAR, I., HLÁSEK, J., MOUCHA, P., PFAJFR, P., Strategie rozvoje chráněných krajinných oblastí, SCHKO ČR, 2. upravené vydání, Praha 1999
- PETŘÍČEK, V., Vývoj teorie územní ochrany přírody a krajiny v České republice, Ochrana přírody, 1995/5
- PETŘÍČEK, V., MÍCHAL, I., Tvorba reprezentativní sítě maloplošných chráněných území, část 1, Památky a příroda 2/89
- PETŘÍČEK, V., Historická a moderní hlediska připravované právní úpravy územní ochrany přírody v České republice, Památky a Příroda, 7/1991
- PETŘÍČEK, V., KUČERA, B., Teoretické zásady dalšího rozvoje velkoplošných chráněných území, I. Část, Ochrana přírody, 7/1993
- POSPÍŠIL, B., Životní prostředí očima právníka, Universita J. E. Purkyně v Brně, Spisy Právnické fakulty University J. E. Purkyně v Brně, Svazek 38, Brno 1981
- PRCHALOVÁ, J., Zpravodaj MŽP, 7/1998, s. (publikováno na Internetu.; <http://www.env.cebin.cz/periodika/2z0798/z7uprava.html>)
- PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J., Omezení vlastnického práva z důvodu obecného zájmu, Masarykova univerzita, Brno, 1998
- ŠRÁMEK, A. a kolektiv, Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika), Ediční středisko Právnické fakulty UK, Praha 1995, 1. vydání
- URETA, A. G., Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en derecho comunitario europeo, Directivas 79/409 y 92/43, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), 1997
- Vybrané stati z historie péče o životní prostředí na území ČSR, zpracováno a lektorováno v pracovních orgánech Rady pro životní prostředí při vládě ČSR, vydala Informační a publikační komise Rady pro životní prostředí při vládě ČSR na návrh ediční skupiny ve Státním zemědělském nakladatelství, Praha 1988
- 1993 United Nations List of National Parks and Protected Areas, Prepared by the World Conservation Monitoring Centre and the IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, IUCN/UICN 1994

PROTECTED AREAS AND PROTECTIVE ZONES WITHIN THE FRAMEWORK OF ENVIRONMENTAL PROTECTION; especially protection of nature and the landscape

Summary

The work intends to survey the types of protected areas and protective zones that protect one or more environmental media. The problems are demonstrated on protected areas and protective zones serving for protection of nature and the landscape. This type of protected areas defines current legal adjustment in most detailed and most elaborated way. This adjustment is contained in the law No. 114/1992 C.L., about protection of nature and the landscape, in valid wording.

The work is divided in three basic parts. Part I is bestowed on general definition and importance of protected areas and protective zones within the framework of environmental protection. It describes valid legal adjustment of single types of protected areas and protective zones that fulfill their function by the protection of environment single components or media. At the same time, protected areas and protective zones conceived as one of special instruments (means) of some environmental media protection, as special instrument of territorial nature. From this part of the work follows the importance of this institute for single environmental media protection in Czech legal order. A very important instrument of environmental protection is the institute of protected areas and protective zones in the case of protection of nature and the landscape and in the case of waters protection. However, it is also used by other media protection, while the importance for environmental protection have got also protected areas and protective zones that were primary established for the purpose of other object protection than one part of environment or of its media (for example for the purpose of culture monuments protection). In this passage we have to say that the work uses the term "environment" in a stricter sense: in the way, in which this term is traditionally defined on Faculty of Laws of UK in Prague. In this sense, the term "environment" is explained in accord with valid legal adjustment defining it as all components that create natural conditions for organisms' existence including the man and it is the precondition of their further development. The components of environment are especially: air, water, minerals, soil, organisms, ecosystems and energy. It is to see that culture monuments are not included in this definition.

As we mentioned above, the work intents especially on protected areas and their protective zones declared for the purpose of protection of nature and the landscape: part II of the work specializes in this problems. At the same time, the institute of protected areas and protective zones, having been adjusted by the law of protection of nature and the landscape (the law No. 114/1992 C.L., in valid wording) serves as abundantly representative case of protected areas and protective zones problems. One part of consequences and problem aspects that concern this category of protected areas and protective zones is valid also for protected areas and protective zones functioning for other parts of environment protection than nature. These generally valid consequences summarizes the third, closing part of the work.

Within the framework of problems of protected areas and protective zones having been established primary for protection of nature and landscape historical development of this institute on Czech Republic area is sketched. In this context, especially the civil-law nature of first protected area is accented. At the whole, the work concentrates to public law aspects of protected areas and protective zones problems.

Another part of the work (chapter 4) specializes in the problems of relations between the institute of protected areas and protective zones for protection of nature and landscape and other territorial instruments of landscape and nature protection. The matter is especially the relation between territorial

instruments of general protection of nature and landscape (significant landscape element, territorial system of ecological stability and landscape character) and territorial instruments of special protection, that means specially protected areas and their protective zones.

Chapters 5 and 6, describing valid legal adjustment of specially protected areas in the wording of the law No. 114/1992 C.L., about protection of nature and landscape, in valid wording, concentrate above all on questions connected with definition of specially protected area, the way of its declaration and the protective régime. The attention is given especially to comparison of protected areas single categories to one another and further to the comparison with categories that IUCN differentiates (that means: Strict Nature Reserve/Wilderness Area, National Park, National Monument (important landscape point), Habitat/Species Management Area, Protected Landscape/Seascape Area, Managed Resource Protected Area).

Czech legal order (the law of protection of nature and landscape) distinguishes six categories of specially protected areas that serve to nature and landscape protection: national park, protected landscape area, national nature reserve, national natural monument, nature reserve and natural monument. These specially protected areas are enabled to get their own protective zones, so-called small aerial protected areas (national park, protected landscape area, national nature reserve, national natural monument, nature reserve and natural monument). These protected zones are laid down obligatory that means that they are provided by the law. Besides that, the law about protection of nature and landscape adjusts protective zones of tree monuments.

Fundamental parts of the work are chapters 7, 8 and the closing, 9th chapter. These chapters content is clearly expressed with their titles:

Chapter 7: "Selected problems of valid legal adjustment of specially protected areas and their solution"

Chapter 8: "Appreciation of valid legal adjustment of protected areas for nature and landscape protection; solution *de lege ferenda*"

Chapter 9: "Total summary and Consequences".

To most important problems of current Czech legal adjustment of protected areas and protective zones that are used to nature and landscape protection – in which the work is specialized – belong the problems of territorial coincidence of protected areas categories, ownership relations reduction and compensations for this reduction and the problems of contractual protection of natural monuments and natural reserves. One specific problem is factual legal impossibility of new protected area under current legal state.

From this work consequences it is to disclose following. Valid legal adjustment of protected areas and protective zones that serve for protection of nature landscape we can highly evaluate, in spite of a set of failures. It stands up to world measure. The categorization of specially protected areas results from IUCN standards; Czech categorization responds to IUCN categorization, even it is more extensive and protected also such areas that IUCN standards do not include. We can evaluate positively also the level of protection that guarantee basic protective conditions of single specially protected areas having been established by the law about protection of nature and landscape. Other positive principle is to find in the existence of special state administration on large-area specially protected areas. It must be admitted that the work sketches the problems of special state administration specification in the law about protection of nature and landscape; however, these problems do concern neither the basic idea – special state administration in especially protected areas – nor its current operation in praxis. Quite functional and responding to praxis are the sorts of legal regulations by which single categories of specially protected areas including national parks and temporarily protected areas are established.

In the future, it would be expedient to solve following problems or eliminate current lacks of legal adjustment, or eventually improve current state:

At first – it would be expedient to declare again current specially protected areas in such way that the form of declaration and especially protective régime (further protective conditions) would be in accordance with the law about protection of nature and landscape. This problem is caused by the fact that absolute majority of specially protected areas have been declared on the basis of legal norms different from the law about protection of nature and landscape – that means before the year 1992. The problems that bring current state are described in detail mainly in the chapter 7.5. At the same time, this way could be realized the screening of specially protected areas current net. Within the framework of single specially protected area re-declaration it could be possible to pay attention to the problem of single types of protected areas coincidence.

Although the protective régime of single specially protected areas, guaranteed by the law about protection of nature and landscape is considered to be quite convenient, including the possibility to limit further protective conditions in the form of activities connected with the agreement in establishment legal regulations, it would be expedient to improve it in some cases.

At the first time: because of both clear arrangement and reasons of practice, to separate the reduction of recreation and tourist activities in specially protected areas from reduction of other activities that have got the character of management reduction in specially protected area (it includes especially reduction or prohibition of agricultural, building, mining or similar activity). The work also lays down other concrete initiations *de lege ferenda* connected with protective régime of specially protected areas.

The attention is also paid to the institute of plans connected with care about specially protected areas; this institute is certainly useful and needful, but a serious problem is its non-obligatory and non-obtainable under duress character outwardly (outward state administration). Therefore it would be expedient to solve this question, either by binding over to further protective conditions on specially protected areas or their issue in the form of obligatory regulation. Possible is also the reevaluation of current form in such way that the plan of care would be implemented exclusively by state administration, without the need of cooperation with owners or lessees.

Not last, it is necessary to respond *de lege ferenda* to legal adjustment of European Community. From the statement of nature and landscape protection problems are important the decree of EC Council 92/43/EEC, about localities and species of wild animals and wild plants protection and the decree 79/409/EEC of wild birds protection. On the basis of these two decrees should be created also in ČR such areas that will become the part of European ecological net of specific protected areas "Natura 2 000". "Natura 2 000 should include the areas having been created to protect localities and species mentioned in the supplements to the decree 92/43/EES and to birds species protection in accord with supplement No. 1 of the decree 79/409/EEC. The protection of all these protected areas is possible to ensure abundantly by means of current categories of specially protected areas. However, it will be necessary, in accordance with above-mentioned decrees demands, to find pertinent areas that will be included in the net of "Natura 2 000" and – if their protection is not ensured by current net of specially protected areas or their protective zones – to complete this net. It is neither necessary nor expedient to create for the purpose of above-mentioned decrees transposition to Czech law new categories of specially protected areas.

From the statement of environmental protection (that means not only nature and landscape protection) the work comes to conclusion that protected areas and protective zones, without doubts, highly effective instrument by environmental protection, suitable especially for natural resources protection; not only water sources, finding-places of significant plant or animal species and preserved parts of nature, etc. Valid legal adjustment uses them above all as an instrument of special territorial protection of nature and landscape, including some plant and animal species protection, including medicinal water sources and water environment.

Basic problem of this instrument legal adjustment is its dispersion and lack of unity. The institute of protected areas and protective zones is not generally specified as an instrument of environmental protection. Unified conception of protected areas and protective zones declaration does not exist, especially the way of their establishment on the basis of legal regulation or decision.

The set of problems sketched in part II that is specialized in protected areas and protective zones for nature and landscape protection is accordant to other categories of protected areas or protective zones. The matter is especially coincidence of various categories of protected areas or protective zones, constitutionality of many legal regulations or their parts that adjust protective régime on these areas and the question of ownership rights reduction and the compensations for this reduction.

Common denominator of the problems connected with various categories of protected areas coincidence is dissentient (sometimes even incompatible) legal adjustment of protected areas and protective zones single categories. These single categories are namely adjusted by various legal regulations. Their basis is in various legal norms that, in addition to it, originate in various time periods. The approach by items predominates in the sphere of special territorial protection. Legal regulations do not explicitly solve the existence of other protected areas on the same area (or its part). This coincidence causes whole set of problems that is possible to solve *de lege ferenda* only by integrated approach to territorial protection by means of protected areas and protective zones. At least, it would be necessary to

replace such cases from legal order, when protective régime of two or more protected areas or protective zones categories contradicts one another and to minimize legal possibility of more protected areas categories coincidence. In the case when it is necessary to protect also another environmental medium on the area having been already protected by some category of protected areas (protective zones) or to protect certain part of its environment stricter than the others, it would be expedient to take as a basis the already existing category of protected area and only to complete its protective régime by other conditions, prohibitions or other instruments; not to declare there another category of protected areas or protective zones.

Another alternative *de lege ferenda* is to integrate the institute of protected areas and protective zones as a general institute of environmental protection and to determine its basic categories that would differ not only in greatness and importance but also in main object of protection. Protected areas or protective zones should, however, to protect besides this main object of protection this given area as the whole – that means all its components and to consider all its special features (for example the source of potable water in national park). The need of other protected area categories on the same area would be minimized this way.

De lege ferenda should then the legal adjustment of protected areas and protective zones single categories and the adjustment of declaration or new declaration and disestablishment of current protected areas and protective zones be regulated by the principle of minimizing the need of one area protection by means of more protected areas or protective zones categories. To reach this aim, it would be necessary to unite current legal adjustment in such way that integrated system of protected areas and protective zones for protection of nature and landscape would be established. However, this solution is probably not implemental presently in praxis, because it would mean the necessity of amending or repealing of many legal regulations of various legal effects, especially of the laws and connected legal regulations.

Another common problem of legal adjustments of protected areas and protective zones majority that are described in this work is the constitutionality of some legal regulations or of some of its enactments. The matter is mainly in prohibitions and duties that are defined by under legal enactments that in some cases have got no support by authority of law. In some cases, the authority is contained within the law; however even there (from strict point of view) it is in contrary with article 2 par. 4 of the Constitution and with the article 2, par. 3 of the Bill of Fundamental Rights and Liberties. In this case, the only solution is the amendment of legal regulations that will respect these constitutional principles.

Third basic question that has been almost not solved until today or has been solved only partially (for example in the case of protective zones of tree monuments) is the question of ownership rights reduction by means of protected area (protective zone) existence or declaration and the question of detriment of property compensations in the case of these reductions. This problem has got two main aspects depending one on another. At first, it is the question of ownership rights and its limits fulfillment, having been declared and protected by the Bill of Fundamental Rights and Liberties. Besides that, there is the aspect of owners' stimulation to certain treatment that is favorable for the environment and that is desirable in concrete protected area or protective zone. This question is not only about compensations, however also about various allowances, relieves, exemptions, etc.

De lege ferenda it is necessary to begin in general with the solution of this problem and, if possible, completely and similarly by all protected areas and protective zones categories. A certain pattern could represent the adjustment of compensations for ownership rights reduction in water resource protective zones that arise from decision (individual administrative act) which is defined in the law No. 254/2001 C. L., about waters that amends some other laws (Water Act). The compensation is given to the owner in the case of ownership rights evidence, while in the case that it will not come to the agreement about its height, the court will decide. It is also necessary to solve unequivocally the question whether the compensation is given only in the case of protected area or protective zone establishment by decision; in such cases the compensation is mostly solved by generally binding legal regulations (for example by tree monuments and water resources protective zones and also in the case of protected area (protective zone) establishment). The work sketch that from the standpoint of constitutional concept of ownership right and of the claim for compensation in the case of its reduction the compensation is proper only in the case of protected area (protective zone) establishment on the basis of individual administrative act. In spite of it, it would be expedient to adjust explicitly the claim for single compensation in the case of protected area (protective zones) establishment by legal regulation.

With regard to the fact that Czech legal order does not solve completely and explicitly the question of compensations for detriment of property caused by ownership right reduction in protected area (protective zones), the legal order can meanwhile solve neither the question of eventual return of compensation for this ownership right reduction in the case of protected area (protective zone) disestablishment. This question has not been raised yet; its eventual solution would be, however, inseparably connected with the way of compensation giving for ownership right reduction.

As the basis of this work, the work was used that was elaborated in the course of the years 1998, 1999 and major part of the year 2000. The work issues from legal state to September 30th 2001.

PRÁVNÍ A EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MICHAL SOBOTKA

| | |
|-----------------|-----|
| PŘEDMLUVA | 117 |
|-----------------|-----|

ČÁST I – EKOLOGICKÁ POLITIKA A JEJÍ NÁSTROJE

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 1 ÚVOD | 119 |
| 2 NÁSTROJE EKOLOGICKÉ POLITIKY | 124 |
| 2.1 INFORMAČNÍ NÁSTROJE | 124 |

ČÁST II – PRÁVNÍ NÁSTROJE

| | |
|--|-----|
| 1 ÚVOD | 127 |
| 2 DRUHY ADMINISTRATIVNÍCH NÁSTROJŮ | 128 |
| 2.1 OBECNĚ ZÁVAZNÝ PRÁVNÍ PŘEDPIS | 129 |
| 2.2 SPRÁVNÍ AKT | 131 |
| 2.2.1 Povolení | 132 |
| 2.2.2 Souhlas | 133 |
| 2.2.3 Vyjádření | 134 |
| 3 STANDARDY | 135 |
| 3.1 POŽADAVKY NA KVALITU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ | 135 |
| 3.2 EMISNÍ STANDARDY | 136 |
| 3.3 PROVOZNÍ POŽADAVKY | 137 |
| 3.4 POŽADAVKY NA VÝROBKY | 139 |
| 3.5 ZPŮSOBILOST OPRAVNĚNÝCH OSOB | 139 |
| 4 SHRNTÍ | 140 |

ČÁST III – EKONOMICKÉ NÁSTROJE

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 1 ÚVOD | 142 |
| 2 FUNKCE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ | 144 |
| 3 DRUHY EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ | 145 |
| 3.1 MAJETKOVÁ PRÁVA | 148 |

| | | |
|---|---|------------|
| 3.2 | POPLATKY | 149 |
| 3.3 | DANĚ | 151 |
| 3.3.1 | Daňová zvýhodnění | 151 |
| 3.3.2 | Ekologické daně | 152 |
| 3.4 | FINANČNÍ PODPORA | 152 |
| 3.5 | NÁSTROJE PROSAZOVÁNÍ – POKUTY | 153 |
| 3.6 | TRŽNÍ NÁSTROJE | 154 |
| 3.6.1 | Obchodovatelná emisní povolení | 155 |
| 3.7 | ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY | 156 |
| 3.8 | FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ | 157 |
| 3.8.1 | Ekologické pojištění | 157 |
| 3.8.2 | Zajišťovací fondy | 158 |
| 4 | SYSTÉM EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ V PRÁVU ČESKÉ REPUBLIKY | 158 |
| 4.1 | POPLATKY | 159 |
| 4.1.1 | Poplatky za znečišťování životního prostředí | 159 |
| 4.1.1.1 | Poplatky za znečišťování ovzduší | 160 |
| 4.1.1.2 | Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových | 162 |
| 4.1.1.3 | Poplatky za ukládání odpadů na skládky | 162 |
| 4.1.2 | Poplatky za využívání přírodních zdrojů | 163 |
| 4.1.2.1 | Poplatky za odběr vody z vodních toků | 163 |
| 4.1.2.2 | Poplatky za odběr podzemní vody | 163 |
| 4.1.2.3 | Poplatky za vynětí pozemků | 163 |
| 4.1.2.4 | Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností | 164 |
| 4.1.2.5 | Odvody za kácení dřevin | 165 |
| 4.1.3 | Uživatelské poplatky | 165 |
| 4.1.3.1 | Poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země | 165 |
| 4.1.3.2 | Poplatky za vstup do chráněných území | 166 |
| 4.1.4 | Správní poplatky | 166 |
| 4.2 | DANĚ | 167 |
| 4.2.1 | Daň k ochraně životního prostředí | 167 |
| 4.2.2 | Ekologické aspekty daňové soustavy | 167 |
| 4.3 | ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY | 168 |
| 4.4 | FINANČNÍ PODPORA | 168 |
| 4.5 | EKOLOGICKÉ POJIŠTĚNÍ | 169 |
| 5 | SHRNUTÍ | 169 |
| ČÁST IV – POROVNÁNÍ PRÁVNÍCH A EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ | | 172 |
| 1 | VĚCNÝ DOPAD | 172 |
| 2 | EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST | 175 |
| 2.1 | NÁKLADY REGULOVANÉ SKUPINY | 175 |
| 2.2 | NÁKLADY REGULÁTORA | 177 |
| 3 | SHRNUTÍ | 177 |
| SEZNAM POUŽITÉ A DOPORUČENÉ LITERATURY | | 179 |
| SUMMARY | | 182 |

PŘEDMLUVA

Právo životního prostředí je jedním z nejbouřlivěji rozvíjejících se právních oborů. Jeho historie je relativně krátká, ale přesto se již stihla vytvořit rozsáhlá právní úprava, která zasahuje do podstatné části společenských vztahů. Nepochybně je to dáno skutečností, že společenské vztahy, které právo životního prostředí reguluje, se dotýkají životního prostředí a jeho ohrožení, tedy jedním z nejdůležitějších problémů současné společnosti.

K ochraně životního prostředí byla vytvořena řada nástrojů, které jsou v rámci ekologické politiky při jeho ochraně aplikovány. Následující text se zabývá právní úpravou dvou nejdůležitějších kategorií těchto nástrojů, a sice nástrojů právních a ekonomických. Vzhledem k rozsahu dané problematiky bylo nutné provést předem určitá omezení. Rozbor se soustřeďuje pouze na nástroje, které jsou upraveny v rámci práva veřejného. Z nich potom na ty, které primárně plní především preventivní funkci. I tak však nebylo možné jednotlivé nástroje zkoumat do podrobností, což ani nebylo cílem. Hlavním úkolem bylo podat přehled právních, respektive administrativně-právních a ekonomických nástrojů, které jsou dnes v rámci ekologické politiky k dispozici. Dalším krokem pak bylo provést jejich systematizaci a konečně porovnání možností, které uvedené kategorie nástrojů nabízejí.

Text je rozdělen do čtyř částí, z nichž první je úvodem do dané problematiky. Jádrem celého textu jsou části druhá a třetí, které se zabývají samotnými právními, respektive ekonomickými nástroji. Způsob zpracování posledně uvedených částí se liší v tom, že část pojednávající o právních nástrojích je zpracována s větším důrazem na české právo, zatímco část věnovaná ekonomickým nástrojům více využívá zahraniční právní úpravy. To vyplývá ze skutečnosti, že administrativně-právní ochrana životního prostředí vychází z právní tradice a institutů již existujících, které v případě ekonomických nástrojů scházejí. Obsahem části čtvrté je porovnání uvedených kategorií nástrojů.

Text vychází z právního stavu k 30. červnu 2001.

ČÁST I. EKOLOGICKÁ POLITIKA A JEJÍ NÁSTROJE

I ÚVOD

Ochrana životního prostředí je jedním z klíčových úkolů současné lidské společnosti. Negativní vlivy lidské společnosti na její vlastní životní prostředí dosáhly v určité fázi právě uplynulého století rozsahu, který vedl některé autory k vyslovení velmi skeptických prognóz jejího dalšího vývoje¹⁾. Skutečnost, že se zmíněné prognózy nevyplnily, nás nijak neopravňuje k uspokojení a nečinnosti. Právě naopak. Tlak lidské společnosti na základ její vlastní existence, tedy životní prostředí, neustále narůstá. Svědčí o tom stále se rozšiřující okruh problémů²⁾ spjatých s poškozováním životního prostředí, a to jak věcně, tak i co do rozsahu zasaženého prostředí³⁾.

Přestože možné nebezpečí plynoucí z lidských aktivit, a s ním spojená nutnost aktivní ochrany životního prostředí byla rozpoznána již dávno⁴⁾, nebyla společnost schopna poškození životního prostředí zabránit. V době, kdy toto poškození začalo dosahovat již významné úrovně, tedy v 50. a 60. letech minulého století, reaguje společnost na ekologické problémy převážně *ex post*. Opatření přijímaná k ochraně životního prostředí reagují dodatečně na již vzniklé ztráty. Z povahy těchto ztrát rovněž vyplynul charakter přijímaných opatření. Za prvé se jednalo o opatření s dopadem na omezeném území, převážně na území státu, který dané opatření přijal. Za druhé se dotýkala pouze aktivit, které se způsobenými následky již stačily projevit jako škodlivé. Nedostatečnost takových opatření, záhy prokázaná prohlubujícím se zhoršováním stavu prostředí, vedla ke snaze systematického působení v této oblasti. Projevem této snahy bylo přijímání dalších opatření, tentokrát již zamýšlených

¹⁾ Např. Meadows, D.: *The Limits to Growth, A Global Challenge; a Report for the Club of Rome on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York, 1972.

²⁾ „Klasické“ hrozby kontaminace chemickými látkami doplnily látky radioaktivní a nejnověji geneticky modifikované organizmy. Kdysi lokální problémy spojené se znečištěním ovzduší přerostly v problémy regionální a dnes v globální hrozbu pro celou planetu.

³⁾ V textu jsou pojmy *prostředí* a *životní prostředí* používány jako synonyma. Přestože je pojem *životní prostředí* v české psané literatuře všeobecně přijímán a užíván, jeví se z jazykového hlediska použití pojmu *prostředí* v určitých vazbách jako vhodnější. Tyto problémy pramení do určité míry i z převzetí pojmu *životního prostředí* z cizích jazyků, které zpravidla používají jednoslovné označení – *Environment, das Umwelt, l'Environnement, Ambiente, Miljö*.

⁴⁾ Zřízení nejstaršího chráněného území na území dnešní ČR se datuje do roku 1838, a je jím Hojná voda a Žofínský prales.

jako preventivní, která by nejen omezila již existující problémy, ale zároveň zabránila vzniku problémů nových.

Do 70. let tak můžeme datovat vznik *ekologické (environmentální) politiky* jako *soustavné společenské aktivity*⁵⁾ s cílem chránit životní prostředí před nepříznivými vlivy lidské činnosti⁶⁾. Nositelem této činnosti byl od počátku *stát* jako společenská instituce nejlépe vybavená nástroji k prosazení vytyčeného cíle. Realizace ekologické politiky ale není pouze úkolem státu, respektive jeho orgánů, ale problémem celospolečenským. Již její vznik byl vyvolán rovněž tlakem veřejnosti⁷⁾, přičemž úloha nestátních subjektů v ochraně životního prostředí je velmi významná⁸⁾. Stát a veřejnost okruh *subjektů ekologické politiky* samozřejmě nevyčerpává. Jak je z dalšího textu patrné, své místo v ochraně životního prostředí mají i další subjekty.

Ekologická politika prošla od svého vzniku vývojem nejen co do okruhu subjektů, které se na ni aktivně podílejí, ale především co do okruhu *nástrojů*, které byly a jsou pro dosažení jejich cílů využívány. Vývoj ekologické politiky lze z hlediska vývoje jejích nástrojů dělit přibližně na tři úseky. Dělicím kritériem je vztah dvou nejdůležitějších subjektů – státu a původců znečištění životního prostředí (regulované skupiny) – vyjádřený právě charakterem nástrojů uplatňovaných prvním vůči druhému z nich. Jednotlivá období bychom mohli označit jako období *1. přímé*, *2. nepřímé* a *3. dobrovolné regulace*.

Období přímé regulace (od 60. a zejména 70. let 20. století) je charakteristické aplikací nástrojů přímého řízení (direct control regulation). Jak bylo uvedeno výše, prvním subjektem zajišťujícím ochranu životního prostředí byl stát. Stát při volbě nástrojů k ochraně životního prostředí využil nástroje, který využívá i při regulaci jiných společenských vztahů, tedy regulaci právem. Přímá právní regulace spočívá ve stanovení *příkazů* určitého chování, *zákazů*, *popř. omezení* jiného chování a v *kontrole* stanovených pravidel (Command-and-Control System of Regulation).

Období nepřímé regulace navazuje na předcházející období. Zde je třeba zdůraznit, že nástroje přímé regulace nepřestaly být uplatňovány, právě naopak. I nadále tvořily základ systému ochrany životního prostředí. Ovšem kromě těchto nástrojů se začala od 80. let uplatňovat další nová kategorie nástrojů, tentokrát nepřímé regulace, která působila souběžně⁹⁾. Za její typické představitele jsou považovány nástroje *ekonomické*. Povaha nepřímé regulace spočívá nikoli v přímém vyžadování určitého chování, ale ve vytváření podnětů a stimulů, které znečišťovatele motivují k volbě ekologicky vhodnějšího chování.

⁵⁾ Pojem *ekologická politika* je využíván ve dvou významech. Kromě *činnosti* je užíván i pro označení *dokumentu* programového charakteru, který popisuje jednotlivé kroky *ekologické politiky – činnosti*. Není-li dále v textu uvedeno jinak, rozumí se pod pojmem *ekologická politika* činnost.

⁶⁾ Mezřícký, V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 11 až 13.

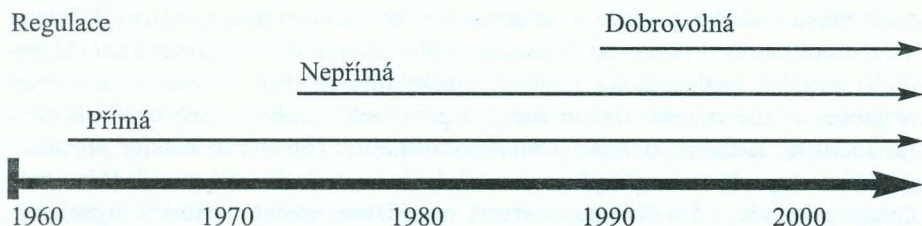
⁷⁾ Tamtéž.

⁸⁾ Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 94; *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, Aarhus, Dánsko, 1998.

⁹⁾ Vztah a vzájemné vazby mezi nástroji přímé a nepřímé regulace je popsán v části IV.

Období dobrovolné regulace lze datovat od počátku devadesátých let minulého století. Vznik nástrojů dobrovolné regulace je reakcí znečišťovatelů na stále se zintenzivňující regulaci přímou i nepřímou. Znečišťovatelé se pokoušejí, ať již sami nebo s přispěním státu, nahrazovat uvedené formy regulace dobrovolnými formami regulace, které jsou pro ně z řady důvodů příznivější.

Vzájemný vztah mezi uvedenými formami regulace je zjednodušeně vyjádřen na následujícím grafu.



Graf č. 1 Vývoj jednotlivých forem nástrojů ochrany životního prostředí.

Výše uvedené skupiny nástrojů ekologické politiky lze označit za typické pro jednotlivá období, respektive za základní v tom smyslu, že v určitém časovém okamžiku znamenaly posun v přístupu k regulaci environmentálních hrozeb. Byly vytvořeny i další nástroje, které však zatím nemají, s výjimkou nástrojů informačních, na prosazování cílů ekologické politiky výraznější vliv. Popisu jednotlivých kategorií nástrojů a jejich vzájemným vazbám je věnována další pozornost v následujícím textu.

Na tomto místě je vhodné učinit krátkou poznámku k právě popsanému vývoji ekologické politiky a jejího instrumentária ve vztahu k situaci v České republice. Vývoj v jednotlivých částech rozvinutého průmyslového světa neprobíhal stejně. Pro značnou část nástrojů ekologické politiky platí, že vznikly ve Spojených státech, odkud byly s menším zpožděním přeneseny do Evropy, popřípadě byly poprvé aplikovány právě v některém ze západoevropských států. Česká republika, stejně jako ostatní země tzv. sovětského bloku, stála ze všeobecně známých politických důvodů stranou tohoto vývoje až do počátku 90. let¹⁰⁾. Po roce 1990 došlo v oblasti ochrany životního prostředí k bouřlivému vývoji, který se projevil mimo jiné ve výrazné legislativní aktivitě. Z hlediska nástrojů ekologické politiky je ochrana životního prostředí založena na nástrojích přímé regulace s doplňkovou rolí ekonomických nástrojů. V tomto směru tedy vývoj ekologické politiky ČR stále zaostává zhruba o 10 let za vyspělejšími zeměmi Evropské Unie. Možnost uplatnění zkušeností rozvinutějších zemí a snaha ČR o vstup do EU nabízí příležitost tento rozdíl minimalizovat, ne-li zcela odstranit.

¹⁰⁾ Ekologická politika ve výše uvedeném smyslu před rokem 1989 neexistovala. K ochraně životního prostředí se přistupovalo jako k něčemu trpěnému a uplatňovala se pouze v omezeném rozsahu a na omezeném okruhu problémů (např. v ochraně přírody).

Úvodem je ještě nutné pro účely této práce objasnit a vymezit určité klíčové pojmy. Jejich vymezení je nutné z toho důvodu, že o jejich obsahu nepanuje všeobecná shoda a jejich vymezení na tomto místě tak předem vyloučí možná nedorozumění.

Životní prostředí

Vymezení pojmu životní prostředí je klíčové pro stanovení hranic všech činností, které se jeho ochranou zabývají, včetně regulace. Na tomto místě se budeme zabývat vymezením tohoto pojmu pouze pro účely práva, a to především práva českého, protože to je primárním předmětem našeho zájmu. Přesto je však nutné učinit stručnou poznámku obecného charakteru. Všeobecná encyklopedie¹¹⁾ uvádí u hesla životní prostředí následující definici: „*Prostor, ve kterém organismus žije a jeho systém vazeb k prostředí; souhrn všech vnějších vlivů (přírodních i kulturních), které jednotlivce obklopují (sociální komunitu, populaci, společnost apod.) a umožňují mu podmínky k životu.*“ Životní prostředí lze tedy chápat jako vše, co ovlivňuje existenci organismu, včetně ostatních organismů. Citovaná definice nabízí dvě otázky, jejichž zodpovězení je z hlediska ochrany životního prostředí velmi důležité. První otázka zní: Čí životní prostředí chráníme? Odpověď na tuto otázku se v průběhu času měnila. Činnosti nebo opatření, která dnes do ochrany životního prostředí zahrnujeme, byly vyvolány potřebou chránit člověka a jeho zdraví. Teprve později byl antropocentrický přístup k ochraně životního prostředí opuštěn a ochrana rozšířena i na životní prostředí ostatních živých organismů. Druhá otázka se váže pouze k životnímu prostředí člověka, protože pouze u člověka lze hovořit kromě vlivů přírodních i o vlivech kulturních. Kulturní vlivy jsou vlivy, které vytváří sám člověk a které jsou podmíněny jeho existencí. Představují relativně samostatnou a velmi rozsáhlou skupinu vlivů. Pokud bychom do pojmu životního prostředí zahrnuli i kulturní vlivy, předmětem ochrany by se rázem staly například stavby, literatura apod. Některé významné kulturní vlivy právem chráněny jsou, ale nikoli v rámci práva životního prostředí.

Legální definici životního prostředí lze v našem právním řádu nalézt v ustanovení § 2 zákona o životním prostředí¹²⁾: „*Životním prostředím je 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.*“ Z definice je patrné, že předmětem ochrany je tedy životní prostředí **všech** organismů, tedy nejen člověka. Kulturní složku životního prostředí člověka definice nezahrnuje a i v jeho případě se omezuje pouze na přirozené, tedy člověkem nevytvořené, podmínky jeho existence, což je patrné zejména z příkladného výčtu složek životního prostředí. Zákon o životním prostředí odpovídá v tomto současném legislativnímu vývoji v této oblasti. Za všechny

¹¹⁾ *Všeobecná Encyklopedie ve čtyřech svazcích*, Svazek 4., Nakladatelský dům OP Diderot, Praha 1998, str. 714.

¹²⁾ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

legislativní návrhy z poslední doby¹³⁾ uveďme § 2 odst. 1 návrhu nového německého zákona o životním prostředí¹⁴⁾. Citované ustanovení definuje pojem životní prostředí takto: „příroda, krajina, kulturní bohatství a chráněné materiální bohatství (bohatství životního prostředí), dále vzájemné působení mezi jednotlivými složkami životního prostředí.“

Ohrožení životního prostředí

Životní prostředí, tak jak bylo právě vymezeno, je vystavováno negativním vlivům, které mají za následek jeho poškozování. Již dříve bylo uvedeno, že všechny tyto negativní vlivy mají svůj původ v lidské činnosti. Člověk využívá životní prostředí v podstatě dvěma způsoby a negativní vlivy jsou spojeny s oběma z nich. Za prvé životní prostředí slouží jako zásobárna (surovin, stanoviště) a za druhé jako místo, kam se zbavujeme nepotřebných a přebytečných věcí (odpady) a látek (emise). Míra poškozování životního prostředí spojená s prvním způsobem využití není snad tak viditelná a přímo pociťována jako v druhém případě. Patrně je to způsobeno faktem, že většina globálních problémů životního prostředí je způsobena právě druhým z uvedených způsobů¹⁵⁾. Samozřejmě, že z lokálního nebo regionálního pohledu může intenzita např. těžby surovin představovat mnohem významnější problém než znečištění např. ovzduší¹⁶⁾. Povaha obou způsobů využití však vykazuje další, mnohem významnější rozdíly. Z ekonomického hlediska je neefektivní či nadměrné využívání přírodních zdrojů vysvětlováno tak, že neexistuje způsob, jak tyto zdroje přesně ocenit. Neadekvátní (nízká) cena spojená s jejich využitím pak deformuje rozhodování, zda a do jaké míry zdroj využít. Znečišťování emisemi škodlivých látek, respektive odkládání odpadů, je způsobeno jiným jevem. Ekonomie hovoří v této souvislosti o externalitách. *Externalita* vzniká v situaci, když spotřeba nebo produkce jednoho subjektu má vliv na užitek jiného subjektu bez toho, aniž by druhý subjekt za pozitivní vliv zaplatil (pozitivní externalita) nebo byl za negativní vliv odškodněn (negativní externalita)¹⁷⁾. V případě znečištění životního prostředí jde o typický případ negativní externality.

¹³⁾ Jako další příklad lze uvést anglický *Environmental Protection Act 1990*, Section 1(2), kde je životní prostředí definováno jako: „all, or any, of the following media, namely, the air, water and land“; návrh vlámského zákona o ekologické politice (*Draft Decree on Environmental Policy*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1996) definuje životní prostředí obdobně: „Životní prostředí: a) atmosféra, půda a voda; b) flóra, fauna a ostatní organizmy mimo člověka; c) ekosystémy, krajina a klima.“ (čl. 1.1.2 § 1 odst. 7). Pro úplnost je třeba poznamenat, že některé nové právní úpravy (Holandsko 1990, Švédsko 1999) pojem „životní prostředí“ vůbec nedefinují.

¹⁴⁾ *Zákon o životním prostředí – návrh nezávislé komise znalců*, Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti jaderných reaktorů, 1999.

¹⁵⁾ V. Mezříčský a kol. v díle cit. sub 2 uvádí na str. 42-54 osm globálních problémů životního prostředí. Mezi problémy způsobené produkcí škodlivin a odpadů lze počítat pět z nich: globální oteplování, narušování ozónové vrstvy, kyselé atmosférické depozice, kontaminace vod a produkce odpadů. Ostatní, tedy růst spotřeby zdrojů, ohrožení biologické diverzity a degradace půdy, jsou zapříčiněny nadměrným čerpáním zdrojů ze životního prostředí.

¹⁶⁾ Např. těžba vápence v Českém krasu nebo těžba uhlí v Severočeské uhelné pánvi.

¹⁷⁾ Kolstad, C.D.: *Environmental Economics*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 91.

2 NÁSTROJE EKOLOGICKÉ POLITIKY

Subjekty ekologické politiky využívají k dosahování svých cílů celou řadu nástrojů. Například Státní politika životního prostředí ČR¹⁸⁾, dokument projednaný vládou České republiky dne 19. dubna 1999, uvádí nástroje právní, ekonomické, dobrovolné, informační a institucionální nástroje, účast obyvatel a Agendu 21¹⁹⁾, výzkum a vývoj, územní plánování a mezinárodní spolupráci. Jiní autoři uvádějí obdobné členění²⁰⁾. Prostředků ochrany životního prostředí tedy existuje celá řada a jsou využívány s různou intenzitou. To vyplývá jak z jejich funkce, tak z historického vývoje ekologické politiky. Uvedené nástroje se v rámci ekologické politiky neobjevily najednou²¹⁾, ale postupně. S použitím některých nástrojů tak dosud nejsou dostatečné praktické zkušenosti a některé existují pouze v teoretické podobě.

Přestože členění nástrojů je u většiny autorů obdobné²²⁾, okruh nástrojů spadajících do určité kategorie není vždy snadné jasně vymezit. Každý z nástrojů je vymezen několika aspekty a záležití, který zvolíme jako rozlišující kritérium²³⁾. V následujících kapitolách se v souladu s cílem této práce omezíme na charakteristiku nejvýznamnějších skupin nástrojů: právních a ekonomických. Mimo nich je třeba krátce charakterizovat rovněž nástroje informační, které v rámci nástrojů ekologické politiky zaujímají svébytné postavení. Zajišťování informačních toků není ani tak samostatným nástrojem, který by sloužil k regulaci *sui generis*, ale spíše předpokladem pro uplatňování ostatních nástrojů ekologické politiky, právní a ekonomické nevyjímaje.

2.1 INFORMAČNÍ NÁSTROJE²⁴⁾

Ochrana životního prostředí je stejně jako jiné činnosti závislá na informacích. Aby tato činnost mohla být úspěšná musí být zajištěna dostatečná a včasná informovanost všech zúčastněných subjektů. Okruh informací, který je nezbytný, zahrnuje zejména informace o stavu životního prostředí, o původcích znečištění, o povaze tohoto znečištění a jeho účincích na životní prostředí. Protože není v silách

¹⁸⁾ *Státní ekologická politika*, MŽP, Praha, 1999, str. 47 až 58.

¹⁹⁾ Agenda 21 je nezávazný akční plán mezinárodní spolupráce k dosažení trvale udržitelného rozvoje, který byl přijat v rámci mezinárodní konference v Rio de Janeiro (Brazílie, 1992), UNCED Report, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1) (1993).

²⁰⁾ Srovnej např. Rehinder, E. – Stewart, R. (eds.): *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, Berlín – New York, 1985, str. 2 a 3; Mezřický, V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 79 a 80; Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Clarendon Press, Oxford, 1998, str. 38; Štěpánek, Z.: *Potřeba státní politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 18–21.

²¹⁾ Porovnáme-li např. Státní ekologickou politiku z roku 1995 a z roku 1999 zjistíme, že posledně uvedená vypočítává dvakrát více nástrojů.

²²⁾ Viz. pozn. č. 40.

²³⁾ Pro ilustraci lze použít odlišný přístup právníků a ekonomů k sankcím (pokutám): zatímco právník zdůrazňuje vznik sekundární povinnosti (platit sankci) v důsledku porušení primární povinnosti, ekonom uvažuje o sankci jako o nákladech spojených s porušením povinnosti, které porovnává s náklady alternativního chování – splněním primární povinnosti.

²⁴⁾ Zjišťování a poskytování informací je předpokladem – *preconditio* pro uplatňování všech ostatních nástrojů a samo o sobě se vlastně jako nástroj neuplatňuje.

žádného subjektu opatřit si samostatně veškeré informace, je jejich výměna další nezbytností. Informační toky tedy probíhají dvěma směry, které je třeba právem upravit: 1. získávání informací a 2. rozšiřování informací.

Při zjišťování informací hraje významnou úlohu *věda a výzkum*. Podstatnou část informací o životním prostředí, povaze jevů které ho ohrožují apod., lze získat pouze prostřednictvím vědeckého výzkumu. Okruh alternativ, které mají stát, znečišťovatelé nebo spotřebitelé k dispozici je závislý na úspěchu při identifikaci vzájemných vazeb mezi lidskou činností a jejich důsledků pro životní prostředí²⁵). Aplikace pojmů jako je ekologická stabilita, únosné zatížení území²⁶), hodnocení rizika²⁷) o které se opírá řada nástrojů regulace, by bez pochopení struktury a funkcí ekosystémů a vlivu lidské činnosti na ně, nebyla možná²⁸). Podpora výzkumu by tak měla být zajištěna jako jedno z opatření k ochraně životního prostředí.

Při opatrování informací mají své místo i ostatní zúčastněné subjekty, zejména tři nejdůležitější: stát, znečišťovatelé a občané. Stát získává informace, nejen prostřednictvím jím financovaných vědecko-výzkumných projektů, ale rovněž při činnosti státních orgánů. Znečišťovatelé jako provozovatelé zařízení znečišťujících životní prostředí disponují informacemi o těchto zařízeních. A konečně veřejnost může být významným zdrojem informací jak o životním prostředí, tak o škodlivých aktivitách v jejím zájmovém území.

Význam informací pro ochranu životního prostředí se odráží i v platné právní úpravě. Na nejvyšší úrovni je právo na informace zakotveno v Listině základních práv a svobod²⁹). LPS v článku 35 odst. 2 zakotvuje *právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*³⁰). S ohledem na článek 41 odst. 1 LPS je toto právo podrobně upraveno zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí³¹). Podle tohoto zákona lze získat informace na základě individuální žádosti nebo ze zprávy o stavu životního prostředí, která musí být každoročně vpracována a zveřejněna³²). Kromě zákonné úpravy práva na informace o životním prostředí není bez významu rovněž zákon č. 106/1999

²⁵) Commission of the European Communities: *Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, COM(92) 23 final – VOL. II, Brussels, 27 March 1992, str. 65.

²⁶) Ustanovení § 4 a § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

²⁷) Ustanovení § 2 zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií.

²⁸) Commission of the European Communities: *Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, COM(92) 23 final – VOL. II, Brussels, 27 March 1992, str. 65.

²⁹) Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. Dále jen „LPS“.

³⁰) Článek 35 odst. 2 není jediným ustanovením, který se poskytování informací dotýká. Významný je dále především článek 17 odst. 2 zakotvující povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Z hlediska šíření informací jsou rozhodující odst. 1, 2 a 3 téhož článku zaručující svobodu projevu a právo na informace (odst. 1), svobodu vyjadřování (odst. 2) a zákaz cenzury (odst. 3).

³¹) Dále jen „zákon o informacích o životním prostředí“.

³²) Ust. § 3 a § 12 zákona o informacích o životním prostředí.

³³) Dále jen „zákon o informacích“.

Sb., o svobodném přístupu k informacím³³⁾, který upravuje přístup k informacím v obecné rovině. Význam posledně uvedeného zákona pro poskytování informací o životním prostředí je ale velmi omezený³⁴⁾.

Informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění lze na státních orgánech požadovat, je stát povinen zajistit. Některé z těchto informací získává při vlastní činnosti (při činnosti státních orgánů), další prostřednictvím jím řízených subjektů (výzkumné ústavy apod.), ale celou řadu informací musí získávat od subjektů, které mu nejsou podřízené. Jedná se především o provozovatele škodlivých činností. Těmto subjektům zakládají právní předpisy upravující ochranu jednotlivých složek životního prostředí povinnost poskytovat státním orgánům informace související s provozem jejich zařízení. V určitých případech mají informační povinnost rovněž přímo vůči veřejnosti. Povinnost poskytovat informace státním orgánům upravuje např. zákon o odpadech³⁵⁾, který ukládá povinnost původcům odpadů a osobám oprávněným k nakládání s odpady zasílat každoročně hlášení o druzích, množství odpadů a o způsobech nakládání s nimi příslušnému okresnímu úřadu³⁶⁾. Obdobně lesní zákon³⁷⁾ ukládá vlastníkům lesa povinnost vést lesní hospodářskou evidenci o plnění závazných ustanovení plánu a evidenci o provedené obnově lesa v jednotlivých porostech a tyto údaje souhrnně poskytovat každoročně orgánu státní správy lesů³⁸⁾. Příklad povinnosti provozovatelů znečišťujících zařízení obsahuje například zákon o ovzduší³⁹⁾, který ukládá povinnost provozovatelům velkých a středních zdrojů znečišťování informovat veřejnost o znečištění ovzduší ze zdroje znečišťování a o opatřeních prováděných k omezení tohoto znečištění⁴⁰⁾.

Kromě původců znečištění může být významným zdrojem informací též veřejnost. Úloha informační role veřejnosti může být v zásadě dvojitá. Za prvé slouží jako zdroj informací před přijetím určitého opatření, toho je využíváno zejména v procesu posuzování vlivů na životní prostředí⁴¹⁾, a za druhé veřejnost slouží jako významný kontrolní prvek. Není v silách státních úřadů zajistit pravidelnou kontrolu všech škodlivých činností a kontrola ze strany veřejnosti, ať již náhodná nebo systematická hraje významnou úlohu. Je skutečností, že podnětem k podstatné části opatření přijatých státními úřady v případě porušení zákona bylo oznámení ze strany veřejnosti.

³⁴⁾ Srovnej ustanovení § 2 odst. 3 zákona o informacích. V případě existence speciální právní úpravy, což je právě případ informací o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb.) je aplikace obecné právní úpravy, tedy zákona č. 106/1999 Sb. vyloučena.

³⁵⁾ Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ Ust. § 20 odst. 2 zákona o odpadech.

³⁷⁾ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých dalších zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁾ Ust. § 40 lesního zákona.

³⁹⁾ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁾ Ust. § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ovzduší.

⁴¹⁾ Srovnej zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zejména § 7 odst. 1 a § 10.

ČÁST II. PRÁVNÍ NÁSTROJE

1 ÚVOD

Základ systému ochrany životního prostředí představují od samého počátku nástroje právní, resp. administrativně – právní. Administrativní model ochrany životního prostředí, anglicky označovaný „Command-and-Control System“, je založen na ukládání povinností a kontrole a vynucování jejich dodržování. Administrativní způsob ochrany životního prostředí je označován také jako způsob **přímého řízení** ochrany životního prostředí. Pro metody přímého řízení je charakteristickým rysem jejich vnější přístup k regulované skupině. Administrativní opatření nevyžadují ke své aplikaci souhlas regulované skupiny, vyžadují pouze, aby regulovaná skupina jednala s nimi v souladu⁴²⁾.

Administrativní způsob ochrany životního prostředí před znečištěním může nabývat celé řady podob. Společným znakem jednotlivých způsobů aplikovaných státem, respektive jeho orgány, je stanovování pravidel chování, příkazů a zákazů, jejichž dodržování je státem vynucováno. Jak již bylo uvedeno dříve, tento systém přímé administrativní kontroly je charakteristický tím, že znečišťovatelé jsou postaveni do situace, kdy mají dānu pouze jednu možnost, jak se chovat. Každá jiná volba by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.

Administrativní způsob ochrany životního prostředí je tvořen řadou zákazů, příkazů a pravidel, které jsou z hlediska jejich adresátů rozdílné povahy. Jejich společný základ je třeba hledat v ústavních předpisech, které vymezují základní pravidla a stanovují meze pro činnost státu v ochraně životního prostředí. Stát má ochranu životního prostředí stanovenou jako povinnost⁴³⁾ a této povinnosti musí tedy na druhé straně odpovídat prostředky nutné k jejímu splnění. Základní vztah mezi státem a jeho občany z hlediska ukládání povinností je vymezen článkem 2 odst. 4 Ústavy a článkem 2 odst. 3 LPS⁴⁴⁾. Obě dvě ustanovení stanovují téměř stejnými slovy hranice uplatnění státní moci, tedy, že povinnosti lze ukládat pouze zákonem. Jediným

⁴²⁾ Bāndi, G.: *Financial Instruments in Environmental Protection, in European Environmental Law, A Comparative Perspective*, Dartmouth, 1996, str. 202.

⁴³⁾ Srovnej článek 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 LPS.

⁴⁴⁾ Článek 2 odst. 4 Ústavy zní: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ a obdobně článek 2 odst. 3 LPS: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

podstatným rozdílem je, že Ústava vymezuje státní moc vůči občanovi, zatímco LPS vůči každému jednotlivci.

Výše uvedené vymezení je v případě právní úpravy ochrany životního prostředí velmi důležité, protože právní úprava práv a povinností, které se k ochraně životního prostředí vztahují, je z hlediska jejich pramenů velmi široká.

2 DRUHY ADMINISTRATIVNÍCH NÁSTROJŮ

Administrativní nástroje nebo také administrativně-právní⁴⁵⁾ nástroje tvoří systém, jehož podstatou je stanovování příkazů a zákazů adresovaných subjektům práva. Dodržování těchto příkazů a zákazů je podrobena kontrole ze strany státu (jeho orgánů) a v případě jejich porušování je žádoucí chování státem vynucováno. Právě tato vlastnost administrativních nástrojů, totiž závaznost a vynutitelnost dodržování stanovených povinností státní mocí, je pro tuto skupinu nástrojů charakteristická.

Klíčovým pojmem pro vymezení obsahu administrativních nástrojů, tedy stanovení povinností nebo oprávnění, je ekologická újma. Tento pojem byl do našeho právního řádu zaveden zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí⁴⁶⁾. Za ekologickou újmu považujeme, stručně vyjádřeno, poškození životního prostředí v důsledku lidské činnosti. Ke vzniku ekologické újmy může dojít jak jednáním po právu⁴⁷⁾, tak i jednáním protiprávním⁴⁸⁾. Jelikož minimálním cílem ekologické politiky je alespoň zachování současného stavu životního prostředí a zabránění jeho dalšímu zhoršování, je logické, že ve většině případů jsou administrativně právní nástroje svou povahou negativní, tedy určitý typ chování zakazují či omezují. Pro adresáty těchto omezení to znamená povinnost se určitého chování zdržet – být v určitém směru pasivní. V případě, že ke vzniku ekologické újmy dochází na základě určitého povolení, povinností je zdržet se určitého chování překračujícího povolenou mez⁴⁹⁾. Aktivní jednání se vyžaduje v situaci, kdy ke vzniku újmy již došlo a je nutné ji odstranit nebo alespoň zmírnit její rozsah. Jako příklad můžeme uvést § 32 lesního zákona⁵⁰⁾, který obsahuje obě dvě situace. Ustanovení § 32 odst. 1 ukládá vlastníkům lesa povinnost provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les. V následujícím odstavci je zakotvena povinnost vlastníků lesa, pro případ vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese, činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků.

⁴⁵⁾ Přesnější je označení těchto nástrojů jako „administrativně-právních“, protože lépe vystihuje jejich podstatu právem stanovených pravidel chování.

⁴⁶⁾ Ustanovení § 10 zákona o životním prostředí.

⁴⁷⁾ Např. udělí-li orgán ochrany přírody podle ustanovení § 8 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, povolení k pokácení dřeviny rostoucí mimo les, může na základě ustanovení § 9 téhož zákona uložit žadateli náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.

⁴⁸⁾ V případě pokácení dřeviny rostoucí mimo les *bez* povolení příslušného orgánu ochrany přírody, tedy *protiprávně*, může tento orgán uložit nápravu způsobené újmy podle ustanovení § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁹⁾ Srovnej čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LPS.

⁵⁰⁾ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

System administrativních nástrojů je tvořen, jak již bylo několikrát zdůrazněno, příkazy a zákazy stanovenými právem. Tyto příkazy a zákazy regulují chování subjektů vůči životnímu prostředí, které je předmětem ochrany. Povinnosti, které jsou jednotlivým subjektům ukládány⁵¹⁾, mohou vyplývat:

1. přímo z právního předpisu (*ex lege*);
2. z individuálního správního aktu vydaného příslušným státním úřadem na základě zmocnění v právním předpise a v jeho rámci (*ex actu*);
3. z kombinace obou výše uvedených způsobů.

Pro úplnost je třeba dodat, že povinnost může vzniknout i na základě dalšího titulu – smlouvy (*ex contractu*). Smluvní ochrana životního prostředí má však dosud v českém právním řádu pouze okrajový význam. Možnost smluvního zajištění ochrany nalezneme např. v ustanovení § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení může být ochrana některých zvláště chráněných částí přírody založena písemnou dohodou mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku za předpokladu, že takto zřízená ochrana bude k pozemku vázána trvale formou věcného břemene. Takto založená ochrana je ovšem závazná pouze mezi smluvními stranami a není účinná vůči třetím osobám. Dalším příkladem jsou administrativní dohody uzavírané mezi znečišťovateli a státními orgány. Administrativní dohody obsahují závazek znečišťovatelů, např. ke snížení jimi vypouštěných škodlivých látek do životního prostředí a stát se zavazuje k tomu, že nepřijme vůči těmto znečišťovatelům jiná opatření. Takový postup je výhodný zejména pro znečišťovatele, protože ti jsou vázáni pouze co do cíle a termínu a mohou sami rozhodnout o způsobu, jak smluvnímu závazku dostát.

2.1 OBECNĚ ZÁVAZNÝ PRÁVNÍ PŘEDPIS

Stejně jako právo zastává ve vztahu k ochraně životního prostředí dvojí funkci, tedy je samo o sobě nástrojem jeho ochrany a za druhé zakotvuje a upravuje ostatní nástroje (ekonomické, institucionální apod.), obecně závazné právní předpisy zaujímají stejné postavení ve vztahu k nástrojům administrativně právním. Za prvé jsou samy těmito nástroji tím, že zakotvují bezprostředně aplikovatelná omezení (práva a povinnosti), a za druhé upravují aplikaci dalších nástrojů, zejména individuálních správních aktů. Na tomto místě se budeme zabývat první uvedenou funkcí.

Činnosti představující hrozbu pro životní prostředí mají celou řadu podob s různou intenzitou výskytu i míry vlivu na toto prostředí. Protože administrativní způsob ochrany životního prostředí je velmi náročný, je třeba velmi pečlivě zvažovat, jaký nástroj bude k regulaci té které činnosti použit.

Použití obecně závazného právního předpisu, respektive stanovení zákazů a příkazů přímo aplikovatelných vůči jejich adresátům, je z hlediska administrativní náročnosti jistě jednodušším řešením než individuální posuzování každé činnosti. Na

⁵¹⁾ Totéž platí i pro oprávnění k určitému způsobu chování.

druhé straně obecná forma regulace určitého druhu potenciálně škodlivých činností s sebou nese riziko opomenutí nebo přehlédnutí individuálních odlišností jednotlivých případů a tím i nedostatečné naplnění cílů právní úpravy. Proto je třeba velmi dobře zvažovat situace, kdy aplikaci takového přístupu zvolit.

Platná právní úprava využívá obecnou formu regulace v podstatě ve třech případech:

- a) právní povinnost je nutné adresovat nejširšímu okruhu subjektů;
- b) jedná se o případy činností s minimálním vlivem na životní prostředí;
- c) okruh adresátů povinnosti je jednoznačně identifikovatelný na základě určité společné charakteristiky.

Ad a) Příkazy nebo zákazy adresované širokému okruhu subjektů (všem fyzickým osobám, každé právnické osobě a fyzické osobě oprávněné k podnikání apod.) nacházíme v právních předpisech ochrany životního prostředí velmi často. Typickým příkladem je ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech⁵²⁾, které ukládá každému povinnost „předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti“. Citované ustanovení dobře ilustruje i slabinu takto formulovaných povinností. Vzhledem k jejich přílišné obecnosti je jejich dodržování a vymáhání velmi problematické. Obecnost je dána nejenom širokým okruhem subjektů, ale rovněž nekonkrétností zakotvené povinnosti. Povinnost omezovat množství a nebezpečné vlastnosti odpadů je povinnost logická a správná, ale v praxi bude velmi obtížné určit okamžik jejího naplnění. Obdobně například zákon o ovzduší⁵³⁾ v ustanovení § 6 odst. 5 ukládá povinnost při výstavbě nových zařízení, která mohou být zdrojem znečišťování ovzduší volit nejlepší dostupné technologie s přihlédnutím k přiměřenosti výdajů na jejich pořízení a činit opatření k postupnému snižování emisí. Samotná povinnost je zcela jistě v pořádku, ale obsahuje mnoho pojmů a podmínek, které nejsou jednoznačné (nejlepší dostupná technologie, přiměřenost výdajů, postupné snižování emisí).

Právě popsaná všeobecnost (co do okruhu adresátů i co do povahy zakotvené povinnosti) právních norem způsobuje, že tyto právní normy slouží spíše jako proklamativní než jako normativní ustanovení a k naplnění jejich cíle je třeba dalších a podrobnějších pravidel⁵⁴⁾. Charakteristický je v tomto směru zákon o životním prostředí⁵⁵⁾, jehož ustanovení nemají, až na několik výjimek⁵⁶⁾, normativní charakter a v praxi tedy nejsou ani prosazována. Zákon tak plní spíše funkci souboru principů pro tvorbu a aplikaci práva⁵⁷⁾.

Ad b) Určité druhy činností s minimálními vlivy na životní prostředí stát nepovažuje za nutné blíže regulovat a stanoví pouze základní pravidla pro jejich výkon.

⁵²⁾ Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁾ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁾ Stranou ponecháme skutečnost, že v některých případech zákonodárce ukládá povinnosti, které není možné splnit. Srovnej např. ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech.

⁵⁵⁾ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁾ Ustanovení § 20 an. upravující posuzování vlivů na životní prostředí, která navíc nejsou v praxi ani aplikována.

⁵⁷⁾ Srovnej např. Zástěrová, J.: *Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*, Právník 2/1993, str. 154 an.

Současně se jedná o činnosti, které jsou přístupné nejširšímu okruhu subjektů, takže v tomto smyslu lze tuto skupinu pravidel považovat za podskupinu předcházející.

Vzhledem k obecné přístupnosti k těmto činnostem, právní normy, které vymezují jejich rámec je zpravidla označují jako **obecné užívání**. V současné době je obecné užívání upraveno na úseku ochrany vod⁵⁸⁾, lesa⁵⁹⁾ a v rámci ochrany přírody a krajiny⁶⁰⁾. Právní konstrukce obecného užívání spočívá ve vymezení činností, které lze provozovat (odebírat povrchovou vodu bez použití technického zařízení, vstupovat do lesa nebo jiné pozemky) a základních omezení pro jejich výkon (nepoškozovat dotčenou složku životního prostředí, práva třetích osob).

Může nastat situace, kdy i činnosti provozované v rámci obecného užívání, které mají jinak minimální vliv na životní prostředí, jsou vlivem vnějších okolností nežádoucí. Za takové situace má příslušný správní úřad možnost obecné užívání omezit. Typickým příkladem takové situace a omezení je zákaz užívání povrchových vod při nedostatku vody v důsledku dlouhodobého sucha či výskyt nakažlivých chorob.

Ad c) Poslední kategorii činností představují činnosti, které je třeba relativně podrobně regulovat a současně jsou to činnosti typizované. To znamená, že se jedná o činnosti provozované v zásadě stejným způsobem a za stejných podmínek. Lze je tedy regulovat jako celek. A protože jde současně o činnosti více či méně frekventované, je obecná forma regulace mnohem výhodnější než individuální.

Způsob regulace má v těchto případech podobu souboru požadavků, převážně technického charakteru, které je provozovatel činnosti při jejím zahájení povinen splnit a dodržovat. Tyto soubory požadavků jsou zakotveny zpravidla v prováděcích právních předpisech, popřípadě technických normách, na které zákonný předpis odkazuje. V našem právním řádu se tento způsob právní regulace vyskytuje velmi často, ale nikoliv samostatně, ale jako doplněk k jinému způsobu regulace, zejména v souvislosti s individuálním povolením. Příkladem může být právní úprava zařízení ke zneškodňování odpadů⁶¹⁾, popřípadě zdrojů znečišťování ovzduší⁶²⁾.

2.2 SPRÁVNÍ AKT

Správní akty vydávané státními úřady představují nejvýznamnější administrativní nástroj ochrany životního prostředí. Jejich význam vyplývá ze skutečnosti, že jsou aplikovány v případech činností s nejvýznamnějšími vlivy na životní prostředí, které je třeba regulovat individuálně.

Způsob regulace správními akty je založen na principu, že určitá činnost nesmí být provozována bez vědomí příslušného správního úřadu, který může popřípadě k pro-

⁵⁸⁾ Ustanovení § 5 až 7 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹⁾ Ustanovení § 19 a 20 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰⁾ Ustanovení § 63 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹⁾ Vyhláška MŽP č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, zejména ustanovení § 5 až 11.

⁶²⁾ Vyhláška MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší, zejména ustanovení § 13 až 16.

vozu činnosti stanovit podmínky. Okruh činností, které podléhají regulaci založené na vydávání správních aktů, lze nejnázve znázornit graficky:

| ČINNOST | |
|---|--|
| ZAKÁZANÁ | POVOLENÁ |
| <p>b) absolutně – za žádných okolností ji nelze realizovat;</p> <p>c) <i>relativně, ze zákazu lze udělit výjimku*</i></p> | <p>a) obecně povolená, neexistují pro ni žádná omezení;</p> <p>c) povolená, ale pro její výkon existují omezení vyplývající ex lege (např. obecné užívání)</p> <p>d) <i>povolená, ale pouze na základě rozhodnutí správního úřadu*</i></p> |

* Označené možnosti vyžadují vydání správního aktu příslušného správního úřadu.

Tab. 1 Činnost správních úřadů při regulaci znečištění

Činnost správních úřadů jejímž výsledkem je vydání správního aktu se obecně nazývá povolování. Samotné správní akty se však vyskytují v celé řadě podob a pod různými názvy (povolení, výjimka, souhlas, vyjádření, stanovisko apod.). Neexistuje jednotná klasifikace, která by umožnila identifikovat např. podle názvu hmotně právní a procesně právní povahu konkrétního správního aktu.

Pokud bychom chtěli správní akty určitým způsobem systematizovat, nejvhodnější způsob nabízí úprava zakotvená vodním zákonem, který rozlišuje následující správní akty vodohospodářského orgánu:

- a) povolení,
- b) souhlas,
- c) vyjádření.

Vzájemně je pak lze rozlišit na základě jak hmotně právních tak procesně právních účinků, které jsou s nimi spojeny.

2.2.1 Povolení

Povolení je správním aktem, na jehož základě je jeho držitel oprávněn povolenou činností bezprostředně provozovat. Z hlediska procesního je tedy povolení konečným rozhodnutím v projednávané věci. Významnou součástí povolení jsou podmínky, jež správní úřad v povolení pro provoz činnosti vymezuje.

Uvedené charakteristice odpovídají v našem právním řádu v oblasti ochrany životního prostředí zejména povolení vydávaná podle:

- stavebního zákona⁶³⁾, a to:
 - územní rozhodnutí (§ 32 a 39),

⁶³⁾ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, úplné znění č. 197/1998 Sb.

- stavební povolení (§ 54 a 66),
- kolaudační rozhodnutí (§ 76 a 82);
- vodního zákona:
 - povolení k nakládání s vodami (§ 8),
 - povolení k vodohospodářským dílům (§ 9),
 - povolení k některým činnostem (§ 10);
- atomového zákona⁶⁴⁾ (§ 9 a 15);
- zákona o ochraně přírody a krajiny⁶⁵⁾:
 - povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8).

Ve všech výše uvedených případech je příslušný správní úřad posledním úřadem rozhodujícím o povolení dané činnosti a je oprávněn v rozhodnutí vymezit podmínky.

2.2.2 *Souhlas*

Na rozdíl od povolení není souhlas konečným rozhodnutím ve věci. Jeho vydání předchází vydání povolení nebo jiného meritorního rozhodnutí ve věci, které na něj jak procesně, tak i věcně navazuje. Druhým podstatným rozdílem je nemožnost doplnit souhlas o podmínky⁶⁶⁾. Teoreticky by správní úřad měl rozhodovat o udělení souhlasu k činnosti, tak jak ji žadatel popíše v žádosti o vydání souhlasu. Správní úřad by měl žádost posoudit a souhlas k popsané činnosti udělit nebo jeho vydání odmítnout. V případě odmítnutí by byl žadatel schopen z odůvodnění takového rozhodnutí dovést důvody neudělení souhlasu. Pokud by byl schopen a ochoten navrhovanou činnost na základě těchto závěrů změnit, mohl by opětovně požádat o udělení souhlasu, respektive přiměřeně pozměnit původní žádost.

Uvedený postup je z časového hlediska svým způsobem nepraktický a zdlouhavý, má však také určitou výhodu, respektive opačný způsob nevýhodu. Pokud by byl správní úřad oprávněn stanovit podmínky pro udělení souhlasu ze své vlastní vůle, de facto by tak pozměnil předmět žádosti. V případě, že stanovené podmínky by pro žadatele byly nevyhovující nebo nepřijatelné, udělení souhlasu by bylo nadbytečné, protože by jej žadatel stejně nevyužil. Navíc lze v případě uvedeném výše postupovat také jinak než podáním nové žádosti. Na základě dohody mezi správním úřadem a žadatelem, může žadatel v průběhu správního řízení svoji žádost podle potřeby doplnit, případně pozměnit.

Platná právní úprava obsahuje celou řadu případů, kdy je souhlas správním úřadem udělován. Ve většině těchto případů dává správnímu úřadu možnost podmínky stanovit. Jako příklad lze uvést ustanovení § 11 zákona o ovzduší, ustanovení § 13 vodního zákona, ustanovení § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu⁶⁷⁾

⁶⁴⁾ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵⁾ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶⁾ V tomto směru právní úprava podle vodního zákona, kterou jsme zvolili jako vzor pro dělení správních aktů, neodpovídá teoretickému modelu. V případě souhlasu podle vodního zákona, stejně jako ve většině dalších právních předpisů, vodohospodářský orgán může podmínky stanovit (srovnej § 13 odst. 1)

⁶⁷⁾ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

a ustanovení § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny. Relativně bezproblémová je taková úprava v případech, kdy je vydáván jediný souhlas. V okamžiku, kdy je souhlasů vydáváno několik, a to je ve většině situací, podmínky stanovené správními úřady mohou představovat pro úřad vydávající povolení značný problém.

Vztah mezi povolením a souhlasem (souhlasy) je takový, že vydání souhlasu(ů) předchází vydání povolení a správní úřad vydávající povolení z nich musí vycházet⁶⁸). Je-li souhlasů několik a každý obsahuje podmínky, musí správní úřad reflektovat všechny stanovené podmínky, které mohou být v vzájemném rozporu. Jejich vzájemný rozpor nebo neslučitelnost nelze vyloučit, protože každý správní úřad vydávající souhlas chrání jiný veřejný zájem. Společným veřejným zájmem je ochrana životního prostředí, ale správní úřady vystupují na jednotlivých úsecích státních správy, kde je předmět ochrany užší, tedy jednotlivé složky životního prostředí.

Řešení vzájemných nesrovnalostí je úkolem správního úřadu vydávajícího povolení. Právní řád mu ale v tomto směru dává jen velmi omezené možnosti. Jediným právním předpisem předvídajícím možné řešení rozporů je stavební zákon, který v ustanovení § 136 zakotvuje postup pro jejich řešení. Faktické využití citovaného ustanovení je ale velmi omezené. Důvodem je skutečnost, že většina souhlasů vydávaných správními úřady na úseku ochrany životního prostředí, je vydávána ve správním řízení podle obecných předpisů o správním řízení⁶⁹). To znamená, že souhlas má formu pravomocného správního rozhodnutí, které je závazné jak pro jeho adresáta, tak pro ostatní správní úřady⁷⁰). V situaci, kdy je podkladem pro vydání povolení několik pravomocných rozhodnutí obsahující protichůdné podmínky, je taková situace pro povolující úřad prakticky neřešitelná.

Východisko z dané situace se nabízí v souvislosti s přibližováním našeho právního řádu právu Evropské unie. Na základě Směrnice 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (Směrnice IPPC) je uplatňováno tzv. integrované povolení v případě určitých činností. Důvodem pro jeho zavedení je poznání, že účinné ochrany životního prostředí lze dosáhnout pouze v případě, kdy je životní prostředí posuzováno jako celek a jeho složky ve vzájemných souvislostech. Odstraňuje se tak z části složkový přístup k ochraně životního prostředí, kdy jednotlivé složky byly posuzovány izolovaně. Pokud by se institut integrovaného povolení podařilo zavést i do našeho právního řádu, představoval by efektivní řešení popsané situace.

2.2.3 Vyjádření

Vyjádření je posledním a nejméně závazným nástrojem v rukou správních úřadů. Jedná se o právně nezávazný názor či stanovisko příslušného správního úřadu, pro který není předepsána konkrétní forma. Vyjádření se vydává zpravidla pro účely správního řízení vedeného jiným správním úřadem. Opatřit si vyjádření pak

⁶⁸) Srovnej např. ustanovení § 126 stavebního zákona.

⁶⁹) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Některé právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí upravují odchylky od obecné úpravy právního řádu, např. zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰) Srovnej ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu.

představuje procesní podmínku, na jejíž splnění je vázán další postup správního řízení⁷¹⁾. Je samozřejmé, že správní úřad z vydaného vyjádření bude zpravidla vycházet i věcně, přestože není v tomto směru závazné.

3 STANDARDY⁷²⁾

Všechny současné systémy administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí, a tedy i náš, používají při vymezení žádoucího chování subjektů řadu tzv. standardů (požadavků, limitů), které slouží jako vodítko pro stanovení tohoto chování nebo sami určují míru povoleného chování subjektů⁷³⁾. Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu či kvantitu. Tato kvalita se může především vztahovat k životnímu prostředí, resp. k jeho jednotlivým složkám. V tomto případě hovoříme o standardech (požadavcích) na kvalitu životního prostředí (environmental quality standards). Standardy může být dále charakterizována samotná lidská činnost, její jednotlivé aspekty jako jsou např. prostředky, které při své činnosti používá nebo výsledky (produkty) této činnosti. Potom hovoříme o emisních standardech (emission standards), provozních požadavcích (process standards) a požadavcích na výrobky (product standards)⁷⁴⁾. Kategorii sui generis představují požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob.

3.1 POŽADAVKY NA KVALITU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (IMISNÍ LIMITY)

Tato skupina standardů charakterizuje žádoucí či nežádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí. Tato charakteristika spočívá ve stanovení určitých hodnot, typicky maximálního množství škodlivé látky, které se může v životním prostředí (jednotlivé složce) vyskytovat. Vymezuje se tak žádoucí (příznivý) stav životního prostředí, tzn. takový stav, který nepředstavuje, podle současného stavu poznání, nebezpečí pro člověka ani ostatní živé organizmy. Stát, který tyto standardy stanoví, porovnává jimi vyjádřený žádoucí stav a skutečný stav životního prostředí a na základě tohoto srovnání přijímá opatření. Tato opatření mohou mít v podstatě dvojí povahu. Za prvé může jít o preventivní opatření za účelem zachování příznivého stavu životního prostředí a za druhé, v případě, že stav životního prostředí je zhoršen nad stanovenou míru, může jít o opatření následná.

Jako příklad prvního využití těchto standardů můžeme uvést např. imisní limit, tak jak jej vymezuje zákon o ovzduší⁷⁵⁾ v ustanovení § 5 odst. 2. Podle tohoto ustanove-

⁷¹⁾ Srovnej ustanovení § 14 vodního zákona nebo ustanovení § 12 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁷²⁾ Tato část je rozšířená verze textu Sobotka, M.: *Administrativně-právní techniky kontroly znečišťování životního prostředí v České republice*, in *Životní prostředí a právo, AUC – Iuridica 3-4/1999*, Karolinum, Praha 2000, str. 27-35.

⁷³⁾ Ball, S.: *Environmental Law*, Oxford University Press, London, 1996, str. 95.

⁷⁴⁾ Ball, S.: *Environmental Law*, Oxford University Press, London, 1996, str. 95 an.

⁷⁵⁾ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, v platném znění (dále jen „zákon o ovzduší“).

ní představuje imisní limit nejvýše přípustnou hmotnostní koncentraci znečišťující látky obsažené v ovzduší. Význam tohoto standardu spočívá v tom, že slouží jako jedno z hledisek pro regulaci škodlivých činností. Pokud skutečné znečištění ovzduší v určité oblasti se bude blížit limitním hodnotám, může to být důvodem pro nepovolnění provozu dalšího zdroje znečišťování.⁷⁶⁾ Podobně vymezuje vodní zákon⁷⁷⁾ ukazatele přípustného stupně znečištění vod⁷⁸⁾, které slouží jako vodítko při povolování vypouštění odpadních vod. Podle právní úpravy dané vodním zákonem nelze povolit vypouštění odpadních vod, pokud by to mělo za následek zhoršení kvality vody nad úroveň danou právě ukazateli přípustného znečištění vod.

Příkladem druhého způsobu využití je zvláštní imisní limit⁷⁹⁾, který představuje velmi významné znečištění životního prostředí (v daném případě ovzduší) a s jehož překročením jsou spojena mimořádná opatření (vyhlášení regulačních opatření s cílem dosáhnout v co nejkratší době přijatelné míry znečištění⁸⁰⁾.

3.2 EMISNÍ STANDARDY

Emisní standardy, v našem právním řádu vesměs nazývané emisní limity, představují požadavky vztahující se přímo k lidské činnosti, respektive zdrojům znečištění. Nevztahují se, tak jako předchozí skupina bezprostředně k životnímu prostředí, ale dotýkají se přímo jednotlivých škodlivých činností. Emisní standardy jsou definovány jako určitá maximální množství škodlivé látky, která mohou být, zpravidla za určitou časovou jednotku, při dané činnosti vypuštěna (emitována) do životního prostředí. Vyjádřeny bývají numerickou hodnotou⁸¹⁾. Typickým příkladem jsou emisní limity definované v zákoně o ovzduší⁸²⁾ nebo ukazatele přípustného stupně znečištění vod⁸³⁾ zakotvené v odhospodářskými předpisy⁸⁴⁾. Emisní standardy se mohou kromě škodlivých chemických látek vztahovat i na jiné škodlivé faktory jako je ionizující záření, hluk či vibrace⁸⁵⁾.

⁷⁶⁾ Funkce imisního limitu jako kritéria pro regulaci zdrojů znečišťování ovzduší je v našich podmínkách velmi významná, uvědomíme-li si absenci jiného nástroje v platné legislativě regulujícího celkové znečištění ovzduší. Pomineme-li mezinárodní závazky České republiky ke snížování celkového množství některých vypouštěných látek, neexistuje v tomto směru žádné omezení.

⁷⁷⁾ Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, v platném znění (dále jen „vodní zákon“).

⁷⁸⁾ Ukazatele II a III podle ust. § 23 vodního zákona a ust. § 3 nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného znečištění vod.

⁷⁹⁾ Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o ovzduší.

⁸⁰⁾ Srovnej ustanovení § 16 zákona o ovzduší.

⁸¹⁾ Stanovit maximální přípustné množství vypouštěné škodlivé látky lze i méně sofistikovaným způsobem než je jeho vyjádření číselnou hodnotou. Zákon o ovzduší používá kromě emisních limitů rovněž maximální přípustnou tmavost kouře, jež stanoví maximální povolené znečištění ovzduší při spalování paliv, vyjádřenou zabarvením kouřové vlečky. Tento standard je založen na předpokladu, že s rostoucím množstvím znečišťující látky ve spalínách vypouštěných do ovzduší se zvyšuje i tmavost kouřové vlečky obsahující škodlivé látky.

⁸²⁾ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ovzduší.

⁸³⁾ Ustanovení § 23 vodního zákona a ust. § 1 nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného znečištění vod.

⁸⁴⁾ Ustanovení § 23 vodního zákona a nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného stupně znečištění vod.

⁸⁵⁾ Novou právní úpravu této oblasti představuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, zejména ustanovení § 31 an.

Zavedení emisních limitů a stanovení povinnosti je dodržovat, včetně vymezení okruhu subjektů, na něž se tato povinnost vztahuje je realizováno na úrovni zákona. Podrobnější úprava, tzn. výčet znečišťujících látek, technologií a stanovení konkrétních hodnot emisních limitů pro tyto látky a technologie, je zpravidla ponecháno na podzákoném právním předpisu. Znečišťovatel si v takovém případě vyhledá v příslušném seznamu, zda pro jím provozovanou činnost (technologie) byly stanoveny znečišťující látky a hodnoty jejich emisních limitů. Emisní limity nemusí být nutně stanoveny právním předpisem, tak jak je tomu v naší legislativě o ochraně ovzduší. Jejich stanovení může být učiněno individuálním správním aktem, např. v povolení k provozování příslušného zdroje znečišťování. Možnost stanovit emisní limit individuálně by měla být dána v každém případě, ať již jako doplněk k limitům stanoveným právním předpisem nebo jako standardní. Důvodem může být jednak nutnost přísněji omezit činnost zdrojů znečišťování v oblastech s již velmi silně znečištěným životním prostředím. Dále v případě systému, kde jsou emisní limity stanoveny právním předpisem, je tím důvodem skutečnost, že seznam znečišťujících látek odráží stav našich znalostí k určitému okamžiku. Může dojít k objevení dalších látek, které jsou nepříznivé životnímu prostředí, nebo k rozpoznání škodlivých vlastností látek dosud považovaných za neškodné nebo méně nebezpečné⁸⁶⁾. Změna právního předpisu, kterým jsou emisní limity stanoveny je relativně dlouhý proces, který může představovat překážku např. pro zavedení nové technologie při jejímž provozu jsou uvolňovány výše uvedené látky.

3.3 PROVOZNÍ POŽADAVKY

Provozní požadavky jsou právem definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální či faktické nebezpečí pro životní prostředí. Provozní požadavky provozovateli zařízení předepisují určitý způsob provozu daného zařízení či určité prostředky, které při jeho provozu musí použít a vylučují tak možnost volby na straně provozovatele⁸⁷⁾. Porovnáme-li důsledky použití provozních požadavků a výše uvedených emisních standardů pro provozovatele znečišťujícího zařízení, základní rozdíl spočívá právě v tom, zda má možnost zvolit si, jaké prostředky k ochraně životního prostředí použije či nikoliv. Zatímco emisní standard pro něj představuje cíl, jenž musí být dosažen, ale způsob jeho dosažení závisí na jeho vůli, provozní požadavky představují opačnou situaci. V tomto případě je mu státem předepsán způsob, který představuje při daném druhu činnosti nejmenší nebezpečí pro životní prostředí a současně zaručuje, že i výstupy z regulované činnosti (emise) budou na přijatelné úrovni.

Provozní požadavky se mohou vztahovat jak na vlastnosti samotného zařízení (celého či jenom části), na kvalitu používaných surovin a materiálů, na způsob nakládání s odpadními látkami apod. Např. zákon o odpadech⁸⁸⁾ v ustano-

⁸⁶⁾ Může se jednat také o nový druh výrobního procesu, pro který nebyly dosud emisní limity stanoveny.

⁸⁷⁾ Kiss, A., Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1995, str. 51.

⁸⁸⁾ Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.

vení § 7 zakotvuje⁸⁹⁾ technické požadavky která musí splňovat zařízení určená ke zneškodňování odpadů. Typický příklad surovin, na které jsou stanoveny zvláštní požadavky, jsou paliva určená ke spalování, ať již ve stacionárních (kotle) či mobilních (spalovací motory automobilů) spalovacích zařízeních⁹⁰⁾.

Specifickým, protože proměnlivým, provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupnou technologii (BAT⁹¹⁾). Stanovení povinnosti používat nejlepší dostupnou technologii je vyjádřením toho co bylo již naznačeno výše v souvislosti s emisními limity. Vědeckotechnický vývoj nabízí stále nové, „čistší“ technologie, jejichž používání s sebou nese menší negativní vlivy na životní prostředí. Použití nejlepší dostupné technologie představuje v daném okamžiku nejnižší míru znečištění životního prostředí.

Dvě různé modifikace tohoto standardu jsou zakotveny zákonem o ovzduší a vodním zákonem. Vodní zákon v ustanovení § 23 odst. 1 ukládá povinnost subjektu, který vypouští odpadní nebo zvláštní vody do vod povrchových nebo podzemních, zajišťovat zneškodňování vypouštěných vod způsobem odpovídajícím současnému stavu technického pokroku. Z formulace tohoto ustanovení nevyplývá nutně povinnost použít nejlepší dostupnou technologii, ale postačí použití technologie (způsobu) zajišťující čištění vypouštěných vod na úroveň považovanou za bezpečnou pro životní prostředí. Nikoliv tedy na nejnižší možnou úroveň dosažitelnou s použitím nejlepší dostupné technologie. Zákon o ovzduší již jednoznačně předepisuje použití nejlepší dostupné technologie při výstavbě nových zařízení, která mohou být zdrojem znečišťování ovzduší, nebo při modernizaci stávajících zařízení⁹²⁾. Při volbě nejlepší dostupné technologie se přihlíží k přiměřenosti výdajů na její pořízení (BATNEEC⁹³⁾). Toto je častější případ aplikace nejlepší dostupné technologie. Při rozhodování o tom, která z technologií se použije, může povinný subjekt volit takovou technologii, která v daném případě nepředstavuje nepřiměřené náklady.

Použití BAT(NEEC) vyvolává celou řadu otázek, které je třeba pro praktické použití tohoto nástroje zodpovědět. Která technologie je nejlepší, kdy je dostupná, kdy jsou náklady na její pořízení přiměřené atd. To jsou nejdůležitější otázky, které musí být v každém konkrétním případě řešeny. Platná právní úprava nestanoví žádná kritéria či pomůcky pro jejich zodpovězení. Protože o provozování určité činnosti, pro kterou je BAT(NEEC) předepsána, se zpravidla rozhoduje ve správním řízení, bude velmi záležet na fundovanosti a znalostech pracovníků příslušného státního orgánu, kteří o věci rozhodují.

⁸⁹⁾ Přesněji řečeno zmocňuje Ministerstvo životního prostředí ke stanovení technických požadavků prováděcím předpisem. Tímto předpisem je vyhláška MŽP č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Vyhláška v ustanovení § 7 odkazuje v případě skládek odpadů, jako jednoho typu zařízení ke zneškodňování odpadů, na závazné technické normy.

⁹⁰⁾ Srovnej ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ovzduší.

⁹¹⁾ Best Available Technology – nejlepší dostupná technologie.

⁹²⁾ Ustanovení § 6 odst. 5 zákona o ovzduší.

⁹³⁾ Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs – nejlepší dostupná technologie nevyžadující nepřiměřené náklady.

3.4 POŽADAVKY NA VÝROBKY

Stanovení určitých požadavků, které musí výrobek splňovat má zajistit nezávadnost tohoto výrobku ve vztahu k životu a zdraví spotřebitele a rovněž vůči životnímu prostředí. Cílem je minimalizace škodlivých následků na životní prostředí majících původ nejen v používání výrobku, ale i po jeho spotřebování, respektive jeho nespotebované části. V našem právním řadu najdeme celou řadu příkladů takovýchto požadavků. Komplexní úpravu obsahuje zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, který mimo jiné upravuje „způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo přírodní prostředí....“⁹⁴). Technické požadavky jsou obsahem technických předpisů a norem, které jsou podle uvedeného zákona vydávány⁹⁵). Výrobky, pro které jsou technické požadavky stanoveny mohou být uvedeny pouze po posouzení shody jejich vlastností s těmito požadavky⁹⁶). Kromě této obecné právní úpravy existuje celá řada speciálních právních norem, které zakotvují další požadavky na výrobky. Za všechny uveďme alespoň ustanovení § 18 odst. zákona o odpadech předepisujícího maximální obsah olova, kadmia, rtuti a šestimocného chromu ve vyráběných a dovážených obalech nebo požadavky na kvalitu paliv určených k přímému spalování⁹⁷).

3.5 ZPŮSOBILOST OPRÁVNĚNÝCH OSOB

Právní předpisy nekladou požadavky pouze na technické aspekty škodlivých činností. V řadě případů předepisuje právní řád zvýšené požadavky rovněž na fyzické osoby, které určitou, zpravidla zvlášť závažnou činnost vykonávají nebo zajišťují⁹⁸). Zvýšené požadavky na odborné znalosti a schopnosti těchto osob, stejně jako na jejich morální bezúhonnost mají zaručit, že rizikové činnosti budou provádět pouze osoby způsobilé, které budou schopny předcházet a minimalizovat rizika při provozu nebezpečné činnosti. Nebezpečnost dané činnosti může spočívat v povaze látek, se kterými je manipulováno (např. nebezpečné odpady⁹⁹), dále se může jednat o činnost vyžadující komplexní znalosti (hospodaření v lesích¹⁰⁰) nebo o kombinaci obojího (provozování jaderného zařízení¹⁰¹). Právní předpisy vyžadují u těchto osob, mimo obecné způsobilosti k právním úkonům, ještě zvláštní, tzv. **odbornou způso-**

⁹⁴) Ustanovení § 1 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

⁹⁵) Například nařízení vlády č. 178/1997 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky, nařízení vlády č. 169/1997 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska jejich elektromagnetické kompatibility.

⁹⁶) Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

⁹⁷) Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o ovzduší, § 12 písm. c) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování a ustanovení § 20 vyhlášky MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší.

⁹⁸) Tuto kategorii by bylo možné zařadit sub. 3.3. výše, ale vzhledem ke specifčnosti objektu, na který se požadavky v tomto případě vztahují, byla vyčleněna samostatně.

⁹⁹) Ustanovení § 34 a § 35 zákona o odpadech.

¹⁰⁰) Ustanovení § 37 lesního zákona.

¹⁰¹) Ustanovení § 10 a § 12 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

bilost, která zpravidla spočívá v dosažení předepsaného vzdělání a určité doby a stupně praxe. O splnění předepsaných podmínek rozhoduje ve většině případů státní orgán rozhodnutím (autorizace, akreditace, udělení licence), na jehož základě vzniká oprávnění určitou činnost vykonávat.

4 SHRUTÍ

Administrativní způsob regulace znečišťování životního prostředí je základním způsobem ochrany životního prostředí před nepříznivými antropogenními vlivy. Při tvorbě ekologické politiky a volby jejího instrumentária je jeho postavení nezastupitelné. Vzhledem k vývoji v oblasti kontroly znečištění je tento fakt pocho-pitelný. Administrativní způsob kontroly je od počátku převládajícím, na úplném začátku dokonce jediným způsobem, kterým společnost hrozbám vůči životnímu prostředí čelí. Nezastupitelnost administrativních nástrojů spočívá především v možnosti jimi regulovat jakýkoliv problém spojený s ochranou životního prostředí. Stranou ponecháme otázku, zda je tento způsob vždy nejvhodnější. Nesporné ale je, že v řadě případů je tento způsob jediným možným. O významu administrativního způsobu regulace svědčí i pohled do zemí s anglo-americkým systémem práva. V těchto zemích¹⁰²⁾, tradičně vyznávajících soukromoprávní přístup při řešení společenských konfliktů, nalezneme významnou a rozsáhlou legislativu upravující právě veřejnoprávní způsob ochrany životního prostředí.

Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí mají za sebou dlouhý vývoj, jehož výsledkem dnes je, že regulují celou oblast ochrany životního prostředí. Z takového úkolu vyplývá i mnohotvárnost těchto nástrojů, protože paleta hrozeb vůči životnímu prostředí je pestrá a to samozřejmě vyžaduje volit v různých případech různý způsob regulace. Pro ilustraci variability systému znečišťování uvedme příklad regulace znečišťování ovzduší.

Chceme-li například omezit znečištění ovzduší emisemi síry v určité oblasti, můžeme využít imisní limit, emisní standard nebo stanovit provozní požadavky (použití BAT či požadavky na kvalitu paliva). Každé z nabízených řešení je schopné daný problém řešit, ale pouze částečně. S použitím imisního limitu stanovíme maximální přípustnou koncentraci síry v ovzduší. Bude-li se skutečné znečištění ovzduší tomuto limitu blížit, neudělíme žádné další povolení k umístění nového zdroje znečištění. Zamezíme tak dalšímu zvyšování znečištění, ale na úkor nových, po technologické stránce mnohem lépe vybavených podniků, přičemž současné znečišťovatele nenutíme ke snižování stávajícího množství emitovaných znečišťujících látek. Použijeme-li emisní limit, omezíme tak emisní možnosti jednotlivých znečišťovatelů. Každý subjekt, který bude schopen zajistit dodržování stanoveného limitu, získá oprávnění znečišťovat. Udělených oprávnění mohou být desítky, ale také stovky či více. Nejsme tak schopni zajistit regulaci celkového množství emitovaného znečištění. Stej-

¹⁰²⁾ Klasickým příkladem těchto zemí jsou USA, kde některé z moderních nástrojů ochrany životního prostředí vznikly (např. EIA). Z dalších zemí uvedme alespoň Velkou Británii, Austrálii nebo Kanadu.

ně tak provozními požadavky regulujeme opět pouze individuálního znečišťovatele bez možnosti ovlivnit celkové znečištění, podobně jako v předchozím případě. Protože naším cílem by mělo být zajištění ochrany životního prostředí jak z hlediska kontroly jednotlivých znečišťovatelů, tak z hlediska jeho celkové zátěže, je nezbytné využívat více nabízených technik současně a neomezovat se pouze na některou z nich. V tomto směru není nabídka nástrojů ještě plně využívána, což platí zejména pro českou právní úpravu.

V souvislosti s výraznou legislativní aktivitou v poslední době, která je vyvolána zejména potřebou sladit naši právní úpravu s evropským právem, jsou připravovány návrhy většiny významných předpisů¹⁰³⁾ v oblasti ochrany životního prostředí. Tím se nabízí příležitost nejen k dílčím úpravám¹⁰⁴⁾, jakkoliv jsou vítané a důležité, ale zejména k celkovému sladění stávající právní úpravy. Významným trendem v oblasti administrativně-právní regulace kontroly znečišťování je její integrace, respektive integrace právní úpravy, která ji zakotvuje. Již několikrát zmiňovaná rozsáhlost administrativních nástrojů, ilustrovaná v této části, a její historické kořeny vedou k tomu, že právní úprava je v této oblasti dosti roztržštěná. Důsledkem takového stavu jsou nesrovnalosti jak po obsahové stránce, tak i v oblasti terminologické nebo organizaci státní správy. Způsob, jak tyto nežádoucí jevy odstranit nabízí pohled na vývoj environmentální legislativy v zahraničí. V řadě zemí, které jsou na pomyslném čele žebříčku zemí s nejspolehlivější environmentální legislativou, došlo v posledních letech ke kodifikaci této oblasti. Příslušný zákon tak nalezneme v Dánsku, Švédsku, Nizozemí nebo Velké Británii. Podobný krok připravuje např. Německo nebo Belgie. V českém právním řádu byl pokusem o zastřešující předpis zákon o životním prostředí¹⁰⁵⁾, ovšem pokus nepřilíh úspěšný. De lege ferenda je nezbytné se pokusit o přijetí právní úpravy sjednocující alespoň obecnou část práva životního prostředí. Nabízí se možnost přijetí nového komplexního zákona (kodexu), novelizace stávajícího zákona o životním prostředí nebo využití jiného právního předpisu k tomuto účelu. Vhodným by mohl být například připravovaný zákon o integrované prevenci a kontrole znečištění.

Sjednocování právní úpravy má význam i z dalšího důvodu. Zde se vracíme k již zmíněné integraci s evropským právem. Ekonomické aktivity, které jsou hlavní příčinou poškozování životního prostředí, se přelévají mimo jiné také zpravidla tam, kde právní úprava ochrany životního prostředí bývá nejmírnější¹⁰⁶⁾. Integraci právní úpravy, z našeho pohledu zejména na evropské úrovni, je třeba vytvořit srovnatelná (a přísná) pravidla v celém regionu. Zabráníme tak přelévání nežádoucích činností do méně vyspělých oblastí, jejichž životní prostředí je ale zpravidla lépe zachováno.

¹⁰³⁾ Připravuje se nový zákon o ochraně ovzduší, o nakládání s odpady, vodní zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o integrované prevenci a kontrole znečištění, ale i související předpisy jako např. nový stavební zákon.

¹⁰⁴⁾ Mezi pozitivní změny patří například opětovné zakotvení plánů odpadového hospodářství v návrhu nového zákona o odpadech (ustanovení § 43 an. návrhu) nebo zavedení emisních stropů v navrhované právní úpravě ochrany ovzduší (ustanovení § 2 písm. k) návrhu).

¹⁰⁵⁾ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹⁰⁶⁾ Typickým příkladem z poslední doby je těžba zlata.

ČÁST III. EKONOMICKÉ NÁSTROJE

1 ÚVOD

Ekonomické nástroje představují druhou nejvýznamnější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Druhou v tom smyslu, že prostor pro jejich uplatnění byl vytvořen zhruba s desetiletým zpožděním ve srovnání s aplikací administrativních nástrojů¹⁰⁷⁾. Důvody, které k jejich zavedení vedly, byly dvojího druhu. Za prvé, a to zejména, administrativní systém kontroly znečištění nebyl schopen zajistit účinnou ochranu životního prostředí a bylo tedy nutné hledat další, účinnější a finančně méně náročné nástroje ochrany¹⁰⁸⁾. Druhým důvodem byla, a stále zůstává, finanční náročnost ochrany životního prostředí. Ekonomické nástroje hrají důležitou úlohu při opatrování potřebných finančních prostředků, což je jedna z jejich stále nejvíce využívaných funkcí (viz níže).

Použití ekonomických nástrojů nalezlo významnou odezvu, jejímž výsledkem je zapojení těchto nástrojů do systémů regulace ve všech zemích EU¹⁰⁹⁾. V roce 1987 byly ekonomické nástroje používány ve čtrnácti zemích OECD, celkem v počtu 150 případů¹¹⁰⁾. V České republice, stejně jako v ostatních zemích střední a východní Evropy, byly ekonomické nástroje uplatňovány rovněž již od přelomu šedesátých a sedmdesátých let¹¹¹⁾, ale vzhledem k centrálnímu řízení ekonomiky, nemohly plnit svoji funkci¹¹²⁾ Ekonomické změny vyvolané společenskými změnami na přelomu osmdesátých a devadesátých let podmínky pro uplatnění ekonomických nástrojů radikálně změnil. Dnes jsou součástí regulačních systémů všech středoevropských a východoevropských zemí¹¹³⁾ a zaujímají významné místo při realizaci cílů ekologické politiky.

¹⁰⁷⁾ Viz. kapitola I.1, zejména str. 9 an.

¹⁰⁸⁾ Např. OECD: *Taxation and the Environment, Complementary Policies*, OECD, Paris, 1993, str.18 an.; Helfand, G.E.: *Standards versus taxes in pollution control*, in *Handbook of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999, str. 223-225.

¹⁰⁹⁾ *The Eco-Tax Database of Forum for the Future*, Keele University, 1998.

¹¹⁰⁾ OECD: *Economic Instruments for Environmental Protection*, 1989.

¹¹¹⁾ Například zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, který s účinností od 1. května 1967 zavedl poplatky za znečišťování ovzduší.

¹¹²⁾ Geuss, E. – Štěpánek, J.: *Reforma ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v Československu 90tých let*, nepublikováno, str. 1.; Sofia Initiative on Economic Instruments: *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, REC, Szentendre, 1999, str. 15.

¹¹³⁾ Ekonomické nástroje jsou využívány v těchto zemích: Bulharsko, ČR, Chorvatsko, Estonsko, Jugoslávie, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko.

Administrativní nástroje jsou, jak již bylo uvedeno výše, založeny na přímém stanovování požadavků na chování jednotlivých subjektů ze strany státu. Naproti tomu v případě ekonomických nástrojů stát uplatňuje svůj vliv na chování regulovaných subjektů nepřímě. Tento znak je pro ekonomické nástroje charakteristický, a proto je označujeme jako **nástroje nepřímé regulace**. Nepřímá regulace znamená, že stát poskytuje *možnost volby* chování. Možnost volby je tedy základním znakem. Cílem nepřímé regulace, stejně jako regulace přímé, je dosáhnout stavu, kdy chování regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy společnosti, v daném případě se zájmem na ochraně životního prostředí. Princip nepřímé regulace spočívá v tom, že stát nabízí regulovaným subjektům varianty chování, které se od sebe liší dvojím způsobem. Prvním rozlišujícím kritériem, z hlediska společnosti rozhodujícím, je ekologická vhodnost nabízených variant. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost, která je podstatná zejména pro regulovanou skupinu. Jak ukazuje následující tabulka, nabízí kombinace uvedených kritérií čtyři možnosti chování regulovaného subjektu, které se odlišují v jednom, popřípadě v obou z uvedených kritérií.

| Chování | Ekonomicky výhodné | Ekonomicky nevýhodné |
|---------------------|--------------------|----------------------|
| Ekologicky vhodné | +/+ | +/- |
| Ekologicky nevhodné | -/+ | -/- |

Tab. 2 Alternativy chování regulované skupiny

Nepřímá regulace usiluje o dosažení souladu mezi primárním zájmem regulované skupiny – zájmem ekonomickým, a primárním zájmem společnosti – zájmem ekologickým. Jak je z tabulky patrné, soulad je dosažen pouze v jednom ze čtyř možných případů. Tento případ nastane, když ekologicky vhodnější chování bude současně atraktivnější i z ekonomického hlediska (bude levnější). Regulovaný subjekt se pak pro takové chování rozhodne dobrovolně. Popsaná situace je v anglicky psané literatuře označována jako „win-win“¹¹⁴⁾, tedy jako situace přinášející výhody společnosti i regulované skupině.

Selhání trhu¹¹⁵⁾, v jehož rámci se většina škodlivých činností odehrává, způsobuje, že výrazná většina těchto činností je ekonomicky výhodnější (levnější) než jejich ekologičtější varianta, pokud tato varianta existuje. Bez zásahu státu by tak model nepřímé regulace nemohl existovat. Stát v jeho rámci využívá ekonomické nástroje k tomu, aby ekologičtější chování zvýhodnil a ekologicky méně vhodné

¹¹⁴⁾ Volně by se dal tento výraz přeložit jako „oba vítězí“, kdy slůvko „oba“ zastupuje zájmy ekonomický a ekologický nebo oba zainteresované subjekty: společnost a regulovanou skupinu.

¹¹⁵⁾ Viz kapitola I. 1 str. 13, 14.

chování naopak znevýhodnil, což je mnohem častější situace. Napravuje tak selhání trhu.

2 FUNKCE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Základní funkcí ekonomických nástrojů je, jak vyplývá z předcházejícího textu, eliminovat selhání tržního mechanismu a vytvořit tak situaci, kdy rozhodnutí jednotlivých aktérů trhu budou v souladu nejenom s jejich individuálními zájmy, ale i s celospolečenským zájmem na ochraně životního prostředí. Není to však funkce jediná. Ekonomické nástroje jich plní celou řadu¹¹⁶⁾. Tato rozmanitost je dána mimo jiné existencí velkého množství druhů ekonomických nástrojů. Z toho logicky vyplývá, že různé nástroje mohou plnit různé funkce. Každý nástroj pak může plnit několik funkcí současně, přičemž jedna (nebo více) z nich bývá zpravidla *primární* a je důvodem pro jeho zavedení. Další funkce (*sekundární*) pak nástroj plní více méně bez ohledu na vůli tvůrce nástroje. Jejich role však nemusí být nutně zanedbatelná.

Nejvýznamnější funkcí ekonomických nástrojů je funkce **motivační (stimulační)**. Cílem nástroje je ovlivnit chování znečišťovatele, ekonomicky jej motivovat k chování, které bude k životnímu prostředí šetrnější, a dosáhnout tak snížení jeho zatížení škodlivými látkami apod. Aby ekonomický nástroj skutečně motivační funkci plnil, musí být minimálně odstraněna již několikrát zmíněná disproporce ve výši nákladů na jednotlivé varianty chování. Ekologičtější varianty chování bývají zpravidla, díky nezahrnutým externím vlivům v případě ekologicky horší varianty, ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat. Plní tedy funkci **internalizační**¹¹⁷⁾. Má-li být uvedený cíl splněn, musí být ekonomický nástroj přesně stanoven. Pro ilustraci lze využít příklad zneškodňování odpadů. Nejrozšířenějším způsobem zneškodňování odpadů je jejich ukládání na skládky, druhým pak jejich spalování, které je současně považováno za ekologicky vhodnější variantu. Spalování odpadů je ale také dražší. Spalování je možné jen při velmi vysokých teplotách, vznikají při něm nebezpečné látky, které je třeba zachycovat, a to vyžaduje vysoké investice do příslušného zařízení. Je-li naším cílem zvýšení objemu spalovaného odpadu na úkor jeho skládkování, musíme ukládání odpadu na skládky zatížit poplatkem, který bude minimálně roven rozdílu nákladů na zneškodnění jednotky odpadu výše uvedenými způsoby. Pokud by byl poplatek nižší, motivační funkci by neplnil. Skládkování by stále zůstalo levnější variantou. Dlužno dodat, že motivační funkci plní pouze velmi malá část v praxi uplatňovaných ekonomických nástrojů. Nejvýraznějším nástrojem s touto funkcí jsou obchodovatelná emisní povolení a do jisté míry i poplatky za znečišťování životního prostředí.

¹¹⁶⁾ Kovář, J.: *Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, Závěrečná zpráva o řešení projektu v roce 1993*, Centrum UK pro otázky životního prostředí, Praha 1993-1994, str. 28 a 29., Štěpánek, Z.: *Environmental Economics, Chapter 4*, UK Praha a VŠB TU Ostrava 1998, str. 9-11.

¹¹⁷⁾ Internalizační proto, protože internalizuje (zahnuje) externí (celospolečenské) náklady do nákladů provozovatele škodlivé činnosti.

Pravděpodobně nejvíce využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce **fiskální**. Ekonomické nástroje (ponejvíce poplatky a daně, ale také zálohové systémy) slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou (by měly být) dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí. Například poplatky spojené s vypouštěním znečištěné do ovzduší či vody slouží jako zdroj prostředků pro budování nových čistících zařízení nebo k podpoře jejich vývoje atd. Fiskální funkce ekonomických nástrojů je funkcí, která nejvíce přispěla k jejich rozšíření. Jednotlivé státy, které tyto nástroje od sedmdesátých let zaváděly, tak činily právě proto, aby získaly prostředky na řešení ekologických problémů, jež se právě v této době objevily v neobvyklé míře¹¹⁸).

Kompenzační funkce je, alespoň co do konstrukce, funkcí podobnou funkci motivační. Účelem nástroje s touto funkcí je kompenzovat újmu, jejíž vznik je se škodlivou činností spojen. Jak již bylo řečeno dříve, s provozem škodlivé činnosti je spojen vznik externích nákladů (externalit), které namísto provozovatele takové činnosti nesou jiné subjekty, respektive celá společnost. Stát proto zavádí nástroje (zpravidla opět poplatky či podobné platby), jejichž výše se odvozuje od výše vzniklé újmy (externality)¹¹⁹, a které slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů. Podobnost s motivační, respektive internalizační funkcí spočívá v tom, že rozdíl ve výši externích nákladů spojených s jednotlivými činnostmi a promítnutých do výše poplatku, by měl být vodítkem pro volbu ekologicky vhodnější činnosti. Opět je ale nezbytné, aby výše externích nákladů byla stanovena co nejpřesněji, což bude nejtěžším krokem při konstrukci každého ekonomického nástroje.

Uvedené funkce lze počítat mezi funkce základní a společné většině ekonomických nástrojů. Existuje ještě celá řada dalších funkcí¹²⁰, respektive aspektů, které jsou charakteristické pro jednotlivé druhy ekonomických nástrojů¹²¹).

3 DRUHY EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Ekonomické nástroje jsou uplatňovány již celou řadu let. Postupně se vyvinula celá řada těchto nástrojů. Přestože je základní teoretický přístup ke konstrukci a funkci ekonomických nástrojů odlišný od pohledu na nástroje přímé regulace, reálná aplikace těchto nástrojů naznačuje celou řadu shodných prvků. Terminologicky se tedy v řadě případů jedná o nástroje ekonomické, funkčně by je ale bylo možné radit i mezi nástroje přímé regulace¹²²). Podobně obtížné je rozlišení samotných ekonomických nástrojů¹²³).

¹¹⁸) Potier, M.: *The Experience of OECD Countries in their Domestic Use of Economic Instruments for Environmental Management*, in *Economic Instruments for Sustainable Development – workshop proceedings*, MŽP, Praha, 1995, str. 60.

¹¹⁹) Kovář, J.: *Opus cit. sub. 136, str. 28.*

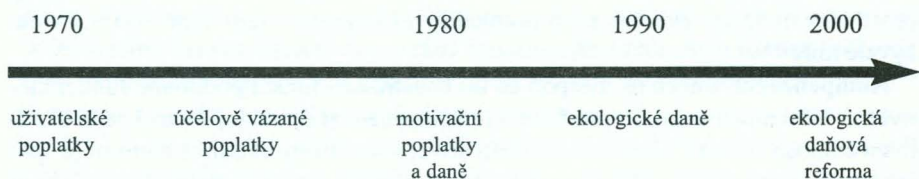
¹²⁰) *Opus cit. sub. 136.*

¹²¹) Těmto funkcím je věnována pozornost v souvislosti s rozбором jednotlivých druhů ekonomických nástrojů.

¹²²) Viz část IV.

¹²³) Bándi, G.: *Financial Instruments in Environmental Protection*, in *European Environmental Law, A Comparative Perspective* (ed. G. Winter), Dartmouth, Aldershot 1996, str. 204.

První ekonomické nástroje se v rámci ekologické politiky objevily počátkem sedmdesátých let jako doplněk k administrativním nástrojům. Od počáteční nedůvěry spojené se zaváděním těchto, tehdy nových nástrojů se v průběhu uplynulých tří desetiletí postavení ekonomických nástrojů podstatně změnilo. Ekonomické nástroje mají dnes pevné postavení v rámci systému nástrojů ekologické politiky (zejména poplatky). Podstatná změna nastala rovněž v množství jednotlivých druhů a v oblastech jejich použití. Následující graf naznačuje nejdůležitější fáze ve vývoji ekonomických nástrojů.



Obr. 2 Chronologický přehled vývoje ekonomických nástrojů¹²⁴⁾

V první fázi účel využívání poplatků reflektoval myšlenku vyjádřenou principem, že znečišťovatel má nést náklady spojené s důsledky své činnosti¹²⁵⁾. Došlo ke zpoplatnění těch činností, které podléhaly administrativní kontrole státu, a získané prostředky sloužily k úhradě nákladů s ní spojených. Dalším krokem bylo zavedení účelové vázanosti některých poplatků, což znamená, že získané finanční prostředky byly určeny k financování preventivních nebo nápravných opatření k ochraně příslušné složky životního prostředí. Konečně v osmdesátých a zejména devadesátých letech se vývoj posunul k ekonomickým nástrojům v pravém slova smyslu a do popředí vystupuje jejich motivační funkce. Poslední trend v oblasti ekonomických nástrojů směřuje k realizaci tzv. ekologické daňové reformy (viz níže)¹²⁶⁾.

Za základní členění ekonomických nástrojů je obecně uznávána klasifikace vypracovaná v rámci OECD¹²⁷⁾, která rozlišuje: poplatky, finanční podpory, zálohové systémy, nástroje tvorby trhu a nástroje prosazování. Od doby vytvoření této klasifikace vývoj zdatelně pokročil, ale lze ji využít jako spolehlivý základ. Jinou kategorizaci, i když v mnohém podobnou, nabízí Evropské sdružení na základě závěrů příslušné expertní skupiny¹²⁸⁾, lze nástroje vymezit jako ekonomické pokud ovlivňují chování a rozhodování jednotlivých aktérů trhu prostřednictvím ovlivňování nákladů a užiteků spojených s jednotlivými alternativami tržního chování. Vliv, který takové nástroje na volbu chování mají, musí být ve prospěch životního prostředí¹²⁹⁾.

¹²⁴⁾ EEA: *Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness*, EEA, Kodaň, 1996, str. 22.

¹²⁵⁾ Princip „znečišťovatel platí“ – **Polluter Pays Principle**.

¹²⁶⁾ EEA: *Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness*, EEA, Kodaň, 1996, str. 21, 22.

¹²⁷⁾ OECD: *Economic Instruments: a Classification*, Paris: OECD, 1989, str. 14-16.

¹²⁸⁾ Report of the Working Group of Experts from the Member States on the Use of Economic and Fiscal Instruments in the EC Environmental Policy, XI/185/90, str. 7.

¹²⁹⁾ Bándi, G.: *Opus cit. sub. 143, str. 205.*

Mezi takové nástroje podle názoru ES spadají: ekologické daně a poplatky, obchodovatelná emisní povolení, zálohové systémy, nástroje prosazování, finanční podpora, průmyslové dohody a ekologická odpovědnost.

Nabízí se i jiný způsob členění. Přestože se ekonomické nástroje uplatňují především v rámci ekologické politiky státu, vliv státu na jejich formulaci a uplatnění může být různý. Při formulaci jednotlivých ekonomických nástrojů hraje v různém rozsahu roli více subjektů. Rozhodující úlohu má, a to je společně ekonomickým nástrojům i nástrojům přímého řízení, ve většině případů stát. Druhým významným subjektem je samotná regulovaná skupina následovaná ostatními soukromoprávními subjekty. Určitou úlohu mohou hrát i mezinárodní instituce. Nástroje, které stát v rámci své ekologické politiky využívá, lze podle výše zmíněného vlivu na jejich formulaci, realizaci a prosazování dělit do dvou skupin. První kategorii tvoří nástroje, kde stát uplatňuje svoji roli přímo, druhou kategorií nástroje, při jejichž realizaci je třeba významné spolupráce ze strany regulovaných skupin. První kategorie zahrnuje poplatky, finanční podpory, tvorbu cen, nástroje prosazování, státní majetek a veřejné služby. Druhá kategorie potom obsahuje zálohové systémy, tvorbu trhu, kompenzační přístupy (offset approach) a environmentální pojištění¹³⁰⁾.

Kromě výše uvedených příkladů dělení ekonomických nástrojů existuje ještě jiné, svým způsobem základní členění ekonomických nástrojů na nástroje *pozitivní a negativní stimulace*. Označení *pozitivní*, respektive *negativní* se vztahuje ke způsobu *ekonomického působení* nástroje. Z ekologického hlediska je cílem obou typů nástrojů minimalizace negativních dopadů na životní prostředí. V obou případech by měl být nástroj konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla i ekonomicky výhodnější. Rozdíl spočívá ve způsobu, kterým tak činí. V případě nástrojů pozitivní stimulace nástroj ekonomicky zvýhodňuje ekologicky vhodnou variantu, usiluje o větší míru jejího využívání. Například daňové zvýhodnění bezolovnatého benzínu nebo osvobození od daně (z příjmů, nemovitostí) v případě zařízení sloužícího k alternativní výrobě energie (malé vodní nebo větrné elektrárny). Ještě výraznější podpora může mít podobu například dotací či zvýhodněné půjčky na nákup moderní technologie. Stát tak pomocí finančního zvýhodnění pozitivně ovlivňuje volbu znečišťovatele ve prospěch šetrné technologie apod. Nástroje negativní stimulace naopak znevýhodňují provozování ekologicky méně vhodné činnosti, zařízení či technologie, zatímco s používáním ekologicky šetrnější varianty žádné dodatečné náklady spojeny nejsou. Typickým příkladem jsou poplatky za znečišťování ovzduší.

Systém ekonomických nástrojů, tak jak je dále popsán, respektuje, kromě již výše citovaného členění v materiálech OECD a ES, rovněž stanovisko další významné mezinárodní instituce – OSN¹³¹⁾. Je třeba zdůraznit, že ve dvou případech zahrnuje nástroje, o kterých byla řeč již dříve jako o nástrojích právních. Jedná se

¹³⁰⁾ Bándi, G.: Opus cit. sub. 143, str. 206.

¹³¹⁾ Panayotou, T.: *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, Expert Group Paper, OSN, Nairobi, srpen 1994.

o institut *vlastnického práva* a o institut *odpovědnosti*. Z hlediska právní a ekonomické teorie oba instituty vyhovují kritériím pro zařazení do příslušného systému nástrojů. Proto jsou uvedeny i zde. Následující charakteristika a diskuse se však omezí pouze na ekonomické aspekty těchto nástrojů.

| | |
|----------------------|---|
| Majetková práva | |
| Poplatky | <ul style="list-style-type: none"> • emisní • za přírodní zdroje • uživatelské • za výroby • správní |
| Daně | <ul style="list-style-type: none"> • daňová zvýhodnění • ekologické daně |
| Nástroje prosazování | <ul style="list-style-type: none"> • pokuty |
| Finanční nástroje | <ul style="list-style-type: none"> • dotace • zvýhodněné půjčky • finanční záruky |
| Tržní nástroje | <ul style="list-style-type: none"> • obchodovatelná povolení |
| Zálohové systémy | |
| Finanční zajištění | <ul style="list-style-type: none"> • ekologické pojištění • Zajišťovací fondy |

Tab. 3 Systém ekonomických nástrojů

3.1 MAJETKOVÁ PRÁVA

Jednou ze základních příčin poškozování životního prostředí je absence majetkových a z nich zejména vlastnických práv ve vztahu k některým složkám životního prostředí¹³²⁾. U některých složek je existence vlastnického práva pojmově vyloučena, protože nejsou a nemohou být věci v právním slova smyslu¹³³⁾ – např. ovzduší. V případě jiných částí životního prostředí se jedná o situaci, kdy vlastnická práva nejsou definována, přestože je to možné, nebo jsou definována nedokonale. Klasickou analýzou posledně uvedené situace je Hardinův esej „The Tragedy of the Commons“¹³⁴⁾. Tragedie společného vlastnictví (veřejného statku) spočívá v nikým neomezované spotřebě tohoto statku, která vede k jeho zániku. Vytvoření systému vlastnických práv umožňuje tento problém řešit. Vlastník v zájmu zachování hodnoty svého majetku bude usilovat o to, aby všechny náklady (škoda způsobená na tom-

¹³²⁾ Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 70.

¹³³⁾ Nelze je ovládat, což je základní pojmový znak věci.

¹³⁴⁾ Hardin, G.: *The Tragedy of the Commons*, Science, 162, 1968, str. 1243-1248.

to majetku) byly provozovatelem škodlivé činnosti zaplacený. Toho poté vzrůst nákladů spojených s danou činností povede k jejímu omezení¹³⁵⁾. Využití této formy k ochraně životního prostředí má jistá omezení.

3.2 POPLATKY

Poplatky představují nejstarší a nejrozšířenější ekonomický nástroj ochrany životního prostředí používaný v širokém měřítku. Poplatky jsou konstruovány jako platba za nepříznivý vliv na životní prostředí způsobený zpoplatněnou činností. Lze je považovat za jakousi „cenu“, kterou znečišťovatel platí společnosti za „služby“ poskytované ve formě zatížení (poškození) životního prostředí¹³⁶⁾. „Služba“, jež je znečišťovateli za jeho platbu poskytnuta je pojmovým znakem poplatku, který jej odlišuje od podobných plateb k ochraně životního prostředí – ekologických daní (viz. dále).

Výše poplatku se odvozuje od míry negativního vlivu na životní prostředí, která je určována na základě různých kvantitativních a kvalitativních kritérií. Poplatek, respektive vybrané finanční prostředky slouží k nápravě vzniklé újmy (např. k obnově lesních porostů poškozených emisemi) nebo k prevenci jejího vzniku (např. poplatek za ukládání odpadů na skládku).

Rozlišujeme čtyři základní kategorie poplatků¹³⁷⁾:

- a) emisní poplatky,
- b) uživatelské poplatky,
- c) poplatky za výrobky,
- d) správní poplatky.

Ad a) **Emisní poplatky** jsou stanovovány v případech, kdy dochází k vypouštění škodlivých látek do životního prostředí (zejména vody a ovzduší). Jejich výše je závislá na množství a nebezpečnosti vypouštěné látky (emisí). Aby mohl poplatek plnit svoje primární funkce, kterými jsou zejména funkce internalizační a motivační, musí být jeho výše vykalkulována na základě rozsahu ekologické újmy, kterou zpoplatňovaná škodlivá látka způsobí. Pro znečišťovatele by v takové situaci měl být rozsah jím hrazených nákladů, v případě externích nákladů internalizovaných právě prostřednictvím emisních poplatků, dostatečným stimulem ke snižování emisí¹³⁸⁾, ať již použitím „čistší“ technologie či instalací dodatečných filtračních zařízení apod. V případě emisních poplatků se rovněž významně uplatňuje funkce fiskální.

¹³⁵⁾ Schanzenbacher, B.: *Economic Incentives as Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, in *Economic Instruments for Sustainable Development*, MŽP, Praha, 1995, str. 38 a 39.

¹³⁶⁾ Jutlach, R.S.: *Economic Instruments and Environmental Policy in Canada*, *Journal of Environmental Law and Practice*, 3/1999, str. 332.

¹³⁷⁾ OECD: *Taxation and the Environment Complementary Policies*, Paris 1993, str. 22.

¹³⁸⁾ McLoughlin, J. – Bellinger, E.G.: *Environmental Pollution Control, An Introduction to Principles and Practice of Administration*, Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, Amsterdam 1993, str. 83.

Ad b) Jako **uživatelské poplatky** tradičně označujeme především poplatky sloužící k úhradě nákladů na provoz zpravidla veřejných zařízení sloužících k likvidaci odpadních vod a odpadů¹³⁹⁾.

Téhož označení pak lze použít i pro další skupinu poplatků, kdy předmětem užívání není zařízení, ale přímo životní prostředí, respektive některá z jeho částí. Uživatelskými poplatky pak nazýváme *poplatky za využívání přírodních zdrojů*, jako jsou nerostné suroviny nebo voda, a dále *poplatky za vstup do chráněných území*.

Ad c) **Poplatky za výrobky (spotřebitelské poplatky)** jsou zatěžovány výrobky, s jejichž výrobou nebo spotřebou je spojeno nebezpečí zvýšené zátěže pro životní prostředí ve srovnání s výrobou nebo spotřebou výrobku se stejnou funkcí¹⁴⁰⁾. Dále lze takový poplatek aplikovat v případě výrobků, kdy je organizován a provozován systém sběru použitých výrobků nebo jejich nespotřebovaných částí¹⁴¹⁾. V takovém případě jsou spotřebitelské poplatky používány zpravidla v případech, kdy spotřeba zpoplatněného výrobku je dostatečně rozšířená a není vázána na úzkou skupinu subjektů nebo na určité území. V posledně uvedeném případě je vhodnější administrativní způsob regulace.

Ad d) **Správními poplatky** jsou zpoplatňovány některé úkony státních orgánů a smyslem jejich zavedení je: „*aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, aby nenesli náklady na výkon státní správy, uskutečněný v jeho zájmu, všichni občané. Dalším důvodem existence správních poplatků je nezatěžovat státní správu zbytečnými podáními*“¹⁴²⁾. Náklady spojené s činností státních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí mohou být v konkrétním případě vysoké. Vysoká odbornost nutná pro posuzování žádostí např. o udělení povolení, procesní náročnost vyvolaná účastí veřejnosti při udělování povolení a podobně náklady na činnost správních úřadů jenom zvyšují. Část těchto nákladů nese žadatel ve formě správních poplatků, které mohou být značné¹⁴³⁾. Není to ovšem jediný způsob jak na žadatele nebo jiný subjekt, jehož činnost je důvodem výkonu státní správy, přenést část nákladů spojených s jejím výkonem.

Správní poplatky nejsou klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Na rozdíl od ostatních poplatků neslouží jako stimul k minimalizaci škodlivých vlivů na životní prostředí. Jejich výše není odvozována od míry vlivu škodlivé činnosti na životní prostředí, ale od výše nákladů na výkon státní správy, jak bylo řečeno výše.

¹³⁹⁾ OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Paris 1997, str. 16.

¹⁴⁰⁾ Tamtéž.

¹⁴¹⁾ OECD: *Taxation and the Environment Complementary Policies*, Paris 1993, str. 22.

¹⁴²⁾ Bakeš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 206.

¹⁴³⁾ Srovnej např. zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který např. za podání žádosti o registraci nebezpečné látky zavedl poplatek ve výši 20 000 Kč (položka 131a Sazebníku správních poplatků). V návrhu věcného záměru zákona o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování navrhuje MŽP poplatek za podání žádosti o integrované povolení až do výše 70 000 Kč.

Daně jsou platby stanovené státem za účelem získání příjmu pro úhradu celospolečenských potřeb a *plynoucí do veřejného (státního) rozpočtu, aniž by při tom bylo poplatníkům poskytováno ekvivalentní protiplnění*¹⁴⁴⁾. Právě posledně uvedený znak – protiplnění poskytovaná státem poplatníkovi, respektive jeho absence, je základním rozlišujícím kritériem mezi poplatky a daněmi, a to jak v obecné teorii¹⁴⁵⁾, tak v teorii environmentálních ekonomických nástrojů¹⁴⁶⁾.

Otázkou zůstává, co považovat za zmíněné protiplnění, které je v případě poplatků poskytnuto a v případě daní nikoliv. Výše¹⁴⁷⁾ bylo řečeno, že společnost umožňuje poplatníkovi využívat životní prostředí v rozsahu jím zaplaceného poplatku. Využitím se životní prostředí „spotřebovává“, to znamená, že se zejména zvyšuje jeho zatížení škodlivými látkami, a tím se snižuje jeho schopnost a potenciál snášet další zatížení. Společenská úloha spočívá v nápravě tohoto stavu s využitím získaných finančních prostředků. Jinými slovy: v případě poplatků jsou získané finanční prostředky *účelově vázány*. Lze je využít pouze k realizaci opatření k ochraně životního prostředí. Na druhé straně v případě ekologických daní jsou vybrané finanční prostředky soustřeďovány ve veřejném rozpočtu spolu s příjmy z ostatních daní a využívány k úhradě *kteříkoliv* činnosti státu. Účelová vázanost zde chybí.

Využití daní k ochraně životního prostředí prošlo určitým vývojem. Prvním krokem bylo využití existujících daní a vytvoření diferencovaného přístupu v jejich uplatňování ve prospěch životního prostředí. Druhým krokem bylo vytvoření specializovaných ekologických daní a konečně dosud posledním krokem je zvažovaná reforma celého daňového systému s ohledem na životní prostředí označovaná jako ekologická daňová reforma.

3.3.1 Daňová zvýhodnění

Diferencovaný přístup ve využívání existujících daní je možný (podobně jako u některých poplatků) pouze v případě, že existují alternativy určité činnosti nebo zboží. Činnost nebo zboží, jehož vliv na životní prostředí je nižší než v případě jeho substitutu, je zvýhodňován nižším (nebo nulovým) daňovým zatížením (daňová úleva). Základní typy daňových úlev jsou:

- a) **daňová osvobození**, kdy je provozovatel ekologicky vhodné činnosti zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak uvedená činnost byla zatížena (např. osvobození od daně z příjmů v případě ekologické výroby energie);
- b) **slevy na daních**, kde je uplatněn obdobný princip jako v předchozím případě s tím, že daňová povinnost je v určité, nižší míře zachována (např. rozšířeným případem daňového zvýhodnění je daňové zatížení bezolovnatého benzínu v porovnání s olovnatým) a

¹⁴⁴⁾ Baceš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 113.

¹⁴⁵⁾ Baceš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 64.

¹⁴⁶⁾ OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Paris 1997, str. 16; Swedish Environmental Protection Agency: *Environmental Taxes in Sweden*, Stockholm 1997, str. 23.

¹⁴⁷⁾ Viz. kapitola III.3.2.

c) **zrychlené daňové odpisy**, které lze využít zejména k podpoře investic do nových (ekologických) technologií. Zrychlené daňové odpisy umožňují rychlejší návratnost vložených finančních prostředků.

Daňová zvýhodnění se uplatňují v širokém rozsahu¹⁴⁸⁾. Z hlediska konstrukce daňové soustavy však představují nesystémové řešení a nepřispívají k její transparentnosti. Stejně tak z hlediska ochrany životního prostředí nepředstavují nástroj s výrazným potenciálem.

3.3.2 Ekologické daně

Ekologické daně jsou takové daně, jejichž předmětem jsou činnosti, výrobky nebo látky, které způsobují negativní vlivy na životní prostředí. Na rozdíl od daňových zvýhodnění se nejedná pouze o *ad hoc* opatření, ale o systematické zatížení určitého negativního vlivu. V dosavadní praxi jsou zdaňovány zejména škodlivé látky s významnými vlivy na životní prostředí jako je uhlík a síra, respektive paliva, která je obsahují¹⁴⁹⁾, nebo dusík obsažený v zemědělských hnojivech¹⁵⁰⁾.

Větší rozšíření ekologických daní je v současnosti limitováno snahou nezvyšovat celkové daňové zatížení. Úvahy o širším uplatnění ekologických daní se dnes soustřeďují na realizaci tzv. **ekologické daňové reformy (EDR)**. Cílem EDR je přesun daňového zatížení ze snadno obnovitelných zdrojů (lidská práce) na neobnovitelné přírodní zdroje a energii při zachování stejně vysoké míry celkového daňového zatížení¹⁵¹⁾.

3.4 FINANČNÍ PODPORA

Finanční podpora působí jako faktor *pozitivní stimulace*, motivující znečišťovatele ke změně chování, popřípadě mu umožňuje dosáhnout souladu se stanovenými požadavky (standards)¹⁵²⁾. Přímá finanční podpora, zpravidla ze strany státu, je případem *pozitivního nástroje* k ochraně životního prostředí. Podpora znečišťovatelů přímým poskytnutím finančních prostředků nebo jiné formy pomoci (viz dále) je značně rozšířena, přestože je taková praxe v přímém rozporu s jedním z nejdůležitějších principů ekologické politiky – principem „znečišťovatel platí“¹⁵³⁾. Tento princip vyžaduje, aby původce znečištění, popřípadě jiné škody na životním prostředí, nesl náklady na její odstranění nebo prevenci sám, zatímco v případě poskytnutí finanční podpory nese náklady, ať již zcela nebo částečně, jiný subjekt. Neplatí to ale pro všechny formy finanční podpory.

¹⁴⁸⁾ Podrobný přehled ekologických daní a poplatků poskytuje např. *The Eco-Tax Database of Forum for the Future*, Keele University.

¹⁴⁹⁾ OECD v díle cit. sub. 166 uvádí zdanění uhlíku v těchto zemích: Dánsko, Finsko, Holandsko, Norsko a Švédsko; zdanění síry v Norsku a Švédsku.

¹⁵⁰⁾ Tamtéž: Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko.

¹⁵¹⁾ von Weizsäcker, E. U. – Lovins, A. B. – Lovins, L. H.: *Faktor čtyři*, MŽP, Praha 1996, str. 215-228.

¹⁵²⁾ Potier, M.: *The Experience of OECD Countries in their Domestic Use of Economic Instruments for Environmental Management*, in *Economic Instruments for Sustainable Development*, MŽP, Praha 1995, str. 59.

¹⁵³⁾ Opus cit. sub. 48, str. 60; Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 78.

Finanční podpora ze strany státu je zpravidla založena na existenci určitých zvláštních fondů, v nichž se soustřeďují prostředky na podporu ekologicky příznivých projektů. Finanční podpora státu je poskytována na konkrétní projekty za předem stanovených podmínek. Pro všechny varianty finanční podpory platí, že na jejich poskytnutí není právní nárok. Celkový rozsah finančních prostředků vyžádaných na jednotlivé projekty splňující předepsaná kritéria bývá zpravidla vyšší než reálné možnosti poskytovatele¹⁵⁴). Základní formy finanční podpory jsou následující:

A) Dotace, což jsou finanční prostředky nevratně poskytnuté státem na konkrétní projekty mající sloužit ke zlepšení stavu životního prostředí. Často je jejich poskytnutí spojeno s požadavkem na finanční spoluúčast subjektu, kterému je dotace poskytnuta¹⁵⁵).

B) Zvýhodněné půjčky, jejichž poskytnutí je vázáno na účelové využití poskytnutých finančních prostředků stejně jako v předchozím případě. V případě zvýhodněných půjček se ale nejedná o nevratné, ale o zvýhodněné poskytnutí finančních prostředků. Zvýhodnění spočívá zpravidla v příznivějších podmínkách (nižší úrokové sazby) oproti tržním, za kterých jsou půjčky poskytovány. Důvodem pro takovou formu pomoci je skutečnost, že ekologické investice mívají velmi dlouhou lhůtu návratnosti vložených prostředků a jejich zajištění formou bankovního úvěru za standardních tržních podmínek by bylo neúnosné. Na rozdíl od dotací není poskytnutí zvýhodněné půjčky v rozporu s principem „znečišťovatel platí“. Náklady na realizaci samotného ekologického opatření (investiční náklady) znečišťovatel hradí. Co nehradí nebo hradí pouze zčásti, jsou náklady spojené se zajištěním investičních nákladů.

C) Finanční záruka má mnoho společného s předchozí formou finanční podpory. Pomoc státu je v tomto případě rovněž pouze nepřímá. Stát neposkytuje žádné finanční prostředky, ale přebírá záruku za např. splacení poskytnutého úvěru. Znečišťovatel se tak za normálních okolností opět nedostává do rozporu s výše uvedeným principem, protože náklady na ekologickou investici nese sám. Stát tyto náklady nese až v okamžiku, kdy znečišťovatel není schopen dostát svým závazkům.

3.5 NÁSTROJE PROSAZOVÁNÍ – POKUTY

Pokuty jsou druhem sankce vyjádřené v penězích. Tento aspekt vede některé autory¹⁵⁶) k zahrnování pokut mezi ekonomické nástroje. Je nesporným faktem, že výše pokuty může být faktorem, se kterým znečišťovatel kalkuluje. Porovnání výše sankce a porovnání výše nákladů spojených s realizací ochranných opatření vyznívá velmi často ve prospěch výše sankce. Připojíme-li k tomu navíc ještě skutečnost, že pravděpodobnost odhalení protiprávního jednání nebývá v některých případech vysoká, může v řadě případů dojít k tomu, že znečišťovatel raději

¹⁵⁴) Kiss, A. – Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, str. 131 a 132.

¹⁵⁵) Např. dotace poskytovaná ze SFŽP na realizaci opatření k úsporám energie je vázána na min. 50% spoluúčast podpořeného subjektu.

¹⁵⁶) Například studie OECD citovaná sub. 166.

podstoupí riziko uložení sankce a rezignuje na realizaci dalších opatření k zabránění znečišťování. Navíc z fiskálního hlediska jsou sankce významným zdrojem finančních prostředků¹⁵⁷⁾. Přestože pokuty plní řadu funkcí obdobně jako nástroje ekonomické, nelze je mezi ekonomické nástroje počítat. Rozhodující je povaha pokuty jako *sankce za porušení primární povinnosti* uložené zákonem nebo na jeho základě. Povinnost platit pokutu vzniká jako *sekundární povinnost* a znečišťovatel zpravidla nemá možnost se splnění této povinnosti vyhnout na rozdíl od ekonomických nástrojů, které působí primárně jako pozitivní nebo negativní faktor na rozhodování znečišťovatele a ponechávají mu možnost svobodně se rozhodnout pro určité chování.

3.6 TRŽNÍ NÁSTROJE

Tržními nástroji označujeme skupinu ekonomických nástrojů, které slouží k vytvoření trhu, k obchodování s určitými oprávněními ve vztahu k životnímu prostředí. Jedná se o uměle vytvořený trh s komoditami, pro které dosud žádný trh neexistoval¹⁵⁸⁾. Nejrozšířenější obchodovanou komoditou jsou emisní povolení, ale trh lze vytvořit i pro další oblasti. Obchodovatelná povolení se uplatňují nejen v oblasti ochrany ovzduší, ale i v oblasti ochrany vod, půdy a živočišných druhů, zejména ryb¹⁵⁹⁾. První systém obchodovatelných povolení vznikl v roce 1975 v USA, kde je také tento druh ekonomických nástrojů nejvíce rozšířen¹⁶⁰⁾. V Evropě dosud nenalezl širší uplatnění¹⁶¹⁾, ale tato situace by mohla brzy doznat zásadní změny. V rámci zasedání třetí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu konané v roce 1993 v Kyotu byl přijat protokol zavazující smluvní strany ke snížení emisí šesti skleníkových plynů v rozmezí let 2008 až 2012 ve srovnání s množstvím emisí v roce 1990. Většina evropských zemí, včetně EU se zavázala dosáhnout snížení o 8 %¹⁶²⁾. Protokol zakotvil jako jedno z možných opatření k dosažení předepsaných závazků obchodování s povolenými emisemi¹⁶³⁾. V reakci na tento vývoj byla v rámci EU zahájena diskuze¹⁶⁴⁾, která má vést k zavedení obchodovatelných emisních povolení v oblasti ochrany ovzduší v rámci celé EU.

Přestože se obchodovatelná povolení uplatňují při ochraně celé řady složek životního prostředí, princip jejich fungování a jejich konstrukce je v podstatě stejný.

¹⁵⁷⁾ Například finanční prostředky plynoucí ze sankcí uložených za porušení předpisů v oblasti ochrany životního prostředí jsou z části příjmem SFŽP, ze kterého jsou pak čerpány formou finanční podpory na realizaci ekologických opatření. Srovnej zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zejména ustanovení § 2 a § 3.

¹⁵⁸⁾ Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 71.

¹⁵⁹⁾ OECD: *Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 23-126.

¹⁶⁰⁾ Opus cit. sub. 179, str. 18-19.

¹⁶¹⁾ V Evropě jsou obchodovatelná povolení uplatňována v následujících zemích a pouze v následujících oblastech: ochrana vod – Německo, ochrana ovzduší – Švýcarsko, Polsko (pilotní projekt), ochrana půdy – Francie, druhová ochrana – Island, Holandsko, podle viz 57.

¹⁶²⁾ Výjimku představuje Maďarsko a Polsko (6 %), Chorvatsko (5 %), Rusko a Ukrajina (0 %), Norsko (povolený přírůstek o 1 %) a Island (přírůstek o 10 %).

¹⁶³⁾ Clánek 17 protokolu.

¹⁶⁴⁾ Komise EU: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, COM(2000)87, 8. 3. 2000.

Vznik systému obchodovatelných povolení zahrnuje dva základní kroky: 1. stanovení celkově přijatelné úrovně určité znečišťující aktivity odvozené od stavu dané složky životního prostředí a 2. rozdělení obchodovatelných povolení do úrovně stanovené podle bodu 1¹⁶⁵). Podrobně si systém obchodovatelných povolení ukážeme na příkladu obchodovatelných emisních povolení používaných k omezení emisí do ovzduší, která jsou nejrozšířenějším typem obchodovatelných povolení.

3.6.1 Obchodovatelná emisní povolení

Koncept obchodovatelných emisních povolení má svůj základ v americkém zákoně o čistotě ovzduší (Clean Air Act), jehož ustanovení využila Agentura ochrany životního prostředí (USEPA) k zavedení systému obchodování s emisními povoleními. Cílem systému založeného na obchodovatelných emisních povoleních je docílit snížení celkového množství znečištění v určitém území. Ústředním principem systému je *princip agregace*¹⁶⁶), vychází z celkového množství emisí vyprodukovaných na určitém území za určitou dobu. Středem zájmu je tedy celkové množství vyprodukovaného znečištění, nikoliv znečištění produkované jednotlivými znečišťovateli.

Samotná obchodovatelná emisní povolení představují poukázky, poskytované za určitou protihodnotu státními úřady, které opravňují držitele k emitování určitého množství znečišťující látky do životního prostředí¹⁶⁷). Tyto poukázky jsou obchodovatelné, to znamená, že jednotliví znečišťovatelé s nimi mohou mezi sebou vzájemně obchodovat. Konkrétní znečišťovatel pak je postaven před rozhodnutí, zda investovat do zařízení ke snížení znečištění a ušetřené poukázky odprodat nebo chybějící poukázky nakoupit. Obchodovatelná emisní povolení tak hrají významnou funkci motivační a významně přispívají k efektivnímu využití vložených prostředků¹⁶⁸).

Obchodování s emisními povoleními existuje v několika variantách: bubliny (bubbles), vyrovnávací metoda a spořicí metoda.

Bubliny

Princip bubliny je založen na fikci jakéhosi uzavřeného prostoru (bubliny), odděleného od ostatního území, v jehož rámci může existovat řada znečišťovatelů nebo jeden znečišťovatel s několika zdroji. V pozadí systému bubliny stojí požadavek na snížení emisí určité látky, vyplývající z právních předpisů. Výhoda bubliny je ve flexibilitě dané znečišťovatelům k dosažení stanoveného cíle, protože emisní snížení nemusí být dosaženo rovnoměrně u každého jednotlivého zdroje, za předpokladu, že je dosaženo emisního snížení v rámci celé bubliny¹⁶⁹).

¹⁶⁵) Tietenberg, T.H.: *Economic Instruments for Environmental Regulation*, Oxford Review of Economic Policy, 6/1990, str. 17-33.

¹⁶⁶) Scott, J.: *EC Environmental Law*, Longman, New York – London, 1998, str. 55.

¹⁶⁷) Tamtéž.

¹⁶⁸) Barde, J.P.: *Economic Instruments For Environmental Protection: Experience in OECD Countries*, OECD, str. 31.

¹⁶⁹) OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 25.

V rámci bubliny lze pak dále ještě rozlišovat vnitřní a vnější bubliny. Vnitřní bublinu tvoří zdroje jednoho znečišťovatele a bublina vnější je tvořena zdroji na sobě nezávislých znečišťovatelů.

Vyrovnávací metoda (Off – set policy)

Tato metoda byla vyvinuta pro oblasti, které spadají pod federální¹⁷⁰⁾ legislativu ochrany ovzduší. Tato legislativa stanovuje cílové limity (environmental quality standards) pro kvalitu ovzduší, které musí být dodržovány. V oblasti, kde jsou tyto limity překračovány, může znečišťovatel zahájit činnost *nového zdroje znečištění* pouze za předpokladu, že se mu podaří zajistit snížení emisí u stávajících zdrojů (kompenzací) minimálně v rozsahu emisí, které bude při své činnosti emitovat. Podstatným prvkem tohoto systému je tzv. *offset ratio*, které představuje snížení celového množství emisí, jehož chceme dosáhnout. To znamená, že každá jednotka emisí z nového zdroje musí být vyvážena snížením emisí ze stávajícího zdroje v množství, které je větší¹⁷¹⁾.

Spořicí metoda (Banking)

Tato metoda byla vyvinuta jako nástroj, který má umožnit znečišťovatelům dosáhnout optimálních nákladů při snižování emisí z dlouhodobého hlediska. Jelikož EPA¹⁷²⁾ sankcionovala například úschovu poukázek na znečišťování za účelem jejich pozdějšího využití (aggregation over time), byla vytvořena možnost vzniku emisních bank, kam znečišťovatelé mohou ukládat nepoužitá emisní povolení. Zde uložená emisní povolení tak nepozbývají platnosti po uplynutí období, ve kterém měla být využita (zpravidla kalendářní rok). Jejich realizace (např. prodej) tak může být uskutečněna se zpožděním, pokud by okamžité využití bylo nevhodné (např. nízká poptávka a tudíž i nižší cena)¹⁷³⁾.

3.7 ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY

Zálohové systémy jsou založeny na zpoplatnění určitého druhu výrobku, který představuje **potenciální** nebezpečí (zvýšené riziko) pro životní prostředí. Přesněji řečeno, nebezpečí nepředstavuje samotný výrobek, respektive jeho užívání, ale jeho nespotebovaná část nebo celý výrobek, který přestal plnit svou funkci. Poplatek (záloha), se kterým je uvedení výrobku do oběhu spojeno (zpravidla při jeho prodeji), platí konečný spotřebitel v ceně výrobku. Poplatek je spotřebiteli vrácen v případě, kdy výrobek či jeho část po použití vrátí předepsaným způsobem ke zneškodnění nebo k novému využití¹⁷⁴⁾.

¹⁷⁰⁾ Federální legislativu se zde rozumí federální legislativa USA.

¹⁷¹⁾ McLoughlin, J. – Bellinger, E.G.: *Environmental Pollution Control*, Graham & Trotman/ Marius Nijhoff, London 1993, str. 59.

¹⁷²⁾ Environmental Protection Agency – Agentura ochrany životního prostředí.

¹⁷³⁾ OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 25.

¹⁷⁴⁾ Potier, M.: *Zkušenost zemí OECD s domácím používáním ekonomických nástrojů pro řízení ochrany životního prostředí*, in *Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj*, MŽP, Praha 1995, str. 60.

Zálohový systém plní dvojí funkci: 1. motivuje spotřebitele k ekologickému chování, protože spotřebiteli, který výrobek neodevzdá předepsaným způsobem, není zaplacená záloha navrácena a 2. zajišťuje potřebné finanční prostředky na zneškodnění nevrácených výrobků.

Zálohové systémy se využívají v případech výrobků hromadné spotřeby:

- a) které mohou být opakovaně využity, ať již bez další úpravy (skleněné lahve, palety), nebo materiál, ze kterého jsou vyrobeny (hliníkové nebo plastové obaly);
- b) jejichž spotřebou vzniká nebezpečný odpad (suché galvanické články, lednice, automobily), nebo
- c) které jsou po použití nežádoucí z jiných závažných důvodů. Vzniká z nich například odpad, jehož nebezpečnost spočívá zejména v jeho množství (pneumatiky, PET lahve).

Úspěšnost zálohových systémů závisí zejména na výši stanovené zálohy. V praxi se pohybuje mezi 40 a 100 %, s průměrnou úspěšností kolem 80 %¹⁷⁵). Stoprocentní úspěšnost není paradoxně žádoucí. S provozem zálohového systému jsou spojeny určité náklady, které pokrývají zálohy za neodevzdané výrobky. Z těchto prostředků je financován nejenom provoz systému, ale zejména zneškodňování zpět odevzdaných výrobků. Za optimální podíl navracených výrobků je považováno 75 %¹⁷⁶).

3.8 FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Nástroje finančního zajištění slouží k zajištění finančních prostředků pro případ vzniku ekologické újmy a zajištění její nápravy. Jsou zpravidla spojeny s činností s významným negativním vlivem (ať již reálným nebo potenciálním) na životní prostředí (těžba, provoz atomových elektráren apod.). Aby nemohlo dojít k situaci, kdy provozovatel takové činnosti nebude schopen hradit náklady na odstranění případné ekologické újmy, je mu stanovena právní povinnost k zajištění potřebných finančních prostředků *předem*. Nesplnění této povinnosti nebo její porušení pak má za následek zákaz (nepovolení) provozu dané činnosti¹⁷⁷).

3.8.1 Ekologické pojištění

Každá ekonomická aktivita je spojena s jistou mírou rizika vzniku újmy na životním prostředí a škody u jiných subjektů. Protože vznik újmy představuje pro jejího původce ve většině případů vysoké náklady na kompenzaci a odstranění následků, uplatňuje se i v oblasti ochrany životního prostředí nástroj, který umožňuje rozložení vzniklých nákladů na více subjektů.

Ekologické pojištění je úzce vázáno na právní odpovědnost původce za způsobenou újmu, která je zakotvena právními předpisy a zakládá povinnost původce újmu nebo škodu hradit. Prostřednictvím ekologického pojištění si původce zajišťuje finanční

¹⁷⁵) OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, OECD, Paris 1997, str. 18.

¹⁷⁶) Štěpánek, Z.: *Environmental Economics*, Chapter 4, Praha 1999, str. 23.

¹⁷⁷) Srovnaj např. zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změněna doplnění některých zákonů, ustanovení § 13.

pokrytí své odpovědnosti. V případě vzniku pojistné události (způsobení ekologické újmy) hradí náklady na její odstranění pojišťovna na základě pojistné smlouvy.

Ekologické pojištění umožňuje účinně vyvíjet tlak na znečišťovatele, aby provozoval svoji činnost co nejbezpečněji. S každou činností je spojena různá míra rizika vzniku škodlivého následku a rovněž jeho rozsah bude různý. Pojišťovny oba dva faktory pečlivě zvažují při sjednávání pojistné smlouvy, a je-li míra rizika příliš vysoká smlouvu neuzavřou. Stejně tak zpravidla omezují míru své odpovědnosti i co do rozsahu krytí pojistné události. Snadnější přístup k ekologickému pojištění tak má znečišťovatel, který svoji činnost provozuje co nejbezpečněji. To nutí znečišťovatele k přijímání bezpečnostních opatření, používání modernějších a tedy i bezpečnějších technologií. Samotné pojišťovny si kladou další požadavky na rozšíření takových opatření před uzavřením pojistné smlouvy, a stejně tak výše pojistného se mimo jiné odvozuje od míry a rozsahu rizika spojeného s danou činností¹⁷⁸⁾.

3.8.2 Zajišťovací fondy¹⁷⁹⁾

Zajišťovací fondy se uplatňují v případech, kdy dochází k dlouhodobé činnosti s negativním vlivem na životní prostředí. S provozem takovéto činnosti je spojena povinnost vytvářet finanční prostředky, které slouží jako záruka odstranění škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. V případě, že následky nejsou odstraněny nebo není splněna jiná povinnost, prostředky fondu propadají ve prospěch státu a ten je využije k realizaci nutných nápravných opatření. Funkce tohoto nástroje je tedy především kompenzační a fiskální, přesto motivační aspekt není zcela zanedbatelný. Zajišťovací fondy se mohou uplatnit v celé řadě případů, zejména tam, kde jsou negativní důsledky činnosti vázány na konkrétní území (těžba surovin, ukládání odpadů na skládky).

4 SYSTÉM EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ V PRÁVU ČESKÉ REPUBLIKY

Systém ekonomických nástrojů na ochranu životního prostředí zakotvený v právním řádu České republiky tvoří dle § 31 a § 32 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a) daně, poplatky, odvody a další platby za znečišťování životního prostředí, jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů (nástroje negativní stimulace) a b) daňová a jiná podobná zvýhodnění, poskytování úvěrů a dotace subjektům chránícím životní prostředí nebo využívajícím přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje (nástroje pozitivní stimulace). Pro úplnost je třeba zmínit ještě ustanovení § 33 uvedeného zákona, který zakotvuje jako další nástroj fondy životního prostředí. Tato ustanovení zákona mají převážně de-

¹⁷⁸⁾ Tošovská, E.: *Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody*, Finance a úvěr, 48, 6/1998, str. 345-356.

¹⁷⁹⁾ Nástroje spadající do této kategorie jsou označovány různě, např. finanční rezerva nebo finanční jistota, jejich princip je ale stejný. Srovnej Damohorský, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Carolinum, Praha 1999, str. 157, 158.

klaratorní povahu a zákon ve všech výše uvedených případech odkazuje na zvláštní právní předpisy (značná¹⁸⁰⁾ část těchto předpisů byla přijata před účinností samotného zákona o životním prostředí). Přesto tato ustanovení vystihují, s drobnými výjimkami, současný stav systému ekonomických nástrojů.

4.1 POPLATKY

4.1.1 Poplatky za znečišťování životního prostředí

Poplatky za znečišťování životního prostředí mají jako typický nástroj negativní stimulace ekonomicky nutit znečišťovatele k omezení znečištění, tedy ekonomicky znevýhodnit ekologicky nežádoucí činnost. Tuto roli plní stávající poplatky zcela nedostatečně. Základní příčinou jsou nízké sazby těchto poplatků a „náklady“ na znečišťování tak zůstávají hluboko pod náklady na jeho omezení. Jako příklad stačí uvést „odsířování“ elektráren v souvislosti s vyrovnáním emisních limitů pro nové a stávající zdroje znečišťování ovzduší k 1. 1. 1999. Zatímco náklady na snížení emisí dosahují řádově miliardy Kč, finanční prostředky ušetřené neplacením poplatků za neemitované škodlivé látky se pohybují v milionech Kč. Jiným příkladem je zpoplatnění ukládání odpadů na skládky jako ekologicky nejméně šetrného řešení nakládání s odpady. Srovnáme-li náklady na uložení odpadu na skládce a na jeho jinou likvidaci (např. spálení), odpovíme si na otázku, proč je u nás zcela převládajícím způsobem likvidace odpadů právě jejich ukládání na skládky.

Poplatky za znečišťování životního prostředí tak plní zejména funkci fiskální, tedy akumulaci finančních prostředků do veřejných rozpočtů a fondů, zejména do Státního fondu životního prostředí ČR. Takto získané prostředky jsou pak poskytovány ve formě dotací, subvencí a zvýhodněných úvěrů na realizaci projektů zaměřených na zlepšení životního prostředí v ČR.

Systému poplatků tak, jak je realizován, lze kromě výše uvedeného vytknout ještě další nedostatky. Právní úprava jednotlivých poplatků vykazuje nejednotnost a podstatné odlišnosti téměř ve všech kritériích, která lze sledovat: pojmová nejednotnost, určení orgánu a postupu pro jejich výběr a vymáhání, účelová vázanost v případě, že neplynou do SFŽP, kritéria pro jejich určení, výjimky atd.

Má-li být určitý systém efektivní, musí být přehledný, srozumitelný nejen státním orgánům, ale především jednotlivým poplatníkům a v neposlední řadě flexibilní, tedy na základě obecných, ale dostatečně určitých zásad schopný pojmout další prvky. V této souvislosti je třeba zmínit Státní politiku životního prostředí, která v rámci střednědobých opatření předpokládá přehodnocení a úpravu celého systému ekonomických nástrojů¹⁸¹⁾. Dále tento dokument předpokládá možnost doplnění stávající-

¹⁸⁰⁾ Nejvýznamnější ekonomické nástroje ochrany životního prostředí existovaly již dlouho před přijetím zákona o životním prostředí. Poplatky k ochraně vod a ovzduší byly poprvé upraveny zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách (účinnost 1975), respektive zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší (účinnost 1967). V tomto směru zákon o životním prostředí pouze potvrdil existující stav. Před přijetím tohoto zákona kromě poplatků v oblasti ochrany vod (zákon č. 138/1973 Sb.) a ovzduší (zákon č. 309/1991 Sb. a č. 389/1991 Sb.), byla přijata právní úprava i v oblasti nakládání s odpady (zákon č. 238/1991 Sb.).

¹⁸¹⁾ *Státní politika životního prostředí*, MŽP, Praha duben 1999, str. 50.

ho systému ekonomických nástrojů o nové prvky (obchodovatelná emisní povolení, ekologické pojištění a již zmíněná daň k ochraně životního prostředí) a rozšíření uplatnění již existujících (např. rozšíření institutu poplatků na nové oblasti jako hluk apod.).

4.1.1.1 Poplatky za znečišťování ovzduší

Platnou právní úpravu představuje zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší, který v ustanovení § 17 zakotvuje **povinnost provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší platit poplatky podle množství a druhu vypouštěných znečišťujících látek**. Výši poplatků, jejich výpočet a způsob placení stanoví na základě zmocnění obsaženého v odstavci 1 citovaného ustanovení zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost platit poplatky se vztahuje na provozovatele velkých, středních i malých zdrojů znečišťování ovzduší s výjimkou provozovatelů malých zdrojů znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW, je-li provozovatelem fyzická osoba a není-li takový zdroj používán k výkonu podnikatelské činnosti (§ 17 odst. 2 zákona o ovzduší). Posledně uvedená podmínka je v rozporu s § 7 odst. 2 zákona o státní správě ochrany ovzduší. Posledně citovaný zákon v první větě za středníkem uvedeného odstavce stanoví, že „povinnost platit poplatky se nevztahuje na fyzické osoby provozující malé zdroje znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW“. Dovětek o účelu, ke kterému malý zdroj slouží zde chybí. K vyřešení uvedeného rozporu je třeba zvážit několik aspektů:

- ústavní zákon č. 4/1993 Sb., který pro případ rozporu mezi zákonem federálním a zákonem ČNR zakotvuje přednost zákona ČNR;
- obsah zmocnění v § 17 odst. 1 zákona o ovzduší, podle kterého nebyla ČNR oprávněna zužovat nebo rozšiřovat okruh poplatníků;
- pravidlo *lex posterior derogat priori*, podle kterého by přednost měla úprava zákona o státní správě, jakožto zákona pozdějšího a
- skutečnost, že okruh malých zdrojů se nevyčerpává zařízeními ke spalování paliv, ale spadají sem rovněž zařízení technologických procesů a plochy¹⁸²⁾, u nichž otázka užití k podnikatelské činnosti není řešena. Pro tyto malé zdroje znečišťování ovzduší ale není zákonem o státní správě stanovena sazba poplatků. V tomto směru tedy zákon o státní správě nevyčerpává zmocnění dané v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ovzduší.

Podrobná úprava zpoplatnění znečištění ovzduší je, jak již bylo uvedeno výše, upravena zákonem ČNR č. 389/1991 Sb. Zpoplatnění nepodléhají všechny znečišťující látky vypouštěné do ovzduší, ale pouze ty, které jsou uvedeny v části A přílohy zákona. Zpoplatněné znečišťující látky jsou rozděleny do čtyř kategorií, a to hlavní znečišťující látky, kam patří tuhé emise, SO₂, NO_x, CO a C_xH_y (nejsou-li zařazeny do dále uvedených kategorií) a dále kategorie I. až III. třída, kam je zařazeno 10, 42,

¹⁸²⁾ Srovnej ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) zákona o ovzduší.

respektive 34 látek podle jejich nebezpečnosti. Ostatní látky, byť odpovídají definici znečišťující látky a jsou emitovány do ovzduší, zpoplatnění nepodléhají. Sazby a způsob výpočtu poplatků za jednotlivé zdroje jsou uvedeny v částech B, resp. C přílohy zákona. Sazby jsou stanoveny trojím způsobem. Pro velké a střední zdroje je stanovena sazba pro všechny kategorie zpoplatněných látek za 1 tunu emitované látky. Odlišně je stanovena sazba pro hořící nebo zapařeně části uhelných dolů a lomů nebo skládek a výsypek, kde je stanovena za 1 mD hořící plochy zapařeného objemu. Poslední způsob stanovení poplatku je rezervován pro malé zdroje znečištění ovzduší, kdy je stanoven na základě tepelného výkonu malého zdroje (0-50, nad 50 –100 a nad 100 až 200 kW) a druhu spalovaného paliva. Zákon stanoví rozmezí, v rámci kterého se pohybuje úvaha správního úřadu¹⁸³⁾, jaký poplatek stanovuje¹⁸⁴⁾.

Zákon, kterým byly poplatky zavedeny, nabyl účinnosti od 4. října 1991, ale povinnost platit poplatky vznikla poprvé až za rok 1992. Protože poplatky za znečišťování ovzduší byly v takovém rozsahu novým nástrojem, pro provozovatele zdrojů nevznikla poplatková povinnost ihned v plné výši, ale zákon zakotvil **náběhovou křivku** podle které se za roky 1992 až 1996 platila pouze poměrná část poplatku (1992 a 1993 – 30 %, 1994 a 1995 – 60 % a za rok 1996 – 80 %) a teprve od roku 1997 se platí poplatek v plné výši. Pro provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší by okamžitá 100% poplatková povinnost znamenala velké finanční zatížení a odčerpala by prostředky nutné k modernizaci, a tudíž by nejspíš působila kontraproduktivně.

Zákon dále umožňuje zvýšení a snížení stanoveného poplatku. Ke **zvýšení** poplatku dochází tehdy, kdy provozovatel zdroje nedodrží předepsané emisní limity a připočítá se mu proto sankční přírážka ve výši 50 %. Jedná se prakticky o duplicitní sankci, protože v případě překročení emisního limitu je provozovateli ukládána sankce (pokuta) podle § 18 zákona o ovzduší. Pokud by zákonodárce byl důsledný, musel by na základě této konstrukce podléhat poplatkové povinnosti i provozovatel, který zdroj znečišťování ovzduší provozuje bez povolení. Neoprávněný provozovatel se tak vystavuje pouze hrozbě sankce a je tak zvýhodněn. Ke **snížení** poplatkové povinnosti dochází ex lege v okamžiku, kdy provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečišťování práce na snížení emisí zpoplatněných škodlivin. Po dobu realizace takového opatření se mu odkládá placení poplatku ve výši 40 %. Pokud provozovatel dokončí tyto práce v souladu se stanovenými podmínkami, rozhodne příslušný správní úřad o prominutí povinnosti poplatek doplatit.

Výnos z poplatků za znečišťování ovzduší směřuje do SFŽP, což vyplývá z § 2 odst 1 písm. b) zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR.

¹⁸³⁾ V daném případě orgánu obce, viz. ust. § 5 odst. 2 písm. f) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁴⁾ Výše poplatku u malého zdroje není závislá pouze na objektivních kritériích jako u zdrojů velkých a středních (prostě vynásobením množství znečišťující látky a sazby), ale rovněž na subjektivní úvaze správního úřadu, byť limitované zákonem stanovenými hranicemi pro výši poplatku. Ministerstvo životního prostředí proto vydalo metodický pokyn pro stanovování těchto poplatků k zajištění jednotného postupu příslušných orgánů ochrany ovzduší.

4.1.1.2 Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

V oblasti vodního hospodářství existuje několik ekonomických nástrojů, z nichž však pouze některé slouží k ochraně vody jako přírodního zdroje. Základem platné právní úpravy je zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, který zakotvuje kromě poplatků za vypouštění odpadních vod všechny ostatní ekonomické nástroje, jmenovitě tedy úplaty k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků (úplaty za odběr vod z vodních toků, § 43), úplaty za odběry podzemní vody a jiné úplaty (§ 45) a konečně vodné a stočné (§ 46). Základním nástrojem jsou ale již zmíněné poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, kde platnou právní úpravu představuje zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je povinna platit každá fyzická či právnická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových. Poplatky, které znečišťovatel platí, jsou **poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod** a **poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod**.

Poplatek za znečištění je znečišťovatel povinen platit obsahují-li jím vypouštěné odpadní vody znečišťující látky (9 druhů) uvedené v příloze č. 1 zákona a překročí-li v příslušném ukazateli znečištění **současně hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění**. Tyto limity stejně jako sazby poplatků jsou uvedeny v příloze č. 2 zákona.

Poplatek z objemu je znečišťovatel povinen platit, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 30 000 m³ a současně mu vznikla za týž kalendářní rok povinnost platit poplatek za jejich znečištění. Pro poplatek z objemu je stanovena sazba ve výši 0,1 Kč za 1 m³.

Podle ustanovení § 8 zákona lze i v případě těchto poplatků získat odklad jejich placení. Na rozdíl od odkladu v případě poplatků za znečišťování ovzduší odklad nevzniká ex lege, ale až na základě rozhodnutí (ex actu) příslušného správního úřadu (ČIŽP), a o odklad je nutné žádat. Požádat lze ve lhůtě jednoho roku od zahájení prací na výstavbě zařízení, které má sloužit ke snížení znečištění, a to ve lhůtě jednoho roku. Odklad může být stanoven až do výše 80 %. Dokončí-li řádně znečišťovatel akci, na jejímž základě mu byl přiznán odklad placení poplatků, správní úřad mu opět rozhodnutím na základě žádosti část poplatků, jejíž placení bylo odloženo, promine. Na prominutí je právní nárok. Poplatky jsou příjmem SFŽP.

4.1.1.3 Poplatky za ukládání odpadů na skládky

Platná právní úprava je zakotvena v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, který je již druhým odpadovým zákonem přijatým po roce 1990. Stejně jako první odpadový zákon¹⁸⁵⁾ upravuje platný zákon zejména poplatky za ukládání odpadů na skládky. Tento ekonomický nástroj tvoří základ ekonomického ovlivňování nakládání s odpady.

¹⁸⁵⁾ Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, byl nahrazen zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, s účinností od 1. ledna 1998.

Poplatky je povinen platit původce odpadů za jejich uložení na skládky. Výše poplatku závisí na množství a druhu ukládaného odpadu. Poplatek za uložení odpadů se skládá ze základní a rizikové složky. Základní složku platí původci všech odpadů. Původci nebezpečných odpadů platí kromě základní složky i rizikovou složku. Výše poplatků pro jednotlivé druhy odpadů je uvedena v příloze č. 3 zákona. Základní složka poplatku plyne do rozpočtu obce, popřípadě více obcí, na jejichž katastrálním území je skládka umístěna. Využití takto získaných finančních prostředků je účelově vázáno ve prospěch opatření ke zlepšení životního prostředí v obci. Riziková složka poplatku za uložení odpadu je příjmem SFŽP.

4.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů

4.1.2.1 Poplatky za odběr vody z vodních toků

Tyto úplaty jsou určeny k úhradě nákladů, které vznikají správcům vodních toků v souvislosti s jejich správou. Úplaty platí ty subjekty, které odebírají alespoň 15 000 m³ vody z vodních toků ročně nebo 1250 m³ vody měsíčně nebo užívají její síly k výrobě elektrické energie. Povinnost platit tyto úhrady se nevztahuje na odběry vody pro napouštění veřejných koupališť a pro napouštění rybníků pro chov ryb a na některé další odběry stanovené v § 43 odst. 2 vodního zákona a nařízením vlády č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství. Výše úplaty vychází z platných cenových předpisů a činí od 0,33 Kč do 1,76 Kč za m³ odebrané vody.

4.1.2.2 Poplatky za odběr podzemní vody

Úplaty za odběry podzemní vody platí subjekty odebírající podzemní vody v množství stejném jako v případě povrchových vod. Výši úplaty stanoví zmíněné nařízení vlády a činí 2 Kč za m³ vody. Úplaty jsou rovněž příjmem místně příslušného správce vodního toku. Významné jsou ovšem, na rozdíl od úplat za povrchové vody, výjimky, kdy povinnost platit úplatu je vyloučena. Jedná se zejména o odběry pro účely zásobování obyvatelstva pitnou vodou prostřednictvím veřejných vodovodů, což představuje cca 90 % všech odběrů.

Posledním ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany vod je **vodné a stočné**. V těchto případech se ale nejedná o skutečný ekonomický nástroj ochrany přírodního zdroje, ale o spíše o cenu, kterou platí spotřebitel za dodávku pitné vody prostřednictvím veřejného vodovodu a za odvod použité (odpadní) vody prostřednictvím kanalizace, popřípadě jejich vyčištění. Výši vodného a stočného stát reguluje a stanovuje se proto podle platných cenových předpisů.

4.1.2.3 Odvody za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu a poplatky za vynětí pozemků určených k plnění funkcí lesa

V případě ochrany půdy jakožto přírodního zdroje rozlišujeme mezi *půdou zemědělskou*, a pak hovoříme o zemědělském půdním fondu, jehož ochranu zajišťuje zákon ČNR č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a *lesními pozemky*, a pak hovoříme o pozemcích určených k plnění funkcí lesa,

jejichž ochrana je zajištěna zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích. V obou případech ale právní úprava používá stejný nástroj, v jehož úpravě jsou jen malé rozdíly.

Odvod, resp. poplatek za odnětí zemědělských nebo lesních pozemků je povinen platit ten, v jehož prospěch bylo odnětí povoleno. Odnětí může být trvalé nebo dočasné. V případě trvalého odnětí je poplatek konstruován jako jednorázová úhrada stanovená na základě rozlohy a kvality odnímané půdy. V případě dočasného odnětí se platí každoroční poplatek až do ukončení činnosti, která brání lesnickému nebo zemědělskému využití pozemků a uvedení pozemků do stavu, kdy mohou plnit svoji základní funkci.

V obou případech zákon stanoví pro určité typy činností výjimky z placení poplatků. Jedná se zejména o případy, kdy má odnímaný pozemek sloužit k ochraně životního prostředí nebo k činnosti související se zemědělským nebo lesnickým hospodařením.

Poplatky jsou příjmem SFŽP (60 %) a obce, v jejímž katastrálním území leží odnímané pozemky (40 %). Podstatné je, že prostředky plynoucí do rozpočtu obce jsou účelově vázány pro použití pouze ve prospěch životního prostředí.

4.1.2.4 Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností

Platnou právní úpravu představuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákon ČNR č. 92/1988 Sb., o geologických pracích (geologický zákon). Horní zákon zakotvil následující ekonomické nástroje:

- a) úhradu z území, na kterém se provádí vyhledávání a průzkum výhradního ložiska;
- b) úhradu z dobývacího prostoru;
- c) úhradu z vydobytých nerostů a
- d) finanční rezervu.

Ad a) Úhrada z území, na kterém se provádí vyhledávání a průzkum výhradního ložiska (úhrada z plochy průzkumného území) je podrobně upravena v § 4b geologického zákona. Tuto úhradu je povinen platit subjekt, pro který mají být na základě vydaného povolení pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů prováděny geologické práce. Základní sazba byla stanovena ve výši 1000 Kč ročně za každý km², a to i započatý. Tato sazba se každý další rok zvyšuje o dalších 1000 Kč za každý km². Důvodem této konstrukce je snaha o zabránění zbytečného prodlužování geologických prací. Úhrada je příjmem obce/í, na jejichž katastrálním území se plocha průzkumného území nachází.

Ad b) Úhrada z dobývacího prostoru je konstruována obdobně jako úhrada z průzkumného území. Subjektem povinným k její úhradě je fyzická nebo právnická osoba, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává dobývání výhradních ložisek (§ 5a horního zákona). Úhrada byla stanovena ve výši 10 000 Kč za každý i započatý km² plochy dobývacího prostoru ročně. U malých dobývacích prostorů do 2 ha činí 2000 Kč ročně. Úhrada je opět příjmem obcí, do jejichž katastrálního území dobývací prostor zasahuje.

Ad c) Úhradu z vydobytých nerostů hradí tentýž subjekt jako v bodě b). Úhrada je stanovena jako zlomek tržní ceny vyhrazených nerostů vydobytých během jednoho roku. Tento zlomek může činit maximálně 10 % tržní ceny. Výše zlomku byla pro jednotlivé vyhrazené nerosty stanovena v příloze 1 prováděcího předpisu, a to vyhlášky ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů. Například u povrchově těžných zlatých rud je to 5 %, u uhlí dobývaného povrchově 1,5 % a u uhlí dobývaného hlubinně 0,5 %. Příjemcem úhrady je z 50 % státní rozpočet České republiky a z 50 % rozpočty obcí, v jejichž katastrálním území je vyhrazený nerost dobýván.

Ad d) Finanční rezervu vytváří výše uvedený subjekt k zajištění vypořádání důlních škod. Výše rezervy takto vytvářené musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě předstihu před jejich vznikem.

4.1.2.5 Odvody za kácení dřevin

Poplatek předvídaný v ustanovení § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny je jedním z ekonomických nástrojů, který nebyl uveden do praxe. Jedná se o odvod za kácení dřevin rostoucích mimo les, který by měl zaplatit subjekt, který na základě povolení vydaného orgánem ochrany přírody provedl pokácení takové dřeviny a nebyla mu uložena náhradní výsadba. Odvodem by tak byla kompenzována vzniklá ekologická újma. Zákon nestanoví bližší kritéria pro výpočet této ekologické újmy a zmocňuje Ministerstvo životního prostředí k vydání podrobnější právní úpravy formou prováděcího předpisu, který ale nebyl doposud přijat, a proto není možné tento odvod ukládat.

4.1.3 Uživatelské poplatky

4.1.3.1 Poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země

Posledním ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany ovzduší je poplatek spojený s využíváním látek poškozujících ozónovou vrstvu Země. Právní úprava je zakotvena v zákoně č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země. Poplatek podle § 6 zákona platí dovozce a výrobce látek a výrobků ve výši 200 Kč za 1 kg látek vyrobených, vyskladněných nebo dovezených či obsažených v dovezeném výrobku. Podle druhého odstavce § 6 je poplatek příjmem SFŽP. Odstavec třetí pak vymezuje případy, kdy látky zpoplatnění nepodléhají. Jedná se o případy, kdy látky nejsou využívány ke komerčním účelům, a dále o případy, kdy látky mají být přepracovány na jiné chemické látky nebo vyvezeny do zemí, jež jsou smluvními stranami Vídeňské úmluvy¹⁸⁶⁾.

¹⁸⁶⁾ Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země, uzavřená ve Vídni v roce 1985.

4.1.3.2 Poplatky za vstup do chráněných území

Podle ustanovení § 24 zákona o ochraně přírody a krajiny lze za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí vybírat poplatek. Poplatek může být vybírán za každý jednotlivý vjezd nebo vstup na území NP nebo v případě vjezdu jednorázově za celý rok. Ustanovením § 9 prováděcí vyhlášky¹⁸⁷⁾ k citovanému zákonu byla stanovena maximální výše poplatku pro vjezd, v případě jednotlivého vjezdu na 20 Kč za auto a 50 Kč za autobus a pro jednorázový celoroční poplatek 1000 Kč, respektive 3000 Kč.

4.1.4 Správní poplatky

Správní poplatky nejsou typickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Stejně jako správní poplatky v ostatních oblastech státní správy slouží především k úhradě nákladů spojených s činnostmi správních úřadů. Zde jsou uváděny zejména proto, aby obraz o platbách spojených s činnostmi s dopady na životní prostředí byl úplný.

Povinnost platit správní poplatek je spojena s celou řadou úkonů správních úřadů (např. vydání stavebního povolení nebo kolaudačního rozhodnutí) a jejich výše je vzhledem k celkovým nákladům spojených s realizací určité činnosti zanedbatelná (řádově ve stovkách až tisících Kč). Výkon státní správy v oblasti ochrany životního prostředí ale velmi často vyžaduje na straně správních úřadů rozsáhlé odborné znalosti při posuzování jednotlivých případů. Tyto znalosti má úřad k dispozici prostřednictvím svých zaměstnanců, anebo velmi často zajišťuje k posouzení odborné otázky externí odborníky. S tím jsou samozřejmě spojeny značné náklady. Některé nové, respektive navrhované právní předpisy proto tyto skutečné náklady do výše správních poplatků promítly. Například zákon o chemických látkách¹⁸⁸⁾ zavedl poplatky spojené s udělením autorizace k nakládání s nebezpečnými látkami nebo s registrací nebezpečné látky ve výši od 5000 do 20 000 Kč. Návrh věcného záměru zákona o IPPC navrhuje správní poplatek za udělení integrovaného povolení ve výši 30 000 až 70 000 Kč v závislosti na náročnosti zpracování takového povolení¹⁸⁹⁾.

Náklady spojené s výkonem státní správy hradí provozovatelé rušivých činností i v celé řadě případů, které nemají podobu správních poplatků. Jedná se především o zpracovávání odborných posudků nutných k výkonu státní správy, které zajišťují subjekty stojící mimo státní správu, a náklady jsou hrazeny na základě soukromoprávních vztahů mezi zpracovatelem a provozovatelem posuzované činnosti. Jako příklad lze uvést měření emisí autorizovanou osobou u zdrojů znečiš-

¹⁸⁷⁾ Vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁸⁾ Zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 352/1999 Sb.

¹⁸⁹⁾ Návrh věcného záměru zákona o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování, Podklad pro jednání legislativní komise ministra životního prostředí dne 7. 4. 2000, Č.j. SRK/165/L-12/2000, bod B. 12. 2.

řování ovzduší nebo zpracovávání posudků dokumentace záměru v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

4.2 DANĚ

4.2.1 Daň k ochraně životního prostředí

Všechny výše uvedené nástroje nejsou skutečně realizovány. Mimo odvody za kácení dřevin, které jsou spíše okrajovou záležitostí, zůstalo nenaplněno zejména ustanovení zákona č.212/1992 Sb., o soustavě daní, zavádějící do českého daňového systému daň k ochraně životního prostředí. Nejvýznamnějším argumentem proti zavedení daně k ochraně životního prostředí je dosavadní celkové zatížení, které by se realizací této daně ještě zvýšilo. Ekologické daně tak zůstávají pouze v rovině daňových zvýhodnění v rámci ostatních daňových titulů (daň z přidané hodnoty, daň z příjmu, daň spotřební atd.). Zavedení daně k ochraně životního prostředí není dnes možné bez změny celého daňového systému, o kterém se uvažuje v rámci ekologické daňové reformy. Cílem ekologické daňové reformy je přesunutí daňového zatížení ze zdrojů snadno obnovitelných (lidská práce) na přírodní zdroje, energii a suroviny. Uvedený argument proti nové dani by tak odpadl.

4.2.2 Ekologické aspekty daňové soustavy

Daňová zvýhodnění ekologicky příznivých činností lze nalézt v případě všech daní. Zvýhodnění je účelné zejména v případech, kdy existuje ekologická a neekologická varianta určité činnosti nebo výrobku. Výraznější úlohu hrají tato zvýhodnění u rozhodujících daní, tedy u DPH, spotřebních daní a daně z příjmu. U ostatních daní (daň darovací a dědická, silniční a daň z nemovitostí) má zvýhodnění spíše symbolický význam¹⁹⁰.

a) Daň z přidané hodnoty

Zákon o dani z přidané hodnoty¹⁹¹) zakotvuje dvě sazby daně: základní ve výši 22 % a sníženou sazbu ve výši 5 %. Snížení daně o 17 % je poměrně významné. Seznam zvýhodněného zboží je obsažen v příloze č. 1 zákona. Mezi zvýhodněné zboží patří např. bionafta, bioplyn, katalyzátory pro motorová vozidla, malé vodní nebo větrné turbíny, tepelná čerpadla nebo solární zařízení.

b) Spotřební daň (z uhlovodíkových paliv a maziv)

Daň z uhlovodíkových paliv a maziv upravuje zákon o spotřebních daních¹⁹²). Zákon zakotvuje v ustanovení § 22 sazby daní pro jednotlivá paliva a maziva. Výhodná sazba daně je stanovena zejména u bionafty a u alternativních pohonných hmot (zkapalněné a stlačené plyny)¹⁹³).

¹⁹⁰) Štěpánek, Z.: *Ekonomické nástroje politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP, 7/1997, str. 12.

¹⁹¹) Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹²) Zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³) Sazba daně za 1 tunu běžného automobilového benzínu je 12 950 Kč, motorové nafty 8700 Kč a bionafty nebo 1 m³ stlačeného plynu používaného jako palivo 0 Kč.

c) Daň z příjmů

Zákon o daních z příjmů¹⁹⁴⁾ zakotvuje v ustanovení § 4 osvobození od daně z příjmů provoz malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení a dalších podobných zařízení, a to na dobu šesti let, včetně kalendářního roku, ve kterém byla poprvé uvedena do provozu.

d) Daň silniční¹⁹⁵⁾

Ekologický aspekt v případě silniční daně spočívá v osvobození některých vozidel od této daně. Jedná se především o vozidla zabezpečující veřejnou osobní dopravu a o vozidla, která přepravují náklad z místa uskladnění na místo překládky k ekologičtějšímu způsobu dopravy, tedy dopravy železniční nebo lodní¹⁹⁶⁾.

e) Daň z nemovitostí¹⁹⁷⁾

Od daně z nemovitostí (daně z pozemků a daně ze staveb) jsou osvobozeny např. nemovitosti, které slouží výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí, pozemky ve zvláště chráněných územích a dále např. stavby, ve kterých byla provedena změna na ekologický způsob vytápění¹⁹⁸⁾.

4.3 ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY

Současně platná právní úprava nezakotvuje povinnost, která by mohla sloužit jako základ pro zavedení zálohového systému. Zálohové systémy, které dnes u nás v omezené míře existují (nápojové obaly, palety), fungují na základě dobrovolného rozhodnutí výrobců, popřípadě prodejců zálohovaných výrobků systém zavést. Přitom zálohové systémy mají velký potenciál při prevenci vzniku odpadů, tedy v oblasti, kde se v zahraniční běžně vyskytují.

Platný zákon o odpadech v ustanovení § 19 odst. 3 zmocňuje vládu k vydání nařízení, kterým bude stanoven seznam výrobků a obalů, na které se bude vztahovat povinnost odběru. V návaznosti na toto zmocnění odstavce 4 citovaného ustanovení zakotvuje povinnost subjektu, který uvede na trh výrobek nebo obal zařazený vládou do seznamu, ho po použití odebrat zpět. Uvedené nařízení bylo vydáno pod č. 31/1999 Sb., ale povinnost zpětného odběru vzniká až uplynutím tří let od jeho účinnosti¹⁹⁹⁾, tedy v roce 2003.

4.4 FINANČNÍ PODPORA

Dotace, subvence a podobné nástroje pozitivní stimulace jsou poskytovány zejména na základě zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR (SFŽP). Fond je nejvýznamnějším zdrojem finančních prostředků eko-

¹⁹⁴⁾ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁵⁾ Upravena zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁶⁾ Ustanovení § 3 zákona cit. sub. 212.

¹⁹⁷⁾ Upravena zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁸⁾ Ustanovení § 4 a § 9 zákona cit. sub. 213.

¹⁹⁹⁾ Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o odpadech.

logických investic vedle soukromých subjektů. Není ovšem zdrojem dostačujícím. Dalšími významnými zdroji financí jsou především státní rozpočet a rozpočty obcí, které na rozdíl od Fondu nejsou fondy specializovanými pouze na investice do oblasti ochrany životního prostředí.

4.5 EKOLOGICKÉ POJIŠTĚNÍ

Ekologické pojištění je nástroj v našich podmínkách nový a uplatňovaný ve velmi omezené míře. V České republice komerční pojištění ekologických škod poskytují pouze velké pojišťovny, a to pro omezený okruh pojistných událostí, zejména pro případ ekologické havárie.²⁰⁰⁾

Nejvýznamnějším způsobem uplatnění ekologického pojištění je povinné smluvní pojištění zakotvené v ustanovení § 36 atomového zákona²⁰¹⁾. Citované ustanovení ukládá provozovateli jaderného zařízení nebo přepravci jaderných materiálů povinnost sjednat pojištění své odpovědnosti za jadernou škodu. Zákon dále stanoví některé další podmínky. Podstatné je zejména ustanovení stanovující minimální výši pojistné částky pro případ vzniku pojistné události při provozu jaderného zařízení na 1,5 mld. Kč a při přepravě jaderného materiálu na 200 mil. Kč. Zákon rovněž zakládá spoluodpovědnost státu za úhradu vzniklé škody, není-li uhrazena z povinného pojištění nebo jiným způsobem. V prvním z uvedených případů je spoluodpovědnost státu omezena částkou 6 mld. Kč a ve druhém případě částkou 1,5 mld. Kč.

Dalším případem povinného pojištění je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu práva myslivosti podle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Tento případ pojištění však směřuje zejména na pojištění odpovědnosti pro případ vzniku škody na zdraví nebo na majetku. Na složky životního prostředí lze toto pojištění také aplikovat, avšak zjevně jen v ekonomickém pojetí, pokud jsou tyto složky vlastněny a je tudíž znám poškozený. Praktické využití tohoto pojištění pro případ vzniku škody na životním prostředí bude tedy omezené²⁰²⁾.

5 SHRNU TÍ

Kategorie ekonomických nástrojů zahrnuje širokou skupinu různorodých nástrojů. Není to nijak překvapivá skutečnost již vzhledem k tomu, co bylo řečeno v souvislosti s kategorií nástrojů administrativně-právních. Okruh problémů a hrozeb, kterým se snaží ekologická politika čelit prostřednictvím svých nástrojů, je natolik různorodý, že musí na druhé straně existovat adekvátní nabídka různých nástrojů schopných tyto problémy řešit.

²⁰⁰⁾ Tošovská, E.: *Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů z ekologické škody*, Finance a úvěr, 6/1998, str. 353 a 354.

²⁰¹⁾ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

²⁰²⁾ Damohorský, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Karolinum, Praha 1999, str. 152.

V rámci skupiny ekonomických nástrojů však nacházejí uplatnění především poplatky a daně. Využití ostatních nástrojů je zatím velmi omezené a nahodilé. Převa- ha poplatků a daní je rovněž výsledkem vývoje aplikace nástrojů ekologické politiky. Ekonomické nástroje sloužily převážně jako doplnění administrativního způsobu regulace a v převážné míře je tomu tak dodnes. Navíc konstrukce poplatkových systémů je svým způsobem jednoduchá, například v porovnání se systémem obcho- dovatelých emisních povolení. A konečně nelze opomenout ani skutečnost, že fis- kální funkce poplatků a daní mnohdy významně konkuruje (v českém systému vý- razně převažuje) funkci motivační.

Posuzujeme-li ekonomické nástroje z hlediska jejich motivační funkce a zejména z hlediska jejich role jako nástrojů *nepřímé* regulace, zjistíme, že v tomto směru ne- plní zcela svoji úlohu. První z příčin tohoto stavu leží mimo oblast ekonomických nástrojů. Systém, v jehož rámci jsou ekonomické nástroje uplatňovány, tvoří spolu s nimi zejména nástroje administrativní a regulace určitého problému je zpravidla re- alizována oběma typy nástrojů současně. Důsledkem může být, že vlivy dvou růz- ných nástrojů nemusí na znečišťovatele působit komplementárně. Uplatňuje-li se plošný administrativní přístup ke všem znečišťovatelům, nemohou je ekonomické nástroje, pokud administrativní přístup pouze doplňují, dostatečně motivovat.

Nižší vliv ekonomických nástrojů jako motivačního faktoru je kromě výše uvede- ného vnějšího faktoru způsoben rovněž dvěma nedostatky přímo v konstrukci těchto nástrojů samotných. Za prvé jde o často nízké sazby jednotlivých nástrojů, zejména poplatků a daní. Při porovnání nákladů na odstraňování nebo alespoň zmírnění ne- gativních vlivů s úhradami, kterými jsou tyto činnosti zatíženy, vychází poslední uvedená platba často jako nižší. Je tedy logické, že znečišťovatelé dávají přednost platbě poplatků, což je sice z fiskálního hlediska vítaná, ale z hlediska ochrany ži- votního prostředí nežádoucí volba. Druhým faktorem nepříznivě ovlivňujícím moti- vační funkci je převládající individuální přístup ke znečišťovatelům. Tím máme na mysli, že regulace, byť nepřímá, se odehrává převážně ve vztahu regulátor (stát) – regulovaný subjekt (znečišťovatel) s minimalizací ostatních vztahů, zejména mezi jednotlivými znečišťovateli. Je-li znečišťovatel postaven před volbu preventivní opatření x platba poplatku, záleží pouze na poměru mezi výší nákladů na jednotlivé varianty chování, pro kterou se rozhodne. V tomto ohledu není podstatný rozdíl me- zi poplatkovým systémem a systémem obchodovatelných emisních povolení, kde hrají významnou úlohu vztahy mezi jednotlivými znečišťovateli. Avšak v případě poplatkového systému je jedna z variant nákladů (výše poplatku) pevně definována. Úspory, kterých může znečišťovatel přijetím preventivních opatření dosáhnout, tak nelze optimalizovat, protože na straně nabídky je dána pouze pevná sazba určité plat- by. V systému tržních nástrojů, tedy především v systému obchodovatelných emis- ních povolení, je dána možnost vyjednávání s celou řadou subjektů (ostatních zne- čišťovatelů) a dosáhnout tak optimálních nákladů na snížení znečištění, a to i v kontextu celé regulované skupiny.

Systém ekonomických nástrojů v České republice odpovídá výše uvedenému s tím, že úloha poplatků je ještě mnohem výraznější. Poplatky jsou využívány ze- jména v klíčových oblastech ochrany životního prostředí, tedy v ochraně vody,

ovzduší, půdy a v oblasti nakládání s odpady. Lze očekávat, že aplikace poplatků by se mohla rozšířit i do dalších oblastí (hluk). Využití ostatních nástrojů je zatím dosti okrajové. Daň k ochraně životního prostředí je posledním daňovým titulem, který nebyl v praxi realizován a daňová zvýhodnění v případě ostatních daní nejsou, snad s výjimkou spotřební daně v případě paliv, významná. Ostatní nástroje, jako je finanční podpora nebo finanční zajištění jsou a zůstanou důležitým prvkem systému, v případě finančního zajištění dokonce s rostoucím významem, ale z celkového pohledu se může jednat pouze o doplňkové nástroje schopné řešit sice významné, ale úzké okruhy problémů.

De lege lata se jako žádoucí jeví především konsolidace stávajícího systému ekonomických nástrojů, zejména subsystému poplatkového. Stejně jako v případě nástrojů administrativně-právních, trpí systém ekonomických nástrojů určitou nejednotností, ať již po stránce obsahové (sazby, úlevy, účelové určení apod.), tak po stránce formální (terminologie, správa). Perspektivně může významnou úlohu sehrát ekologická daňová reforma, tedy přenesení daňového zatížení z obnovitelných zdrojů (lidská práce) na zdroje neobnovitelné (suroviny, energie, ropné produkty apod.). Příprava ekologické daňové reformy si však vyžádá dlouhodobější přípravu a nelze proto očekávat její realizaci v nejbližší době. V této souvislosti je rovněž třeba reflektovat vývoj na evropské úrovni, vzhledem k případnému členství České republiky v Evropské unii. Evropský prostor bude hrát významnou roli i při realizaci dalšího ekonomického nástroje, v České republice dosud neuplatňovaného. Jde o vytvoření trhu s emisními povoleními, který lze s úspěchem aplikovat především na územích přesahujících rozlohu jednotlivých zemí. Na úrovni Evropské unie se takový systém již připravuje a bylo by jistě vhodné, ne-li nezbytné, se k němu v budoucnu připojit, což si samozřejmě vyžádá příslušnou legislativní úpravu.

ČÁST IV. POROVNÁNÍ PRÁVNÍCH A EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Z předchozích částí práce je zřejmé, že okruh nástrojů ekologické politiky, a to jak v oblasti administrativních nástrojů, tak v oblasti ekonomických nástrojů, je velmi široký. Zatímco dosud jsme se zaměřili na charakteristiku jednotlivých typů nástrojů, v této závěrečné části se pokusíme o porovnání možností, které tyto dvě kategorie nástrojů nabízejí při ochraně životního prostředí, a jejich vzájemnou konfrontaci. Takové srovnání je ale možné pouze v omezené míře, právě z důvodu rozsahu jednotlivých forem těchto nástrojů. V rámci kategorií administrativních a zejména ekonomických nástrojů existují značné rozdíly mezi jednotlivými nástroji a je tudíž obtížné činit závěry, které by byly platné pro všechny tyto nástroje bez výjimky.

Prvním aspektem, který se nabízí ke srovnání, je okruh problémů, které jsou uvedené kategorie nástrojů schopny řešit, a jejich účinnost. Druhým aspektem je pak jejich efektivnost z pohledu ekonomického.

1 VĚCNÝ DOPAD

Administrativní, stejně jako ekonomické nástroje se uplatňují při ochraně všech složek životního prostředí bez výjimky. Při bližším pohledu jsou ale okruhy problémů, které jednotlivé kategorie nástrojů řeší v mnohém odlišné. Tato odlišnost je dána jednak historickým vývojem a jednak odlišnou povahou samotných nástrojů, respektive nemožností jejich aplikace na konkrétní problémy.

Vývoj nástrojů ekologické politiky a tím i vztah mezi nástroji administrativními a ekonomickými je dán skutečností, že za základ systému ochrany životního prostředí jsou považovány nástroje administrativní, respektive nástroje právní. Tyto nástroje pak *musí* pokrývat celou škálu problémů s touto ochranou spjatých. Ekonomické nástroje vznikly a slouží převážně jako doplnění nástrojů právních, které buďto v jednotlivých případech nahrazují, a nebo, a to je v převážné většině případů, pokrývají určitou část již regulovaného problému.

Příklad

Regulaci množství znečišťujících látek emitovaného ze zdroje znečišťování řeší platná právní úprava ochrany ovzduší²⁰³ prostřednictvím administrativních i ekonomických nástrojů. K provozování zdroje znečišťování ovzduší je třeba *souhlas* příslušného orgánu ochrany ovzduší, který obsahuje podmínky pro provoz zdroje²⁰⁴. Přímo ex lege vyplývá pro provozovatele zdroje dodržovat *emisní limity* pro určité škodlivé látky²⁰⁵. Tato právní úprava, která sama o sobě dostačuje k regulaci²⁰⁶ daného problému, je doplněna o povinnost platit poplatky za znečišťování ovzduší²⁰⁷. Že se jedná o doplnění a nikoliv o alternativní způsob regulace, je patrné ze skutečnosti, že okruh znečišťujících látek, pro které byly stanoveny emisní limity, je širší než okruh zpoplatněných látek²⁰⁸. Navíc výše poplatků je stanovena neadekvátně, tedy nízko, ve vztahu k ekologické újmě, kterou emitované látky způsobují, respektive k nákladům na její zamezení²⁰⁹.

Mnohem významnějším rozdílem mezi kategorií nástrojů administrativních a nástrojů ekonomických je neschopnost posledně jmenované kategorie řešit určité typy problémů. Současně je tato neschopnost i argumentem pro zachování prvně uvedené kategorie jako základního stavebního prvku systému ochrany životního prostředí.

Ekonomické nástroje v porovnání s administrativním způsobem regulace nejsou schopny řešit, nebo jen v omezeném rozsahu, následující problémy:

1. náhle vzniklé znečištění životního prostředí (havárie),
2. územní ochranu životního prostředí,
3. ochranu ohrožených druhů.

Další nevýhodou těchto nástrojů je, že jimi zajišťovaná regulace:

4. je nejistá, co do předpokládaných výsledků a
5. způsobuje nerovnoměrné rozdělení negativních vlivů.

Ad 1. Intenzivní znečištění životního prostředí mívá zpravidla původ v náhlé události na zařízení – havárii. Je evidentní, že prioritním přístupem k řešení takových situací by měla být jejich prevence. Stejně tak je ale evidentní, že její vzniku se nedá zcela zabránit. Dojde-li už ke vzniku takové mimořádné situace, jejich zmírnění či odstranění škodlivých následků je řešeno prostřednictvím právních nástrojů, především formou nápravného opatření. Nevhodnost, nebo spíše nemožnost, aplikace ekonomických nástrojů spočívá v jejich neschopnosti okamžité reakce na nově vzniklou situaci. Naopak forma správního rozhodnutí, kterou nápravné opatření bude zpra-

²⁰³ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších předpisů a zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁴ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

²⁰⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b).

²⁰⁶ Tedy k omezení znečištění na určitou požadovanou úroveň. Zda je takového cíle dosaženo optimálním vynaložením nákladů je jiná otázka.

²⁰⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona o státní správě ochrany ovzduší.

²⁰⁸ Porovnej vyhlášku MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší a přílohu zákona o státní správě ochrany ovzduší.

²⁰⁹ Moldan, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997, str. 77.

vidla mít, umožňuje příslušnému správnímu úřadu okamžitě reagovat a uložit přiměřené povinnosti povinnému subjektu, tedy původci ekologické újmy. Ekonomické nástroje zde přesto mohou nalézt uplatnění. Mohou být prostředkem k zajištění finančních prostředků nutných k odstranění vzniklé újmy (např. pojištění).

Ad 2. Setká-li se v určitém území více rozdílných zájmů, je nezbytné tyto zájmy sladit tak, aby realizace jednoho nebyla na újmu dalšího, případně určit jeden (či více) zájem jako prioritní. Ostatní zájmy pak není možné realizovat v rozsahu, který by byl s prioritním zájmem v rozporu. Soulad více zájmů v území je zajišťován prostřednictvím *územního (prostorového) plánování*, v jehož rámci jsou rozdílné zájmy umisťovány do území tak, aby nedocházelo k jejich střetům. Ve speciálních případech jsou území vyžadující zvýšenou ochranu vyhlášována jako zvlášť chráněná (např. národní parky). Ekonomické nástroje jsou uplatňovány pouze okrajově (obchodovatelná emisní povolení²¹⁰), poplatky za odnětí půdy²¹¹) a mají opět pouze doplňkovou roli.

Ad 3. Cílem ochrany ohrožených druhů je zachování stavu jejich volně žijících (planě rostoucích) populací (mnohdy ale spíše pouze jedinců) v přirozeném prostředí. Regulace je tak založena především na *zákazech* činností, které by tyto populace mohly ohrozit. Ekonomické nástroje, které jsou založeny na *možnosti volby* mezi více činnostmi, tak nelze využít, protože jejich prostřednictvím nelze zákazu dosáhnout²¹².

Ad 4. Právě bylo uvedeno, že regulace ekonomickými nástroji je založena na možnosti volby mezi několika, zpravidla dvěmi, variantami chování. Z toho plyne, že při zavádění ekonomického nástroje do praxe nemůže být výsledný efekt nástroje zcela patrný, protože není předem jasně určitelné, jak velká část znečišťovatelů se rozhodne pro tu kterou variantu chování. Dále pak není ani jednoznačné, jak účinná budou preventivní opatření těch, kteří se rozhodnou pro jejich přijetí. Na druhé straně administrativní způsob kontroly žádané pochybnosti v tomto směru nepřipouští. Požadovaný cíl – snížení znečištění – je stanoven jednoznačně buďto rozhodnutím správního úřadu, nebo vyplývá přímo ze zákona (např. emisní limity nebo nejlepší dostupná technologie).

Ad 5. Ekonomické nástroje působí ve většině případů pouze ve vztahu k negativním vlivům na životní prostředí způsobených jednotlivými znečišťovateli. To znamená, že jsou s to ovlivnit přímo pouze stav a povahu těchto činností. Naopak

²¹⁰) OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 53 an.

²¹¹) Například ustanovení § 11 zákona č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 17 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹²) Teoreticky lze stanovit např. poplatek za odnětí živočicha či rostliny, a to v takové výši, která by byla natolik vysoká, že by se nenašel nikdo ochotný ho zaplatit. Pak by se ale jednalo o skrytý zákaz a je proto jednodušší ho stanovit přímo.

jen ve velmi omezené míře mohou ovlivňovat celkový stav životního prostředí. Pro ilustraci si představme území, ve kterém je provozováno N zdrojů znečišťování ovzduší, z nichž každý pod vlivem ekologického poplatku či daně vypouští do ovzduší v průměru deset jednotek znečištění denně. Celkové zatížení ovzduší bude v daném místě $N \times 10$ jednotek. S každým novým zdrojem, který bude v daném území dodatečně uveden do provozu, se celkové zatížení zvýší o deset jednotek emisí atd. Tento nedostatek je typický zejména pro emisní poplatky a daně, protože v jejich případě je jakékoliv množství emisí, je-li za ně řádně odvedena příslušná platba, v pořádku. Určitým způsobem tento problém řeší systém obchodovatelných emisních povolení, především bublinová varianta, kde je celkové množství emisí pro určité území omezeno množstvím vydaných emisních povolení. Jelikož ale systémy obchodovatelných emisních povolení fungují na velkých územích, neřeší ani tento nástroj nebezpečí vzniku lokálního intenzivního znečištění (např. vznik smogové situace). Administrativní model kontroly tento problém řešit umožňuje. Základem je stanovení požadavku (limitu, standardu) na stav životního prostředí (složky). V závislosti na aktuálním stavu životního prostředí, v porovnání s tímto požadavkem, je možné přiměřeně přizpůsobovat individuální požadavky na zdroje znečištění. V případě nových zdrojů budou tyto požadavky obsahem povolujících rozhodnutí (emisní limity, emisní sumy). V případě stávajících zdrojů budou regulační opatření spočívat v dočasném omezení či zastavení provozu apod.

2 EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST

2.1 NÁKLADY REGULOVANÉ SKUPINY

Ekonomická efektivnost je základní a rozhodující výhodou, která je vlastní nástrojům nepřímé regulace, tedy nástrojům ekonomickým. Metoda nepřímé regulace je pro znečišťovatele výhodnější v tom ohledu, že jim umožňuje dosahovat požadovaných cílů při vynaložení nižších nákladů v porovnání s regulací přímou. K úsporám by mělo docházet především na straně regulované skupiny jako celku, nikoliv však na straně každého individuálního znečišťovatele, protože každý znečišťovatel bude nucen vynaložit jiné náklady na přijetí nápravných opatření.

Protože kategorie ekonomických nástrojů zahrnuje celou řadu velmi odlišných nástrojů, platí výše uvedené pro jednotlivé nástroje v různé míře. Pro ilustraci použijme opět příklad znečišťování ovzduší. Při zavedení daně nebo poplatku, např. za emise do ovzduší, se může znečišťovatel rozhodnout (podle finanční náročnosti preventivního opatření), zda přijme opatření ke snížení emisí a ušetří tak na daních, nebo bude raději platit daně (poplatky), protože ho to vyjde levněji. Tuto volbu má každý znečišťovatel. Podstatné je, že všechny prostředky, které nejsou investovány do preventivních opatření, ale na splnění daňové povinnosti směřují do státní pokladny, tedy mimo regulovanou skupinu. Zavedeme-li pro tutéž skupi-

nu systém obchodovatelných emisních povolení, bude mít znečišťovatel opět možnost volby, tentokrát však mezi investicí do vlastních preventivních opatření nebo do nákupu povolení pro potřebné množství emisí u jiného znečišťovatele (opět podle finanční náročnosti jednotlivých variant). Všechny vynaložené finanční prostředky tak zůstávají uvnitř regulované skupiny, což znamená vyšší celkové úspory.

V souvislosti s úvahami nad optimálním vynakládáním prostředků k ochraně životního prostředí je třeba učinit ještě další poznámku. Ekonomická teorie operuje argumentem, že snižovat znečištění na minimum není rozumné. Snižovat znečištění se vyplácí pouze do okamžiku, kdy zisk z takového znečištění je alespoň roven (ne-li vyšší) než náklady, které je na snížení třeba vynaložit. Tato myšlenka je správná, ale má jeden zcela základní nedostatek, který do značné míry snižuje možnost jejího praktického využití. Tímto nedostatkem je neschopnost vyčíslit hodnotu životního prostředí, nedokonalá znalost mechanismů přenosu znečištění a důsledků způsobených tímto znečištěním. Z toho vyplývá nemožnost stanovit jaká je hodnota (zisk), kterou snížením znečištění získáme. Náklady na toto znečištění pak není s čím srovnávat. Vzhledem ke skutečnosti, že náklady na omezování znečištění jsou velmi vysoké, vzniká dojem, že zisk, který získáváme, není dostatečně vysoký. Respektive u znečišťovatelů vzniká dojem, že náklady, které na snížení vynakládají, jdou na jejich úkor, protože zisk, který z jimi přijatých opatření společnost jako celek má, je mnohem nižší. V tomto směru vládne nepochybně nejistota. Je třeba vycházet ze základních principů ochrany životního prostředí, které se uplatňují jak v oblasti nástrojů právních, tak v oblasti nástrojů ekonomických – zejména z principu „znečišťovatel platí“ a principů předběžné opatrnosti a prevence. Je třeba vycházet z principu, že v případě nejistoty o prospěchu, který snížením znečištění získáme, i za cenu „nepřiměřených“ nákladů, je nezbytné taková opatření přijmout. Zkušenost nás v takovém přístupu podporuje. Přes všechna opatření, která byla dosud k ochraně životního prostředí přijata, respektive ke snížení znečištění, se stav životního prostředí se v podstatě nezlepšil. Maximálně byly zastaveny některé hrozivé trendy z minulé doby.

Výhody ekonomických nástrojů spočívajících v jejich ekonomické efektivnosti by bylo možné teoreticky dosáhnout i v případě nástrojů administrativních. V případě dokonale informovaného státního úřadu, zajišťujícího ochranu životního prostředí, by tento úřad mohl uplatňovat vůči jednotlivým znečišťovatelům takové požadavky na snížení znečištění (např. individuálně stanovené emisní limity), aby bylo dosaženo maximálního snížení znečištění za optimálního vynaložení nákladů. Potřebné informace ale nebude mít nikdy k dispozici. A navíc je zde otázka, zda může uplatňovat za stejné situace rozdílné požadavky, protože všichni by si měli být ve svých právech a povinnostech rovni. Není tedy ospravedlnitelné, aby byl jeden znečišťovatel nucen ke snížení znečištění více než druhý jenom proto, že je toho schopen dosáhnout lépe, tedy za vynaložení nižších nákladů. Aby snížil znečištění i za někoho jiného, musí za to na oplátku něco dostat – nejlépe finanční kompenzaci. Zde se dostáváme zpět k nástrojům ekonomickým, z nichž některé jsou schopny takový požadavek zajistit (obchodovatelná emisní povolení).

2.2 NÁKLADY REGULÁTORA

Náklady spojené s ochranou životního prostředí ale nesou nejen sami původci znečištění. S oběma metodami regulace, ať již přímou či nepřímou, je spojena rozsáhlá činnost regulátora, tedy státu. Ingerence regulátora do oblasti ekonomických nástrojů může být překvapivá, ale ve většině nezbytná.

Srovnáme-li např. základní administrativní nástroj aplikovaný při kontrole znečištění a základní ekonomický nástroj – poplatek, zjistíme, že v míře angažovanosti regulátora při jejich tvorbě není zásadnějších rozdílů.

Stanovení emisního limitu provádí stát na základě výpočtu, který je založený na nejlepší dostupné technologii (BAT) a dále pak na velikosti újmy, kterou limitovaná škodlivá látka může způsobit na životním prostředí. V případě stanovení poplatku, je jeho výše určována rovněž státem, a to tak, že jeho výše je odvozována od výše újmy, kterou zpoplatněná látka může způsobit, ale musí být přihlédnuto rovněž k dostupným technickým prostředkům na eliminaci znečištění (BAT). Výše poplatku musí být stanovena tak, aby pro znečišťovatele bylo výhodnější investovat do BAT v porovnání s placením poplatků za znečišťování. Tvorbu ceny na „skutečném“ trhu lze zajistit v případě jiných ekonomických nástrojů, kterými jsou obchodovatelná emisní povolení, ale i tam stát uplatňuje svůj vliv, zejména při vytvoření trhu a jeho uvedení „do provozu“.

Regulační náklady, tedy náklady spojené s činností státu, jsou spojené s oběma metodami regulace v obdobném rozsahu. Nejsou jistě rozhodujícím faktorem při volbě nástroje, ale nejsou ani zanedbatelné. Pokud bychom hodnotili nástroje ekologické politiky na základě tohoto kritéria, bude nevhodnější kategorií nástrojů kategorie zcela jiná – nástroje dobrovolné regulace, kde je míra zainteresovanosti státu na jejich fungování mnohem menší.

3 SHRUTÍ

Administrativní a ekonomické nástroje dnes představují základ systému nástrojů ekologické politiky. Přestože se většinou uplatňují při řešení obdobných problémů, nelze tuto konkurenci hodnotit jako nežádoucí, právě naopak. Odlišným přístupem, se kterým k řešení jednotlivých problémů přistupují, respektive, který je vlastní metodě přímé a nepřímé regulace, postihují různé aspekty řešených problémů a vzájemně se tak doplňují.

Administrativní nástroje je možné považovat za prostředek k dosažení minimální a všeobecné míry ochrany životního prostředí. Jejich univerzalita je zárukou zabezpečení jisté míry ochrany každé části životního prostředí a je rovněž zárukou minimální míry regulace každé lidské činnosti, jejíž míra negativního vlivu na životní prostředí by byla považována za nepřiměřenou.

Ekonomické nástroje dnes představují doplnění systému administrativních nástrojů o nové prvky. Jejich úloha spočívá v zajištění pokud možno ještě vyšší míry ochrany životního prostředí při snížení celospolečenských nákladů. Toto snížení je vý-

znamné hned ze dvou důvodů. Za prvé je ochrana životního prostředí finančně velmi náročná činnost a zdroje na ní jsou omezené. Proto je nutné je vynakládat co nejúčinněji, to znamená dosahovat co nejlepších výsledků s co nejnižšími náklady. Za druhé regulovaná skupina přijímá regulaci mnohem ochotněji v případě, kdy kromě ekologických přínosů, které jsou celospolečenské, s sebou nese i přínosy ekonomické, které by měly být na straně právě této skupiny. Protože ekonomické nástroje mohou působit, v porovnání s nástroji administrativními, pouze v užší míře z hlediska okruhu regulovaných problémů, je evidentní, že je nemohou nikdy zcela nahradit.

SEZNAM POUŽITÉ A DOPORUČENÉ LITERATURY

- BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995
- BELL, S.: Ball & Bell on Environmental Law, Fourth Edition, Blackstone Press Ltd., London 1997
- BOCKEN, H. – RYCKBOST, D., ed.: Codification of Environmental Law – Draft Decree on Environmental Policy, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996
- BOYLE, A. – ANDERSON, M., ed.: Human Rights Approaches to Environmental Protection, Clarendon Press, Oxford 1998
- BRADY, K.: Aarhus Convention Signed, Environmental Policy and Law, 28/3-4 (1998), str. 171-190
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 1 General Policy, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 2 Air, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 6 Waste, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 7 Water, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements, COM(96) 561 final, Brussels, 27. 11. 1996
- DAMOHOŘSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha 1999
- DEKETELAERE, K.: Flemish Environmental Policy Principles, European Environmental Law Review, October 1996
- DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – VOBOŘIL, O.: Stavební zákon v teorii a praxi – úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy, 4. vydání, Linde Praha, a.s., Praha 1998
- DROBNÍK, J. – DAMOHOŘSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí – texty s úvodními komentáři, 3. přepracované vydání, C. H. Beck, Praha 1999
- DVOŘÁK, P. – PACÁK, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: Vzory podání a rozhodnutí ve věcech stavebních, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- EBRD: Environmental Impact Assessment legislation: Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovak Republic, Slovenia, Graham & Trotman, Dordrecht – London – Boston 1994
- FERREY, S.: Environmental Law – Examples and Explanations, Aspen Law & Business, New York 1997
- FINDLEY, R. W. – FARBER, D. A.: Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul 1996
- GUNNINGHAM, N. – GRABOSKY, P. – SINCLAIR, D.: Smart Regulation – Designing Environmental Policy, Clarendon Press, Oxford 1998
- HALLO, R. E., ed.: Access to Environmental Information in Europe – The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC, Kluwer Law International, Boston – The Hague – London 1996
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck 1998
- HOLLO, E.J. – MARTTINEN, K., ed.: North European Environmental Law, Societas Iuris Ambientis Fennica – CRE Copernicus, Helsinki 1995
- HOLMAN, R.: Ekonomie, Vyd. 1., C. H. Beck, Praha 1999

- JANS, J. H.: *European Environmental Law*, Kluwer Law International, London 1995
- JOHNSON, S. P. – CORCELLE, G.: *The Environmental Policy of the European Communities*, Second Edition, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston, 1995
- KISS, A. C., ed.: *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi 1983
- KISS, A. C. – Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997
- KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Linde Praha, a.s., Praha 1997
- KOLSTAD, C. D.: *Environmental Economics*, Oxford University Press, Oxford 1999
- KOWANDOVÁ, H. – WEBER, T.: *Zákon o technických požadavcích na výrobky a předpisy související – poznámkové vydání*, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- KNAPP, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995
- KRÁMER, L.: *European Environmental Law – Casebook*, Sweet & Maxwell, London 1993
- KRÁMER, L.: *Differentiation in EU Environmental Policy*, *European Environmental Law Review*, May 2000
- MAKARIUS, R. – LUKS, J.: *Horní právo – Stanoviska k zákonu č.44/1988 Sb. a k zákonu ČNR č. 61/1988 Sb.*, MONTANEX, a.s., Ostrava 1999
- MCÉLDOWNEY, J. F. – MCÉLDOWNEY, S.: *Environment and the Law – an introduction for environmental scientists and lawyers*, Addison Wesley Longman Ltd., Harlow 1996
- MEZŘICKÝ, V. – BRANIŠ, M. – KRUŽÍKOVÁ, E. – TOŠOVSKÁ, E.: *Teorie a praxe environmentální politiky, VŠB – TU Ostrava*, Ostrava 1999
- MEZŘICKÝ, V. a kol.: *Základy ekologické politiky, MŽP ČR a VŠB – TU Ostrava*, Ostrava 1996
- MOLDAN, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997
- NELISSEN, N. – VAN DER STRAATEN, J. – KLINKERS, L., ed.: *Classics in Environmental Studies – An overview of Classic Texts in Environmental Studies*, International Books, Utrecht 1997
- NOVÁČEK, P. – MEDERLY, P., a kol.: *Strategie trvale udržitelného rozvoje, G plus G*, Praha 1996
- OECD: *Česká republika – Politika, stav a vývoj životního prostředí*, MŽP ČR, Praha 1999
- OPSCHOORE, J. B. – TURNER, R. K., ed.: *Economic Incentives And Environmental Policies: Principles And Practice*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1994
- PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, 2. díl Práva a svobody, 2. vydání*, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- PAZDERKA, S.: *Právo na informace upravují dva zákony*, *Zpravodaj MŽP 3/2000*, str. 12–17
- PEARCE, D. – BARBIER, E. – MARKANDYA, A.: *Sustainable Development – Economics and Environment in the Third World*, Earthscan Publications, London 1990
- PERCIVAL, R. V. – MILLER, A. S. – SCHROEDER, C. H. – LEAPE, J. P.: *Environmental Regulation – Law, Science and Policy*, Little, Brown & Company Ltd., Boston – New York – Toronto – London 1996
- PETERSMAN, E.-U.: *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer Law International, Boston – The Hague – London 1996
- PETHIG, R., ed.: *Valuing The Environment: Methodological and Measurement Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1994
- PLATER, Z. J. B. – ABRAMS, R. H. – GOLDFARB, W.: *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1992
- REHBINDER, E. – STEWART, R. – DEL DUCA, P.: *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1985
- REVESZ, R.L.: *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford 1997
- RODGERS JR., W. H.: *Environmental Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1977
- RUBENSON, S.: *The Swedish Environmental Code*, *European Environmental Law Review*, December 1999
- RUMMEL–BULSKA, I. – OSAFO, S., ed.: *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Volume 2*, Cambridge University Press, Cambridge 1994
- SANDHÖVEL, A.: *What Can Be Achieved Using Instruments of Self-Regulation in Environmental Policy Making?*, *European Environmental Law Review*, March 1998
- SANDS, P.: *Principles of International Environmental Law, Volume I: Frameworks, standards and implementations*, Manchester University Press, Manchester – New York 1995

- SAYRE, D.: Inside ISI 14000 – The Competitive Advantage of Environmental Management, St. Lucie Press, Delray Beach Florida 1996
- SCHMIDT, R.: Einführung in das Umweltrecht, 4. Auflage, C.H.Beck, München 1995
- SCHOENBAUM, T. J. – ROSENBERG, R. H.: Environmental Policy Law – Problems, Cases and Readings, The Foundation Press, Westbury, N.Y. 1996
- SEERDEN, R. – HELDEWEG, M.: Comparative Environmental Law in Europe, An introduction to Public Environmental Law in the EU Member States, MAKLU Uitgevers, Antwerpen – Apeldoorn 1996
- SMITH, S.: „Green“ Taxes and Charges: Policy and Practise in Britain and Germany, The Institute for Fiscal Studies, London 1995
- SPRANKLING, J. G. – WEBER, G. S.: The Law of Hazardous Wastes and Toxic Substances, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1997
- STEAD, W. E. – STEAD, J. G.: Management pro malou planetu, G plus G, Praha 1998
- STEINER, J. – WOODS, L.: Textbook on EC Law, Blackstone Press Ltd., London 1998
- STIGLITZ, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Praha 1997
- Swedish Environmental Protection Agency: Environmental taxes in Sweden – economic instruments for environmental policy, SEPA, Stockholm 1997
- TIETENBERG, T. H. – JOHNSON, C. A.: Innovation in Environmental Policy – Economic and Legal Aspects of Recent Developments in Environmental Enforcement and Liability, Edwar Elgar Publishing Ltd., Aldershot 1994
- T.M.C. ASSER INSTITUUT: International Environmental Law. Documents. The Hague 1997
- TROMANS, S.: The Environmental Protection Act 1990 – Text and Comentary, Sweet & Maxwell, London 1991
- WINTER, G., ed.: German Environmental Law – Basic texts and Introduction, Martinus Nijhoff/Graham & Trotman, Dodrecht – Boston – London 1994
- WINTER, G., ed.: European Environmental Law – A Comparative Perspective, Dartmouth, Aldershot – Brookfield USA – Singapore – Sidney 1996
- YEAGER, P. C.: The Limits of Law – The public regulation of private protection, Cambridge University Press, Cambridge 1991
- ZACHOVÁ, M.: Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky, Právní rozhledy 2/1999, str. 95–101
- ZÁSTĚROVÁ, J.: Zamyšlení nad zákonem č.17/1992 Sb., o životním prostředí, Právník, 2/1993, str. 154–171
- ZÁSTĚROVÁ, J.: Subjekty práva životního prostředí, Právník, 4/1991, str. 325–339

LEGAL AND ECONOMIC INSTRUMENTS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

Environmental protection is one of the most important goals of a modern society. The scope and extent of human interference in the environment, a *conditio sine qua non* of the existence human society, is of such a nature that it jeopardises the balance of the environment and even of society itself. These threats have been recognised for a long time and various steps have been taken to reduce them. The very first measures taken addressed localised and sudden episodes of pollution. These measures were the response to environmental damage which had already occurred and whose key aspect was their posteriority. The increasing number of environmental problems led to an understanding that in order to protect the environment efficiently and effectively measures needed to be taken in a more organised way. Moreover they needed to have clearly defined goals and should be preventive in character, not just a reaction to events which had already occurred.

This objective can only be fulfilled with the full co-operation of all actors involved. These actors include the State and its various agencies, polluters and other bodies which exploit the environment, public bodies and especially NGOs, international organisations and other bodies with a interest in this field. Despite the number and diversity of these actors it is the State which bears the main responsibility for environmental protection. This is the outcome of several circumstances. Firstly, the State is the traditional regulator within its territory and it is the only body having at its disposal the power to coerce others. Another consideration is the international dimension of environmental protection, since the State is the subject of international law and is responsible for the implementation of its international obligations. An additional reason why the State should have a special status is the peculiar nature of some constituent elements of the environment. Air, water, wild animals etc. do not constitute the subject matter of property rights. There exists no proprietor to take care for his property. This vacuum therefore needs to be filled by the State. The same principle applies in the case of any public goods. A very similar problem appears in cases of pollution "without" a polluter. As environmental protection is based on the principle of the polluter's responsibility for the results of his activities a problem arises in the case of "old damages". Due to the fact that some environmental harm is not immediately evident at the time of its being inflicted, it might well happen that there is no polluter still in existence at the time when the harm is identified. Here again it is the role of the State to take over responsibility for such harm. This is very closely connected with the high cost of environmental protection. In many cases only the State is able to bear the enormous costs required for some types of environmental protection measures, both preventive and remedial.

The extent of the State's responsibility for environmental protection corresponds with the range of instruments applied by it to fulfil its obligations and to attain its desired goals. As stated above the approach taken to environmental protection must be highly organised and co-ordinated. All measures adopted must aim at attaining the same goals and respect some common principles. This fact has led to the creation of a (state) environmental policy that encompasses all activities being undertaken in the interest of the environment. This environmental policy has come through an evolution from sectoral policy till nowadays widely acceptable concept of integration of environmental aspects into all policies. But the sectoral approach still plays a significant role as implementation of the new concept is still in its early stage.

There are basically three main categories of environmental policy instruments. The traditional and most widely spread category of instruments is the command-and-control system. This is based on the establishment of rules (restrictions and bans) for environmentally hazardous activities, their control and enforcement. Economic instruments represent an indirect means of regulation and also play a important role in environmental protection. They are used to correct malfunctions in the environmental goods market as the market by itself is not capable of reflecting all the costs connected with the use of the environment. Economic instruments were created to make environmental regulation more cost-effective as blanket direct regulation approach through command-and-control usually does not respect the differences existing among regulated subjects. To prevent constantly increasing state regulation regulated subjects have proposed instead the adoption of voluntary means of self-regulation (e.g. EMAS, ISO). Voluntary regulation is based on the assumption that the polluter knows the nature of his activities best and is able to realise the most convenient and effective and efficient measures for controlling them. As a result the outcome is likely to be both environmentally and economically advantageous.

This paper deals with the first two categories of instruments which form the basis of environmental protection in the Czech republic.

Since the very beginning of attempts at environmental protection the basis of any regulatory system has been represented by legal or administrative instruments (the Command-and-Control System). The administrative method of regulation employs direct regulation. A characteristic feature of this method is the extrinsic approach taken to group of persons being regulated. Administrative measures do not require the consent of the regulated group before they can be applied. They only demand that the group complies with them.

Administrative instruments form a system whose core attribute is the establishing of rules and prohibitions addressed to the subjects being regulated. It is the task of the State and its agencies to ensure compliance with these rules and in the event of their infringement to ensure that any required action is taken. Precisely binding quality and enforceability is a characteristic feature of this group of instruments. Duties imposed on the regulated subject can result from legislation (*ex lege*), the decision of the relevant authority (*ex actu*) or from a combination of the two. In addition a duty might arise under a contract (*ex contractu*), although the contractual protection of the environment has as yet only a marginal status in the Czech legal order.

Similarly law has a dual role in environmental protection, it is itself an instrument but at the same time it regulates other instruments. Generally binding regulations also have such a dual role, being both instruments of environmental protection and secondly regulating other administrative instruments as well. But only the first role is of importance in the context of environmental protection instruments. Current legislation uses the general form of regulation in three cases: a) where the legal obligation is addressed to the widest range of subjects, b) where it applies to activities having only a minor impact on the environment and c) where the range of subjects addressed is easily identified on the basis of common parameters.

Administrative acts issued by state authorities represent the most important category of environmental protection instruments. Their significance arises from the fact that they are used to regulate activities which have the most significant impact on the environment and which need to be regulated on an individual basis. Regulation by means of administrative acts is based on the principle that activities which cause pollution should not be allowed except under an administrative permit issued by a relevant authority which lays down conditions for such activities. The functioning of state authorities which result in the issuing of an administrative act is generally called permitting. The administrative acts themselves have different forms and terms. They possess no uniform classification which would allow both the material and formal features of individual administrative acts to be identified purely on the basis of their name.

All systems of administrative instruments of environmental protection, including the Czech one, use a wide range of standards to specify the limits of the conduct desired from regulated subjects. These standards serve as guidelines for measuring the conduct or determine the required conduct themselves. A standard represents an objectively defined quality or quantity. Such a quality can above all apply to the environment or its component. In this case it is called an environmental quality standard. Standards can also characterise human activities and its individual aspects as for example means that are used or products of it. Then the standards are called emission standards, process standards or product standards respectively. A category *sui generis* is formed by the requirements of professional competence on the part of the activity operator.

The exceptional character of administrative instruments arises from their capacity to regulate any environmentally harmful activity or any environmental problem. Despite doubts concerning their efficiency, in many cases they constitute the only available means of environmental protection.

Economic instruments represent the second most important group of instruments for the protection of the environment. This group takes second place and that is in two ways. Firstly, they were created and started to be applied after the administrative (legal) instruments and secondly, they are still of only limited use when compared with administrative instruments. The reasons for the introduction of economic instruments were twofold. As the administrative system of environmental protection was not able to secure effective and efficient protection it was necessary to seek other regulatory instruments to widen the scope of environmental protection. Another reason which is still of great importance is the cost effectiveness of the protection provided. Economic instruments play a significant role in raising the necessary finances. This is one of their most widely used functions.

The use of economic instruments in the Czech Republic as well as in other post-communist countries of Central and Eastern Europe was delayed due to circumstances which are well known. The economic instruments were defined and constituted part of the environmental regulation already in existence at the beginning of the seventies of the last century but the directive way of economic system management did not allow them to fulfil their role. Nowadays they are an integral part of the regulatory system and play a significant role in fulfilling environmental policy aims.

The main difference between economic instruments and administrative ones is that they affect regulated subjects only indirectly. As this is one of their key-features they are called indirect regulation instruments. Indirect regulation signifies that the regulated subjects are given options concerning their conduct. But the environmentally friendly possibility is economically advantageous, or and that is the commoner situation the economic distortion, existing due to market failures, between the environmentally favoured possibility and the other one is eliminated.

The basic function of economic instruments is, as was stated above, to eliminate distortions induced by market failures and to bring the individual's priorities (economic) into line with society's priorities (environmental). Each and every instrument can have several functions one of which is usually set as a priority. The others are fulfilled more or less regardless of the intention of the regulator. The most important function is their stimulatory role. The aim of the instrument is to affect the behaviour of the regulated subject, and to economically motivate him to decide for the environmentally convenient option. To attain this aim the economic instrument must fulfil another function – to internalise externalities and to make the private costs connected with any private activity equal to the costs borne by whole of society. Unfortunately, the function which most use is made of is that of utilising economic instruments as a means of raising funds (fiscal function) for protective measures. The last important function is their role as a reparatory instrument. This is closely connected with the previous two functions. It has already been noted that the costs connected with a private activity are not completely borne by its operator. Part (and sometimes a very significant part) of them is borne by other subjects which must be compensated the damage inflicted on them. The economic instruments are then used to transfer money equivalent to the damages from the polluter to the subjects affected by the polluter's activity.

Administrative (legal) and economic instruments constitute the basis of the system of environmental protection under current environmental policy. Despite the fact that they are applied to solve similar problems, this "competition" must not be seen as necessarily undesirable. Both these groups of instruments representing different approaches (direct and indirect) with their different roles realise their aims from various sides and affect various aspects of the problems. In this way they form a complementary system of regulation. Administrative instruments can therefore be understood as a means of reaching a minimum and general level of protection of the environment as a whole. Their universality guarantees the minimum protection for every component of the environment and it is also the minimum regulation of every environmentally harmful activity. Economic instruments then act to supplement the administrative system of control. Their role is to secure a higher standard of protection while respecting the requirement for cost-effectiveness.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3–4/2001

VYBRANÉ OTÁZKY
PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
A ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Redakční rada: doc. JUDr. Petr Tröster, CSc. (předseda)
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně)
doc. JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník)
doc. JUDr. PhDr. Karolína Adamová, CSc., prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.,
prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc., doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.,
doc. JUDr. Marie Karfíková, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.,
doc. JUDr. Václav Mezřícký, prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.,
prof. JUDr. Irena Pelikánová, CSc., doc. JUDr. Pavel Šturma, CSc.,
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera,
JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

Prorektor-editor: prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Václav Mezřícký

Recenzenti: doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

JUDr. Jiří Šembera, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1

Praha 2002

Sazba a zlom: DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání 1. Náklad 300 výtisků

ISBN 80-246-0444-2 ISSN 0323-0619

Vytiskla Tiskárna KOČKA, Masarykovo nám. 139, 274 01 Slaný

KAROLINUM
B

ISBN 80-246-0444-2



9 788024 604442

ISBN 80-246-0444-2

ISSN 0323-0619