1999 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 3 - 4/1999 PAG. 79-107

PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY V ČESKÉ REPUBLICE A MOŽNÉ SMĚRY JEJÍHO DALŠÍHO VÝVOJE

VOJTĚCH STEJSKAL

ÚVODEM

Cílem tohoto příspěvku je pokusit se o zhodnocení stavu současné úrovně právní úpravy ochrany přírody a krajiny v České republice a přinést též kritický pohled na některé vybrané otázky, a to včetně nastínění možností a trendů jejího dalšího vývoje. Výchozím bodem příspěvku je právní úprava de lege lata, v rámci níž ústřední místo zaujímá zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Od doby svého vzniku v roce 1992 byl pětkrát dílčím způsobem novelizován a proto je vhodné se zabývat jeho postupným vývojem až do současnosti. Dále poukazuji na některé souvislosti vztahu právní úpravy ochrany přírody a krajiny k vybraným právním úpravám, jak z oblasti práva životního prostředí, tak i z jiných právních odvětví (např. k trestnímu zákonu, daňovým předpisům apod.). Stěžejním bodem této práce je zamyšlení nad několika problémy vyplývajícími z platné právní úpravy. Pozornost přitom věnuji jak otázkám hmotněprávním tak i procedurálním a institucionálním.

Zmiňuji rovněž problematiku stavu aproximace a harmonizace českých právních předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny s právem Evropské unie, neboť jde o otázku navýsost aktuální.

V příspěvku se snažím přinést i některé úvahy de lege ferenda, které by si zasloužily hlubší pozornost zejména odborné veřejnosti.

Práce vychází ze stavu české právní úpravy ke konci června 1999.

I. HISTORICKÉ OHLÉDNUTÍ ZA VÝVOJEM PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Právní úprava ochrany přírody v moderním slova smyslu vzniká na území dnešní ČR teprve začátkem 20.let XX. století. Čs. vláda věnovala již od počátku samostatnosti republiky pozornost ochraně přírody. Prvním československým státním chráněným územím byla rezervace Černé a Čertovo jezero na Šumavě, vyhlášená roku 1922.

Zákon č. 81/1920 Sb. z. a n., tzv. přídělový zákon, obsahoval důležitý § 20, který umožňoval při přidělování půdy vyjmout přírodní památky hodné ochrany z přídělu. Díky němu se podařilo zachránit před likvidací mnoho památných stromů[1]. Československá republika se také začala angažovat v mezinárodní spolupráci v ochraně přírody a jejích jednotlivých složek, např. ratifikací Mezinárodní konvence na ochranu ptactva, publikované ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 205/1924.

Až po druhé světové válce v roce 1956 byl schválen první zákon o státní ochraně přírody na území dnešní ČR, zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Jeho územní působnost byla podle § 21 omezena pouze na ČR[2]. Předmětem ochrany podle zákona byla chráněná území, chráněné přírodní výtvory a chráněné přírodní památky a dále chráněné druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin. Zákon se věnoval způsobům vyhlášení ochrany, podmínkám ochrany, právům a povinnostem vlastníků území, zákazům činností (zde velmi obecným a paušálním), evidenci chráněných částí přírody a v neposlední řadě i organizaci, řízení a dozoru v oblasti státní ochrany přírody[3].

II. PRAMENY SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY V ČESKÉ REPUBLICE

Základním právním předpisem v oblasti ochrany přírody a krajiny je zákon ČNR 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. a zákona č. 123/1998 Sb.(dále jen „zákon").

Na tento zákon navazuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a dále zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, spolu s prováděcí vyhláškou č. 82/1997 Sb., ve znění vyhlášky 264/1998 Sb.[4] Další prameny představuje více než sto podzákonných předpisů zřizujících jednotlivá konkrétní chráněná území a upravujících režim jejich

---

[1] Pozn.: Jiný názor na praktické důsledky tohoto zákona má Rudolf Maximovič v publikaci Ochrana přírody a přírodních památek, Sborník pokroků současného lidstva XX., století, díl druhý, str. 197-264, Nakladatelství Vl. Orel, Praha 1931.

[2] Pozn.: Pro území Slovenské republiky platil zákon SNR č. 1/1955 Zb. SNR, o štátnej ochrane prírody.

[3] Pozn.: Teprve novelou (zákonem ČNR č. 65/1986 Sb.) byla do zákona vložena ustanovení týkající se sankcí fyzických a právnických osob při porušení povinností na úseku ochrany přírody.

[4] Pozn.: Novelizace vyhlášky byla reakcí na závěry 10. konference členských zemí CITES, uskutečněné ve dnech 9.– 20. 6. 1997 v hlavním městě Zimbabwe Harare.

ochrany. Prameny právní úpravy doplňují též mezinárodní úmluvy, ke kterým ČR, resp. původně ČSFR přistoupila[5]).

ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Přijetím zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny[6]), došlo k zásadnímu obratu v právní úpravě ochrany přírody v ČR. Tento zákon nahradil s účinností od 1. června 1992 do té doby platný zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Dosavadní zákon byl na počátku devadesátých let již celkově nezpůsobilý hájit veřejný zájem na ochraně přírody. Chyběla v něm celá řada moderních právních prostředků, nezbytně nutných k účinnému prosazování komplexní ochrany přírody (administrativních, koncepčních, majetkových, institucionálních atd.).

Nový zákon představuje ucelenou právní normu, upravující nejen speciální ochranu územní a druhovou, ale i obecně ochranu veškeré přírody a krajiny, rostlinstva, živočišstva i prvků neživé přírody. Zákon je členěn do osmi částí a obsahuje celkem 93 paragrafů.

Právní úprava je založena na *obecné (základní) ochraně* veškeré přírody a krajiny a *zvláštní (zvýšené) ochraně* jejích vybraných částí, přičemž se snaží v obou případech o komplexní přístup.

Obecná ochrana přírody a krajiny se uskutečňuje prostřednictvím šesti základních prostředků. Jedná se o územní systémy ekologické stability /§ 4/, významné krajinné prvky /§ 3 písm.b/, obecnou ochranu genofondu /§ 5/, ochranu dřevin rostoucích mimo les /§ 7 až 9/, ochranu neživé přírody/§ 10 a 11/ a o ochranu krajinného rázu/§ 12/.

---

[5]) Pozn.: Česká republika je vázána následujícími úmluvami:
1. Úmluva o mokřadech, které mají mezinárodní význam zvláště jako biotopy vodního ptactva - publ. pod č. 396/1990 Sb. (Ramsarská úmluva),
2. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví - publ. pod č. 159/1991 Sb.,
3. Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin - publ. pod č. 572/1992 Sb. (Washingtonská úmluva - CITES),
4. Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů - publ. pod č. 127/1994 Sb. (Bonnská úmluva),
5. Dohoda o ochraně netopýrů v Evropě-publ. pod č. 208/1994 Sb.,
6. Úmluva o biologické rozmanitosti (biodiverzitě) - pro ČR platná od 3. 3. 1994, dosud ve Sbírce zákonů ČR nebyla publikována,
7. Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) - pro ČR platná od 1997, dosud nepublikována.

Připravuje se dále přístup k Dohodě o ochraně afrického a euroasijského vodního ptactva a k Úmluvě o ochraně evropské krajiny.

[6]) Pozn.: Zákon ČNR č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonného opatření předsednictva ČNR č. 347/1992 Sb., kterým se mění zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č.289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění nálezu Ústavního soudu ČR č. 3/1997 Sb., ve znění zákona č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a ve znění zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Zvláštní ochrana přírody se dělí na A/ **územní** a B/ **druhovou.**

ad A/ Ochrana územní se vztahuje na vysoce hodnotná stanoviště či území, která jsou vyhlašována za zvláště chráněná v některé ze šesti kategorií uvedených v § 14 zákona. Ta se v zásadě dělí na území 1/ *velkoplošná* a 2/ *maloplošná.* Jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se mezi sebou liší úrovní chráněných hodnot i průměrnou výměrou. Tomu odpovídá přísnost režimu ochrany i forma vyhlášení. Diferenciace je i mezi orgány ochrany přírody oprávněnými ke zřízení, udělování výjimek, popř. rušení jednotlivých kategorií zvláště chráněných území.

Zákon pro každé chráněné území stanoví a/ *základní* a b/ *bližší* ochranné podmínky. Základní ochranné podmínky jsou společné pro všechna území chráněná v dané kategorii. V podstatě jde o systém relativních zákazů určitých činností stanovených zákonem; za jistých podmínek lze z nich udělit výjimku formou správního rozhodnutí[7].

Bližší ochranné podmínky se vztahují na činnosti a zásahy, které mohou být provedeny jen s předchozím souhlasem orgánů ochrany přírody. Výčet těchto činností obsahují jednotlivé obecně závazné právní předpisy, kterými se příslušná chráněná území zřizují (viz § 44 odst. 2 zákona).

Pro posílení ochrany všech kategorií chráněných území lze zřídit *ochranné pásmo,* v němž lze určité činnosti dále omezit nebo zakázat. Smyslem této plošné ochrany je omezit či zmírnit vnější tlaky na vlastní chráněné území.

ad B/ Ochrana druhová je založena na speciálním zpřísněném režimu nakládání s vybranými *zvláště chráněnými druhy rostlin a živočichů.* Seznam a stupeň ohrožení stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem[8]. Kritériem pro poskytnutí ochrany jednotlivému druhu rostliny či živočicha jeho vyhlášením za zvláště chráněný je jeho vzácnost nebo ohroženost či vědecký význam.

Zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů jsou rozděleny do tří kategorií : 1. *kriticky ohrožené,* 2. *silně ohrožené* a 3. *ohrožené.* Zařazení do jednotlivé kategorie je pak právně významné co do intenzity uložených povinností k jejich ochraně a návazně pak zejména ve vztahu na vznik a rozsah právní odpovědnosti nastupující v případě porušení zákonem stanovených povinností k ochraně těchto zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Ke zvláště chráněným druhům je řazena výslovně i ochrana památných stromů, ačkoliv se zde zjevně jedná o ochranu individuální (jednotlivých exemplářů), která je navíc úzce propojena s památkovou péčí a historickými souvislostmi.

---

[7] Pozn.: Srov. § 43 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

[8] Pozn.: Stalo se tak v rámci vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon používá k zajištění obecné i zvláštní ochrany prostředky administrativní, koncepční, ekonomické a sankční povahy[9]. Neméně důležitým prvkem právní úpravy je rovněž konstrukce orgánů vykonávajících státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, přičemž pozornost je třeba věnovat nejen obecným orgánům (Ministerstvo životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí, okresní úřady, obce), ale zejména speciálním orgánům státní správy ochrany přírody, kterými jsou správy národních parků a chráněných krajinných oblastí.

ZMĚNY ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

I. První změnu přineslo s účinností od 30. 6. 1992 *zákonné opatření předsednictva ČNR č. 347/1992 Sb.* Novela se týkala specifického postavení hlavního města Prahy z hlediska působnosti v ochraně přírody. Stanovila rozdělení kompetencí v oblasti státní správy v ochraně přírody a krajiny v hlavním městě Praze mezi Magistrát hl. m. Prahy a orgány městských částí. Ve srovnání s obecnou úpravou působnosti platnou pro ostatní části území ČR zde byla zvýrazněna role magistrátu, jemuž bylo svěřeno více pravomocí ve srovnání s okresními úřady.

Magistrát napříště vykonává působnost okresního úřadu podle § 77 zákona, zatímco orgány městských částí vykonávají působnost obecních úřadů a pověřených obecních úřadů podle zákona, kromě působnosti podle § 76 odst. 2 písm. a) až d) zákona.

Magistrát je ve smyslu zákona o hlavním městě Praze[10] ve věcech přenesené působnosti nadřízen orgánům městských částí a podřízen příslušnému ústřednímu orgánu státní správy.

II. Další významné změny přinesl s účinností od 1. 1. 1996 *zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).* Zavedl mimo jiné poněkud odlišnou (od dosavadního zákona) kategorizaci a vymezení lesů, podle které se lesy člení podle převažujících funkcí do tří kategorií, a to na **1. lesy ochranné, 2. lesy zvláštního určení a 3. lesy hospodářské.**

Lesní zákon zavedl i poplatky za odnětí lesních pozemků. Ty se stanoví podle kriterií obsažených v příloze zákona, přičemž indexy (násobky) zvýšení základní sazby jsou pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území tvořeny zcela nelogicky. Zatímco pro pozemky v II. a III. zóně národních parků je zaveden index 4, resp. 3, pro všechna ostatní zvláště chráněná území (tedy včetně chráněných krajinných oblastí, přírodních rezervací a přírodních památek) byl stanoven jednotně index 5. Zjevně tedy nebylo přihlíženo k ekologickému a ochranářskému významu daných území a zákonodárce zřejmě neměl v této věci příliš ujasněn přístup.

---

[9] Pozn.: Podrobně viz Drobník, 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, str. 129 a násl.

[10] Pozn.: Blíže viz zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze.

V samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny přinesl lesní zákon mimo jiné tyto důležité změny :

1. Zrušil zákaz umisťování staveb mimo zastavěné území obce do vzdálenosti 50 m od hranic rybníků nebo jezer a 20 m od břehové čáry vodních toků, což považuji za zbytečně rasantní zásah, neboť by jistě bylo lepší pouze změnit dosavadní absolutní zákaz na formu relativní (s možností udělit výjimku).

2. V oblasti obecné ochrany rostlin a živočichů vyňal z režimu povolení orgánu ochrany přírody záměrné rozšíření geograficky nepůvodních druhů rostlin, a to za podmínky, že se v daném případě hospodaří podle schváleného lesního hospodářského plánu nebo vlastníkem lesa převzaté lesní hospodářské osnovy.

3. Správy národních parků do doby nabytí účinnosti lesního zákona vykonávaly na území národních parků působnost svěřenou podle zvláštních předpisů okresním úřadům na úseku lesního hospodářství a myslivosti. Tato působnost jim byla od data účinnosti lesního zákona odňata a přenesena na okresní úřady.

4. Správy národních parků již též neschvalují lesní hospodářské plány pro lesy na území národních parků. Tuto kompetenci získalo Ministerstvo životního prostředí, a to i pro ochranná pásma národních parků.

III. Třetí změnu v zákoně o ochraně přírody a krajiny přinesl *nález Ústavního soudu České republiky,* publikovaný pod číslem 3/1997 Sb., který s účinností od 15. ledna 1997 zrušil v ustanovení § 90 odst. 1 větě první slova „§ 5 odst. 6". Zákon o ochraně přírody a krajiny ve svých společných ustanoveních upravuje mimo jiné i vztah zákona k jiným právním předpisům, a to jak z hlediska procesněprávního tak i z hlediska hmotněprávního. Zmíněný § 90 odst. 1 ve své první větě vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení v taxativně uvedených případech řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedním z takových řízení bylo i řízení podle § 5 odst. 6 zákona. Jednalo se o povolování vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána (zejména Washingtonská úmluva, tzv. CITES, publikovaná pod č. 572/1992 Sb.). Orgánem, oprávněným k vydání takového povolení, je podle § 79 odst. 3 písm.k/ zákona Ministerstvo životního prostředí. Ústavní soud dovodil, že pokud zákon vyloučil v § 5 odst. 6 použití obecných předpisů o správním řízení, založil tak absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci ministerstvem v souvislosti s řízením o povolení vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami tím spíš, že neexistuje, resp. v té době neexistovala jiná, zvláštní úprava tohoto řízení.

Zmíněné ustanovení § 90 odst.1 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny se tak dostalo do rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a s čl. 36 odst. 1 Lis-

tiny základních práv a svobod[11]. Až do účinnosti zákona č. 16/1997 Sb.[12] se tedy na řízení podle § 5 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahovaly jen obecné předpisy o správním řízení.

Na tomto místě by bylo vhodné upozornit na fakt, že analogicky v tomto ohledu mohou být v rozporu s ústavními předpisy i některá jiná ustanovení zákona, citovaná v § 90 odst. 1, např. § 11 odst. 3 nebo § 53. Zde zákon obdobně založil vyloučení správního řádu při současné absenci jiné, zvláštní úpravy řízení. Ústavní soud se ovšem zabýval ve výše uvedeném případě pouze rozsahem uvedeným v návrhu na zahájení řízení a ten se týkal výlučně části § 90 odst. 1 ve slovech „§ 5 odst. 6".

IV. Čtvrtou novelizaci zákona č. 114/1992 Sb. představuje s účinností k 1. 4. 1997 *zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů.* V novelizovaných ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny je vesměs průběžně odkazováno na tento nový zákon, rovněž některé jeho prvky se promítají do ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

V rámci § 56 zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně připouští udělování výjimek ze zákonných zákazů obsažených ve vztahu k památným stromům a zvláště chráněným druhům rostlin, živočichů a nerostů. Současně však stanoví dvě podmínky pro jejich uplatnění a to 1. existenci jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody a 2. existenci pravomocného individuálního povolujícího rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Novela pak doplňuje ustanovení § 56 o druhý odstavec, který dává orgánu ochrany přírody v řízení podle prvého odstavce určitá oprávnění. V rozhodnutí o výjimce je orgán ochrany přírody oprávněn 1. stanovit povinnost označení živočicha zvláště chráněného druhu nezaměnitelnou a nesejmutelnou značkou, popř. orgán 2. uvede, že identifikační označení není třeba.

Do § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny byly doplněny výslovné kompetence některých orgánů ochrany přírody. Napříště je tedy Česká inspekce životního prostředí oprávněna, stejně jako okresní úřady a správy, vyžadovat prokázání původu podle § 54, ukládat opatření podle § 66 a odebírat nedovoleně držené jedince podle § 89. Některé z těchto kompetencí se do té doby dovozovaly výkladem, nyní jsou kvůli zamezení pochybnostem výslovně stanoveny.

Přijetí zákona č. 16/1997 Sb. se rovněž promítlo do odpovědnosti na úseku ochrany přírody. Novela zavedla dvě nové skutkové podstaty přestupků a dvě nové skutkové podstaty správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. K významné změně došlo u procesních lhůt pro projednání správních deliktů na úseku ochrany přírody. Byla zavedena jednotná

---

[11] Pozn.: Podrobnosti viz cit. nález ÚS č. 3/1997 Sb.
[12] Pozn.: Zákon č. 16/1997 Sb., nabyl účinnosti 1. dubna 1997.

objektivní lhůta (tříletá) k uložení pokuty podle odstavců § 88 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy počítaná ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo. Napříště také může příslušný oprávněný orgán ochrany přírody odebrat v rámci nápravného opatření i jedince rostlin a živočichů chráněných podle mezinárodních úmluv (pochopitelně za splnění dalších podmínek uvedených v § 89 odst.1 zákona). Je zde rovněž stanoven vzájemný poměr institutu odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů podle zákona ČNR č. 114/1992 Sb. a zákona č. 16/1997 Sb.

V. Dosud poslední dílčí novelizaci představuje *zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí* (úprava nabyla účinnosti dne 1. července 1998), který zrušil ustanovení § 72 odst. 2 zákona, týkající se některých procedurálních i věcných podmínek poskytování informací v ochraně přírody. Jde o drobnou a logickou změnu, neboť nový zákon tuto problematiku upravuje šířeji a podrobněji a sjednocuje ji pro celý úsek ochrany životního prostředí.

III. NĚKTERÉ AKTUÁLNÍ PROBLÉMY PRÁVNÍ ÚPRAVY OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

III. I. INSTITUCIONÁLNÍ A KOMPETENČNÍ OTÁZKY

Je třeba se na tomto místě zmínit o několika problémech týkajících se orgánů státní správy a jejich působnosti na úseku ochrany přírody a krajiny, speciálně pak vymezení výkonu státní správy na úseku ochrany přírody v ochranném pásmu a dále právní postavení stráže (strážce) přírody.

1. *Konstrukce orgánů vykonávajících státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny a jejich působnost*

Orgány vykonávající státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny jsou jednak *obecné* (obdobné jako na ostatních úsecích ochrany životního prostředí), tj. obce, okresní úřady a Ministerstvo životního prostředí, jednak *speciální,* tj. Česká inspekce životního prostředí , správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí. Jejich územní působnost je však výlučně omezena hranicemi daného zvláště chráněného území resp. kompetence jsou založeny pro úsek ochrany přírody. Konstrukce působnosti jednotlivých orgánů je založena na taxativním výčtu náplní orgánů centrálních (Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí) a místních (obce). Orgánům regionálním, (tj. okresní úřady a správy) je působnost vymezena negativně tak, že do jejich rozhodovací působnosti spadá vše, co nepřísluší jiným orgánům. Příslušnost okresních úřadů či

správ je dána skutečností, zda se jedná o území velkoplošného zvláště chráněného území (správy) nebo ostatní území okresu (okresní úřady).

Je třeba podotknout, že úprava kompetencí je poněkud roztříštěná a někdy chybí vzájemná provázanost, nebo se vyskytují i logické rozpory (např. úprava působnosti orgánů státní správy v ochranných pásmech velkoplošných zvláště chráněných území).

Občas se v zákoně vyskytují i chyby zjevně technického charakteru (např. v § 79 odst. 3 písm. m/ zákona vypadlo u kompetencí Ministerstva životního prostředí oznámení záměru vyhlášení národní přírodní památky).

Bylo by vhodné některé kompetence výslovně příslušným orgánům ze zákona přiznat (např. rozhodování o odstranění následků neoprávněných zásahů podle § 86 zákona v souvislosti s řízením konkrétního orgánu - přiznat explicitně např. obci, okresnímu úřadu atd).

Rovněž považuji za důležité přijmout zákon upravující právní postavení Správy chráněných krajinných oblastí České republiky. Tato vznikla k 1. 3. 1995 organizačním rozdělením bývalého Českého ústavu ochrany přírody. Rozhodnutím ministra životního prostředí došlo k rozdělení tohoto ústavu na Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR a Správu chráněných krajinných oblastí ČR. Jedná se o rozpočtové organizace. Předmětem činnosti Správy chráněných krajinných oblastí ČR je správa chráněných krajinných oblastí na území České republiky. Právní úprava postavení Správy chráněných krajinných oblastí ČR by měla odrážet skutečnost, že se jedná o orgán státní správy, resp. správní úřad.

Upravení Správy chráněných krajinných oblastí ČR namísto dnešních správ jednotlivých chráněných krajinných oblastí (ty by byly územními částmi - pracovišti Správy chráněných krajinných oblastí ČR) samostatným zákonem by dalo možnost pružnějšího zřizování jednotlivých chráněných krajinných oblastí. V současnosti nelze nařízením vlády ČR zřídit žádnou chráněnou krajinnou oblast, neboť stanovit orgán (konkrétní) státní správy pro ni příslušný může jen zákon. Znamenalo by to tudíž paralelně s každým nařízením vlády novelizovat zákon o ochraně přírody a krajiny, alespoň pokud jde o jeho přílohu.

2. *Právní postavení stráže (strážce) přírody jako veřejného činitele*

K praktickému zajišťování některých funkcí - zvláště přímo v terénu - zřizují okresní úřady a správy tzv. stráž přírody a jmenují její členy. Posláním stráže přírody je kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny. Stráž přírody se skládá ze A) *strážců* a B) *zpravodajů.*

Na rozdíl od přenesené působnosti v ochraně přírody, vykonávané obcemi, jde v případě stráže ochrany přírody o propůjčení výkonu státní správy konkrétní fyzické osobě, která je zmocněna příslušným správním úřadem na zákla-

dě zákona k výkonu správního dozoru[13]. Strážce disponuje řadou oprávnění. Pokud strážce vykonává tato oprávnění, musí mít zajištěnu i odpovídající trestněprávní ochranu jako veřejný činitel.

Vyjdeme-li z definice pojmu veřejný činitel, tak jak jej upravuje trestní zákon v § 89 odst. 9, musí osoba k naplnění statutu veřejného činitele splňovat kumulativně následující znaky:

1. Musí jít o voleného funkcionáře nebo jiného odpovědného pracovníka orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo o příslušníka ozbrojených sil nebo sborů, přičemž není rozhodující, zda jde o pracovníka voleného, jmenovaného, ustanoveného nebo pověřeného a není rovněž rozhodující, zda jde o pracovní (služební) poměr trvalý nebo dočasný, nebo jde jen o ojedinělý úkol[14],

2. Takováto osoba se podílí na plnění úkolů společnosti a státu - jde především o rozhodovací činnost při uskutečňování důležitých veřejných funkcí a o výkon těchto rozhodnutí,

3. Při plnění těchto úkolů osoba používá pravomoci, která jí byla v rámci odpovědnosti za jejich plnění svěřena. Pravomocí se rozumí oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů a vykonávat tato rozhodnutí.

S takto vymezeným pojmem veřejný činitel srovnejme obsah § 81 zákona o ochraně přírody a krajiny:

ad 1/ Stráž přírody se skládá ze strážců a zpravodajů, které pro území ve své působnosti jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody, tj. okresní úřad nebo správa. Jmenováním do funkce se strážce resp. zpravodaj stává odpovědným pracovníkem orgánu státní správy. Okresní úřady a správy ustanovují stráž přírody zejména z řad dobrovolných pracovníků (tedy není vyloučen ani pracovní poměr, byť jen krátkodobý).

ad 2/ Strážce (nikoliv však zpravodaj) disponuje řadou oprávnění : zjišťuje totožnost osob, které porušují předpisy na ochranu přírody, ukládá a vybírá blokové pokuty za přestupky na úseku ochrany přírody, vstupuje na cizí pozemky za podmínek stanovených zákonem, v případě podmínek daných zákonem o ochraně přírody a krajiny je strážce oprávněn k pozastavení rušivé činnosti. Strážce se tedy podílí na plnění úkolů společnosti a státu, rozhoduje i provádí výkon těchto rozhodnutí. Úkolem je zde pochopitelně především ochrana přírody a krajiny.

ad 3/ Zde platí to, co bylo řečeno výše ad 2/. Strážce má svěřené pravomoce, za jejichž plnění odpovídá. Podle § 81 odst. 3 a 4 zákona strážce provádí rozhodovací činnost i výkon rozhodnutí. Tento výklad podporuje i ustanovení druhé a třetí věty § 81 odst. 4 zákona. V případě opatření stráže k pozastavení rušivé činnosti

---

[13] Srov.: Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo-obecná část, str. 108, Nakladatelství C. H. BECK / / SEVT, Praha 1994.

[14] Srov.: Novotný O.-Dolenský A.-Valo M.-Vokoun R.: Trestní právo hmotné, II. zvláštní část, str. 132, CODEX Nakladatelství Hugo Grotius, a. s., Praha 1992.

je strážce povinen o něm bezodkladně vyrozumět územně příslušný orgán ochrany přírody. Tento orgán opatření buď potvrdí, nebo změní, nebo zruší.

Z výše naznačených důvodů se tedy domnívám, že strážce přírody (jen strážce, nikoliv zpravodaj) splňuje podmínky, nutné k přiznání statutu veřejného činitele a tudíž má požívat při výkonu své funkce statutu veřejného činitele a tím i ochranu poskytovanou veřejnému činiteli trestním zákonem[15]. Aby šlo v případě útoku proti strážci přírody o trestný čin proti veřejnému činiteli, je třeba, aby trestná činnost byla spáchána v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. U útoku na veřejného činitele podle § 155 trestního zákona například objektivní stránka trestného činu zahrnuje násilí v úmyslu působit na výkon pravomocí nebo pro výkon pravomoci veřejného činitele[16].

Platná trestněprávní úprava však dosud strážci postavení veřejného činitele nepřiznává.

3. *Vymezení výkonu státní správy na úseku ochrany přírody v ochranném pásmu*

Právní úprava výkonu státní správy v ochraně přírody na území ochranných pásem zvláště chráněných území je v současné právní úpravě poněkud roztříštěná a nejednoznačná. Co se týče působnosti na území ochranných pásem, je v zákoně výslovně upravena pouze v § 78 odst.1 zákona u správ národních parků a chráněných krajinných oblastí. U ochranných pásem ostatních zvláště chráněných území vykonává státní správu okresní úřad, což výslovně stanoveno není, ale vyplývá z § 77 odst. 1 zákona.

Při ukládání pokut za přestupky a správní delikty může správa sankcionovat jen protiprávní jednání spáchané na území národního parku či chráněné krajinné oblasti, nikoliv již v ochranných pásmech těchto velkoplošných zvláště chráněných území. Protože § 76 odst.1 písm. f/ zákona svěřuje pověřeným obecním úřadům ukládání pokut za přestupky podle § 87 odst.1 zákona a za protiprávní jednání podle § 88 odst.1 zákona, mimo území národních parků a chráněných krajinných oblastí, lze z toho vyvodit, že v případě deliktu spáchaného v ochranném pásmu národního parku či chráněné krajinné oblasti, rozhodne příslušný pověřený obecní úřad. V ostatních případech (§ 87 odst. 2 a 3 a § 88 odst. 2 a 3 zákona) budou zřejmě sankce za protiprávní jednání v ochranných pásmech ukládat okresní úřady, na jejichž území se ochranné pásmo nachází, neboť správy ukládají pokuty jen za přestupky a správní delikty spáchané na území národních parků či chráněných krajinných oblastí, nikoliv již v ochranných pásmech. Okresní úřad pak v případě, že není příslušný jiný orgán, uloží pokutu sám[17].

---

[15] Podobně též Pekárek, M. a kolektiv: Zákon o ochraně přírody a krajiny - komentář, str. 124, Nakladatelství IURIDICA BRUNENSIS, Brno 1995.

[16] Srov.: Novotný, O.-Dolenský, A.-Valo, M.-Vokoun, R.: Trestní právo hmotné, II. zvláštní část, str. 135, CODEX Nakladatelství Hugo Grotius, a. s., Praha 1992.

[17] Pozn.: Viz § 77 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

Správy národních parků a chráněných krajinných oblastí by tedy měly mít v § 78 odst. 2 zákona možnost projednat a ukládat pokuty za přestupky a protiprávní jednání i v ochranných pásmech národních parků a chráněných krajinných oblastí. V takovém případě pak bude nutné odejmout obcím tuto kompetenci, dosud zakotvenou v § 76 odst. 2 písm. f) zákona. Jiným řešením by mohlo být zachování kompetence obce dle § 76 odst. 2 písm. f) zákona, t.j. ukládání pokut za přestupky podle § 87 odst. 1 zákona a za protiprávní jednání podle § 88 odst. 1 zákona, ale ukládání pokut za přestupky a protiprávní jednání podle ostatních odstavců § 87 a § 88 zákona svěřit správám chráněných krajinných oblastí a národních parků.

III. II. ÚČAST SUBJEKTŮ PŘI PROCESU OCHRANY PŘÍRODY

Problémy v současné době spatřuji především v úpravě účasti občanů a účasti obcí v procesu ochrany přírody. **Účast občanů** na ochraně přírody může být uskutečňována buď A) *formou přímou* (občan se podílí osobně), nebo B) *zprostředkovanou.* Mezi zprostředkované formy patří občanská sdružení či dobrovolné sbory při orgánech ochrany přírody. Dále budu používat pro všechny tyto formy společné označení „občanské sdružení", jde ale jen o technickou zkratku.

Pojem občan je v těchto souvislostech třeba vykládat šířeji jako fyzická osoba, neboť doslovný výklad by byl nepochybně v rozporu s ústavními předpisy, a to zejména s čl. 20 odst.1 a s čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod[18]. Zejména čl. 20 odst.1 Listiny základních práv a svobod je třeba při argumentaci vzít v úvahu, neboť právo svobodně se sdružovat je zaručeno každému, tedy nejen občanům, ale každé fyzické osobě. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Každému pak Listina zaručuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

Zákon ČNR č. 114/1992 Sb. v § 70 tedy má při *účasti občanů na ochraně životního prostředí* nepochybně na mysli nejen občany, ale všechny fyzické osoby, tedy např. i cizí státní příslušníky či apatridy (bezdomovce).

Ustanovení § 70 odst. 2 zákona stanoví zákonné podmínky, za nichž mohou být občanská sdružení účastníkem řízení v ochraně přírody. Jedná se o následující podmínky:

1. hlavním posláním nebo cílem sdružení podle stanov musí být ochrana přírody a krajiny,
2. musí se jednat o místně příslušnou organizační jednotku občanského sdružení,
3. místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení sama má právní subjektivitu.

Pojem orgán státní správy zde nutno vykládat nejen jako orgán ochrany přírody, ale např. i jako orgán stavební, odpadového hospodářství, ochrany ovzduší,

---

[18] Pozn.: Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

lesního hospodářství atd. Vždy však musí jít o dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.

Právo účasti na řízení v ochraně přírody se realizuje tak, že dotčená místně příslušná organizační jednotka sdružení je oprávněna požadovat u příslušných orgánů státní správy, v jejichž obvodu jednotka sdružení působí, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem ČNR č. 114/1992 Sb. Vhodné je použít z preventivních důvodů souhrnnou žádost o poskytování informací ve smyslu § 70 odst. 2 zákona, v případě, že by občanské sdružení podalo žádost o informaci opožděně, nebo v případě, že bylo již řízení zahájeno nebo již byl proveden zásah[19].

Podle § 70 odst. 3 zákona je občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle § 70 odst. 2 zákona účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil. V takovém případě má postavení účastníka řízení podle správního řádu se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími. Jde tedy o speciální ustanovení o účastníkovi řízení – účastenství ex lege.

Toto ustanovení v praxi přináší jeden velký problém. Příslušné orgány státní správy tento odstavec vykládají striktně. Takto by v případě, kdy nedojde k zahájení řízení ex officio, ale na návrh účastníka, bylo občanské sdružení vyloučeno z účasti na řízení a to automaticky ex lege. Taková situace může nastat velmi jednoduše a v praxi může k ní docházet často, např. ve stavebním řízení podle stavebního zákona, kdy bývá též často ochrana přírody a krajiny dotčena.

Takový výklad by byl tedy z hlediska cílů zákona o ochraně přírody a krajiny protismyslný. Navíc by nepochybně nebyl v souladu s ústavními předpisy, neboť by popíral právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, zaručené Listinou základních práv a svobod. Proto do doby, než bude příslušné ustanovení zákona ČNR č. 114/1992 Sb. novelizováno, je nutné § 70 odst.3 zákona vykládat v logickém celku s ustanoveními § 70 odst. 1 a 2 tak, že za splnění příslušných podmínek je občanské sdružení účastníkem nejen správních řízení zahajovaných z vlastního podnětu správního orgánu, ale i řízení, zahajovaných na návrh účastníka řízení.

Účast obcí na ochraně přírody a krajiny je poněkud nelogicky v zákoně zařazena do § 71, části páté, hlavy třetí. Zařazení § 71 (myšleno obsahem) za ustanovení o účasti občanů na ochraně přírody a krajiny by mělo logiku v případě, že by zde byla obec chápána jako společenství občanů, tedy jako veřejnoprávní korporace, která se bude zúčastňovat procesu ochrany přírody a krajiny. Podle ustanovení § 71 zákona se obec jeví ve smyslu samosprávného postavení, kde v rámci samostatné působnosti zajišťuje ve svém územním obvodu mimo jiné ochranu a tvorbu

[19] Podobně též Pekárek, M. a kolektiv: Zákon o ochraně přírody a krajiny-komentář, str. 102, Nakladatelství IURIDICA BRUNENSIS, Brno 1995.

zdravého životního prostředí, s výjimkou činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy. Takový výklad však naráží na ustanovení § 75 a § 76 odst. 1 písm. a) zákona. Podle nich je obec jedním z orgánů ochrany přírody a jako taková vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny podle zákona ČNR č. 114/1992 Sb., v rámci přenesené působnosti. Ustanovení § 76 odst.1 písm. a) zákona pak při vymezení kompetencí v rámci výkonu státní správy odkazuje i na ustanovení § 71 zákona. Zde je tedy logický rozpor. Zákon směšuje výkon přenesené působnosti a samostatné působnosti obce.

Z výše naznačených úvah okolo účasti subjektů při procesu ochrany přírody vyplývá tedy především požadavek jednoznačně upravit právo občanského sdružení být účastníkem správních řízení zahajovaných na návrh účastníka řízení.

V případě účasti obcí při procesu ochrany přírody se ustanovení § 71 zákona jeví jako výkon oprávnění v rámci samotné působnosti obce. Z těchto důvodů by měl být z § 76 odst.1 písm. a) zákona vypuštěn odkaz na § 71.

III. III. DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST

1. *Přestupky*

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje v rámci deliktní odpovědnosti fyzických osob v § 87 přestupky na úseku ochrany přírody a krajiny. Obecná právní úprava přestupků ani mechanismus procedury jejich projednávání není předmětem tohoto pojednání. Nutno ovšem podotknout, že i zde platí princip speciality a princip subsidiarity, zásada konsumpce atd. Přestupek je založen na principu subjektivní odpovědnosti, tj. na principu zavinění.

Při ukládání sankcí je v zákoně výrazná odlišnost od většiny ostatních zákonů v oblasti ochrany životního prostředí (s výjimkou zákona č. 16/1997 Sb.) a i od úpravy zákona o přestupcích, neboť na rozdíl od nich zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje obligatorní uložení pokuty. Zákon č. 40/1956 Sb. upravoval uložení pokuty za přestupek pouze na základě uvážení správního orgánu.

Jedním z nedostatků zákona v ustanovení o přestupcích je absence skutkové podstaty přestupku, která by sankcionovala porušování, resp. nedodržování základních ochranných podmínek zvláště chráněných území. Základní ochranné podmínky jsou seznamem zákazů různých činností, působících negativně na přírodu a krajinu, které jsou stanoveny pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území. Například pro národní parky jsou základní ochranné podmínky zakotveny v § 16 zákona, pro chráněné krajinné oblasti v § 26 zákona atd. Ze základních ochranných podmínek lze udělit výjimky podle § 43 zákona. Neplnění podmínek výjimky podle § 43 zákona lze sankcionovat podle § 87 odst. 3 písm. 1/ zákona, samotné porušení zákazů v základních ochranných podmínkách však postižitelné přímo není. V praxi by sice šlo využít ustanovení § 45, popř. § 46 zákona o přestupcích, podmínkou ovšem je, že pachatel se dopustí svým protiprávním jednáním nejen porušení obecně závazného právního předpisu (tj. např. § 16 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.), ale zároveň musí následkem tohoto jednání zhoršit životní prostředí.

Zásadním nedostatkem právní úpravy přestupků je však skutečnost, že zatímco podle zákona o ochraně přírody a krajiny je orgán státní správy povinen pokutu uložit (v případě, že by taková skutková podstata porušování či nedodržování základních ochranných podmínek zvlášť chráněných území v § 87 zákona existovala), tak podle zákona o přestupcích pokutu uložit nemusí.

Negativní je rovněž fakt, že podle § 45 zákona o přestupcích lze uložit pokutu do maximální výše pouhých 3000,- Kč. Zatímco podle zákona o ochraně přírody a krajiny je možnost za některé přestupky uložit pokuty do výše 100 000,- Kč, zdá se úprava podle § 45 zákona o přestupcích více než nedostatečná.

Mnohá jednání zakazovaná v základních ochranných podmínkách představují velmi závažné a ve svých důsledcích značně škodlivé zásahy do přirozené ekologické stability přírody. Proto se na základě výše uvedeného důvodu domnívám, že do § 87 zákona musí být doplněna skutková podstata spočívající v „porušování nebo nedodržování základních ochranných podmínek ve zvláště chráněných územích".

Podle § 87 odst. 3 písm.l/ zákona se dopustí přestupku ten, „kdo neplní podmínky souhlasu podle § 44 a § 57." Jde o neplnění podmínek souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. Podle § 44 odst. 2 zákona lze v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody. Neplnění podmínek souhlasu pokrývá právě § 87 odst. 3 písm. 1/ zákona. Chybí však opět obecné ustanovení o trestnosti jednání spočívající v provádění takových činností zcela bez souhlasu orgánů ochrany přírody. Takovéto jednání by pak mohlo být sankcionováno buď jen tehdy, když by svými znaky naplnilo jinou skutkovou podstatu vyjádřenou v § 87 zákona a nebo subsidiárně podle § 45 zákona o přestupcích (zde ale nutno poukázat na výše uvedené nevýhody takového řešení).

Za úvahu rovněž stojí otázka zavedení možnosti uložit pokutu ve výši dvojnásobku, pokud se pachatel dopustil přestupku opakovaně v určitém časovém období. V zákoně č. 40/1956 Sb. taková možnost existovala. Stavební zákon pak ve svém novém znění (zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), zavádí v § 107 zvýšení horní hranice výše pokut o polovinu, týká-li se protiprávní jednání stavby nebo prostoru, které jsou předmětem státní ochrany památek, nebo jde o I. zónu národního parku či chráněné krajinné oblasti nebo o národní přírodní rezervaci či národní přírodní památku. Dále v taxativně vymezených případech (§ 107 odst. 2, resp. § 107 odst. 3) umožňuje stavební zákon zvýšit horní hranici výše pokut na dvojnásobek, resp. horní hranice pokut za přestupky na desetinásobek.

2. *Správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny*

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje v § 88 správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Zatímco odpovědnost za přestupky je odpovědností subjektivní (za zavinění), správní de-

likty jsou konstruovány na principu odpovědnosti objektivní (za výsledek). Tato deliktní odpovědnost je typem odpovědnosti absolutní, tzn. že zákon nepřipouští možnosti liberace tím, že by stanovil přesně vymezené podmínky, za nichž se lze odpovědnosti zprostit. Též moderační důvody ke zmírnění odpovědnosti jsou v zákoně dosti omezené.

Sankce se ukládá samostatným správním rozhodnutím. Výše trestu, kterým je zde vždy pokuta, je ovlivňována celou řadou faktorů, jejichž posouzení je na volné úvaze rozhodujícího správního orgánu. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny[20]. Dalším hlediskem by mělo být uvážení, jak se pachatel ještě před uložením sankce sám z vlastní vůle dobrovolně zasadil o nápravu újmy, kterou svým jednáním způsobil. Je třeba tyto případy však striktně odlišovat od případů, kdy pachatel bude stopy svého protiprávního jednání zahlazovat, a takovouto činnost bude vydávat za nápravu.

Uložením pokuty právnické osobě přitom zůstává nedotčena povinnost náhrady vzniklé škody a nápravy případné ekologické újmy. Dále zůstává nedotčena i subjektivní deliktní odpovědnost fyzické osoby, která v daném případě za právnickou osobu jednala.

Důležitou změnou, kterou přinesla novela zákona ČNR č. 114/1992 Sb. v zákoně č. 16/1997 Sb., je jednotná objektivní preklusivní tříletá lhůta pro platné uložení pokuty. Dosud byly lhůty dvě - tříletá objektivní a jednoroční subjektivní a pro platné uložení pokuty musely být splněny vždy obě současně.

Pokud jde o konkrétní skutkové podstaty správních deliktů podle § 88 zákona, platí ohledně hlavních nedostatků analogicky to, co bylo poznamenáno výše u přestupků, tj. absence skutkové podstaty spočívající v „porušování nebo nedodržování základních ochranných podmínek ve zvláště chráněných územích" a obecného ustanovení o trestnosti jednání spočívajícího v provádění činností vázaných na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody bez souhlasu těchto orgánů.

Rovněž se naskýtá otázka zavedení možnosti uložit pokutu až do výše dvojnásobku, pokud se pachatel dopustí správního deliktu opakovaně v určitém časovém období či porušil předpisy na úseku druhové ochrany ve zvláště chráněných územích (analogicky ustanovení § 87 odst. 4 zákona).

III. IV. NĚKTERÉ VĚCNÉ A MAJETKOPRÁVNÍ PROBLÉMY

1. *Ochranné podmínky zvláště chráněných území*

Obecně rozeznáváme ze zákona o ochraně přírody a krajiny čtyři „úrovně ochranných podmínek": I. základní ochranné podmínky, II. bližší ochranné podmínky, III. ochranné podmínky, vyplývající z návštěvních řádů národních

---

[20]) Srov.: § 88 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

parků a IV. zprostředkované podmínky zakotvené v plánech péče. Naproti tomu mohou vyplývat V. „nepřímé" ochranné podmínky i z jiných právních předpisů.

Podmínky ochrany zvláště chráněných území stanoví jednak zákon v podobě základních podmínek ochrany a jednak zřizovací právní předpisy jednotlivých zvláště chráněných území. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje základní ochranné podmínky, které musí mít sílu zákona (kvůli zachování souladu s ústavními předpisy, zejména zákazy a omezení), pokud mají obecnou povahu. Ve zřizovacích předpisech je dán prostor především pro specifické podmínky ve vztahu k individuálnímu konkrétnímu území. Mezi zřizovací předpisy nutno počítat zejména vyhlášky Ministerstva životního prostředí, nařízení okresního úřadu, ale i právní předpisy vzniklé před účinností zákona ČNR č. 114/1992 Sb., jako např. nařízení vlády ČSR nebo vyhlášky Ministerstva kultury ČSR.

V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody. V této souvislosti se naskýtá otázka, jak je to s překrýváním režimů u velkoplošných a maloplošných zvláště chráněných území. Zákon o ochraně přírody výslovně neřeší situaci kompetence udílení souhlasu k činnosti vymezené v bližších ochranných podmínkách v maloplošném zvláště chráněném území, které zároveň leží např. na území národního parku. U národních přírodních rezervací a národních přírodních památek udílí ze zákona souhlas k výše uvedené činnosti Ministerstvo životního prostředí, pokud ovšem tuto kompetenci nepřevedlo na okresní úřad nebo správu. Zároveň by souhlas měla udílet i správa národního parku z titulu, že na území národního parku leží národní přírodní rezervace či národní přírodní památka. Vzniká tedy vlastně dvojí ochrana, zdvojený režim. Je třeba žádat o souhlas k činnosti v národní přírodní rezervaci dvakrát, tedy jak správu národního parku, tak i Ministerstvo životního prostředí ? Zákon v tomto bodě neobsahuje žádné delegační ustanovení. O dvojí souhlas je nutné žádat, neboť zákon stanovil pro každé zvlášť chráněné území autonomní podmínky ochrany. Zákon ostatně ani neomezil překryv kategorií zvláště chráněných území na stejné ploše.

Na rozdíl od ostatních maloplošných zvláště chráněných území nevymezuje zákon o ochraně přírody a krajiny u přírodní památky základní ochranné podmínky. Z tohoto důvodu by měla být velmi důkladně propracována právní úprava bližších ochranných podmínek, jejichž existence se v těchto případech při vyhlašování maloplošného území za přírodní památku obligatorně vyžaduje.

U národních přírodních památek by měly být zavedeny podrobnější základní ochranné podmínky (obdobné jako např. u národní přírodní rezervace) neboť stávající právní úprava v § 35 odst. 2 zákona obsahuje příliš obecné a paušální formulace, jejichž aplikace a interpretace může v praxi činit potíže.

2. *Problematika omezení pohybu ve zvláště chráněných územích z důvodu ochrany přírody*

Zákazy vstupu jsou trojího druhu: 1. u I. zón národních parků a u národních přírodních rezervací jsou ze zákona (ex lege), 2. u národních parků, I. zó-

ny chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek jsou na základě rozhodnutí (ex actu), 3) u přírodních rezervací a přírodních památek nejsou zákazy vstupu upraveny vůbec, tudíž je do nich vstup dovolen.

Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí[21]. Domnívám se, že by zde měla být zakotvena i podobná ochrana přírodních rezervací, popř. přírodních památek. Zde jde nejen o pohyb v terénu, ale i po cestách.

Pod výrazem přístup nutno rozumět jak vstup, tak i vjezd a setrvání. Ve třetí části zákona, obsahující režim zvláště chráněných území, jsou obsažena ustanovení omezující vstup nebo vjezd do těchto území. Obecně je vstup na území národních parků omezen v § 19 odst.1 zákona a podrobněji by pak měl být upraven v *návštěvních řádech.* V základních ochranných podmínkách národního parku jsou stanoveny omezující podmínky pro vjezd motorových a bezmotorových vozidel obecně. Pro území první zóny národních parků je výslovně upraven režim omezení vstupu. Domnívám se, že by zde pro území první zóny měl být výslovně upraven též přísný režim omezení vjezdu vozidel, a to včetně jednostopých bezmotorových vozidel.

Omezení pro chráněné krajinné oblasti se bohužel vztahuje jen na zákaz vjezdu s motorovými vozidly mimo silnice a místní komunikace. Chybí omezení resp. možnost omezení vstupu a možnost omezení vjezdu bezmotorových vozidel. Naproti tomu u národních přírodních rezervací existuje jak režim zákazu vjezdu, tak režim zákazu vstupu mimo vyznačené cesty. U přírodních rezervací však žádné omezení neexistuje. Tento stav by se měl vhodným způsobem napravit v podobě sjednocení režimů.

U chráněných krajinných oblastí by šlo například vymezit podmínky vstupu v návštěvním řádu, ovšem stávající zákonná úprava s návštěvním řádem pro chráněné krajinné oblasti (ani jiná zvláště chráněná území) bohužel nepočítá. Rovněž by byly vhodné úpravy návštěvních řádů v maloplošných zvláště chráněných územích, pokud by ovšem zákon podobnou úpravu obsahoval.

3. *Ochrana krajinného rázu*

Krajinný ráz je chráněn před zásahy, které by mohly znamenat jeho narušení (např. umisťování a povolování staveb), a proto je k nim vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody. Území s vysokou koncentrací estetických a přírodních hodnot může být obecně závazným předpisem okresního úřadu vyhlášeno přírodním parkem. Nejde ovšem o zvlášť chráněné území podle části třetí zákona.

---

[21] Pozn.: Srovnej § 64 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí zvláštním předpisem, ale toto zmocňovací ustanovení dosud nebylo naplněno. Za dobu fungování zákona a institutu krajinného rázu se vyskytly dva přístupy k jeho aplikaci, a to široká interpretace na veškeré možné situace, užívaná zejména okresními úřady a správami, ale i velmi úzké pojetí zastávané zejména Ministerstvem životního prostředí, zastoupené svými územními odbory. Prováděcí vyhláška by tudíž mohla, resp. měla tyto přístupy sjednotit.

4. *Plány péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území*

Institut plánu péče je v zákoně ČNR č. 114/1992 Sb. obsažen v § 18, § 27 a v § 38. Podrobnosti o plánech péče u maloplošných zvláště chráněných území jsou obsaženy v § 10 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. Největším problémem tohoto institutu v současné době je otázka zajištění právní závaznosti a vymahatelnosti pokynů, opatření a činností obsažených v plánu péče. Jak vyplývá ze zákona o ochraně přírody a krajiny, plány péče se ani neschvalují v podobě obecně závazného právního předpisu, ale ani nejsou vydávány formou správního rozhodnutí. Přitom ale obsahují ukládání povinností a mění a ruší práva dotčených subjektů. Navíc vymahatelnost plnění vyplývajících z plánů péče nelze odvodit z příslušných sankčních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 87 a § 88), neboť zde zcela chybí skutková podstata přestupku resp. správního deliktu „neplnění pokynů resp. porušování pokynů obsažených ve schváleném plánu péče".

Řešení by mohlo přinést včlenění plánů péče do bližších ochranných podmínek stanovených vyhláškami správ chráněných krajinných oblastí, správ národních parků, či Ministerstva životního prostředí, event. nařízeními okresních úřadů. Alternativně by mohlo být plnění povinností vyplývajících z plánů péče zajištěno smluvně[22].

5. *Vlastnické vztahy a ochrana přírody a krajiny*

Jak vyplývá z ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod, každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vlastnictví však také zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Na jednu stranu tedy vlastnická práva musí být při ochraně přírody respektována a dodržována; výkon vlastnického práva musí na druhé straně respektovat podmínky a omezení vyplývající z ochrany přírody a krajiny.

---

[22] Srov.: Damohorský, M.: Několik poznámek k právní problematice plánů péče o zvláště chráněná území ve vztahu k bližším ochranným podmínkám těchto území, Ochrana přírody č. 7/1997.

S tím souvisí čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Zde se dostává čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod do zdánlivého rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého v případě, kdy dojde k nucenému omezení vlastnického práva, pak je tak možné jen ve veřejném zájmu a to na základě zákona a za náhradu. Upozorňuji na dikci čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ze které jasně vyplývá, že zde vlastník právo na náhradu nemá, neboť nejde o omezení výkonu práva, ale o zákaz určitého přesně vymezeného chování. V praxi ovšem v případě soudního sporu vždy bude záležet na konkrétní situaci a na kvalifikovaném posouzení případu soudem.

Zájem státu na zachování nejcennějších částí přírody zvláště chráněných území ve vlastnictví státu je deklarován v § 23 zákona, podle kterého lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které jsou ke dni nabytí účinnosti zákona o ochraně přírody ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci[23].

Podobné ustanovení existuje i v § 32 zákona u národní přírodní rezervace, kde navíc se zákaz zcizení vztahuje i na nezastavěné pozemky. Stejný režim, jako u národní přírodní rezervace je i v § 35 odst. 3 zákona u národní přírodní památky.

Pokud se týká právní úpravy chráněných krajinných oblastí, zákon žádné podobné ustanovení neobsahuje.

U přírodních rezervací a přírodních památek je situace trochu jiná, zde je výslovné omezení zcizení zúženo na nezastavěné pozemky. Tyto lze zcizit se souhlasem Ministerstva životního prostředí[24].

V platné právní úpravě ochrany přírody a krajiny by měl být jasně vymezen zájem státu na vlastnictví např. jeskynních systémů či zdrojů podzemní vody. Dále není jasné, zda se jedná u jeskyní o samostatnou věc v právním smyslu a tedy o samostatný objekt vlastnického vztahu, anebo zda je jeskyně pouze součástí pozemků, pod nimiž se nachází. Přikláním se sice k druhé variantě, uvědomuji si však, že toto řešení je pro samotnou ochranu jeskyních systémů komplikované, neboť takto může mít teoreticky jeskynní systém spoluvlastníků mnoho, kteří se jen stěží dohodnou na společné péči o jeskyni[25].

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik právních institutů týkajících se výkonu vlastnického práva, jeho omezení a souvisejících vztahů v oblasti

---

[23] Pozn.: Např. zákon č. 298/1990 Sb., zákon č. 403/1990 Sb.,zákon č. 87/1991 Sb., zákon č. 229/1991 Sb.
[24] Pozn.: Viz § 33 odst. 2 resp. § 36 odst. 2, zákona ČNR č. 114/1992 Sb.
[25] Pozn.: Srov. též např. Pekárek, M. a kolektiv: Zákon o ochraně přírody a krajiny-komentář str. 32-33, Nakladatelství IURIDICA BRUNENSIS, Brno 1995.

přírody a krajiny. Jedná se zejména o zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability, vyvlastnění nemovitosti či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny, obligatorní převod práva hospodaření k nemovitosti ve státním vlastnictví, předkupní právo státu na nezastavěné pozemky v soukromém vlastnictví, ležící mimo sídelní útvary na území některých zvlášť chráněných území, nezbytný vstup pracovníků orgánů ochrany přírody při výkonu své pracovní činnosti na cizí pozemek, odpovědnost státu za škody způsobené pracovníky orgánů ochrany přírody při výkonu své pracovní činnosti, přístup do krajiny (zřizování komunikací, oplocování pozemků, průchod přes cizí pozemek atd.), omezení vstupu do krajiny z důvodu ochrany přírody, podmínky omezení či zákazu činnosti v přírodě, atd. K některým připojuji následující poznámky.

a) Zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability[26]:

Jedná se o situace, kdy v oblasti, kde není spravedlivé zatížit vlastníky půdy a lesů zvláště přísným režimem ochrany přírody (např. z důvodů ochrany kriticky ohrožených rostlinných druhů) a vlastník pozemku nesouhlasí se změnou v užívání pozemku, je vhodné usilovat o výkup nezbytných soukromých pozemků, případně výměnu těchto za jiné, které jsou ve vlastnictví státu.

Je potřeba si uvědomit, že podle zákona se jedná o nabídku, tedy, že nelze výměnu provést bez souhlasu vlastníka. V zákoně již není upraven další postup v řízení o nabídce, mělo by být upraveno, co bude následovat v případě že vlastník pozemku nabídku příjme, ale i v případě, když ji nepříjme.

Dohoda s vlastníkem pozemku není v zákoně výslovně řešena, ale měla by mít obligatorně písemnou formu a její obsah by měl být alespoň rámcově v zákoně vymezen.

b) Obligatorní převod práva hospodaření k nemovitosti ve státním vlastnictví:

Jedná se o převod pouze mezi státními organizacemi (právnickými osobami). Základní úprava je v ustanovení § 60 zákona. K jeho provedení existuje ustanovení § 17 odst. 2 a 3 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., které upravuje celou řadu povinností vztahujících se k § 60 zákona. Domnívám se, že by však tyto povinnosti měly být stanoveny přímo v zákoně, ačkoliv v současné době jsou upraveny v sekundárním právním předpisu v rozsahu a na základě zmocnění zákona.

V § 17 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. by měla místo slova „žádost" být uvedena slova „návrh smlouvy o převodu práva hospodaření" – to je vzhledem k obsahu institutu obligatorního převodu práva hospodaření přesnější formulace.

---

[26] Pozn.: Viz § 59 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

Může vyvstat problém, co se stane, když dosavadní uživatel (povinný) do 30 dnů nesdělí své odmítavé stanovisko k převodu práva hospodaření. V praxi rozhodne soud, svým výrokem nahradí vůli dosavadního uživatele, domnívám se ale, že by měla být v zákoně zakotvena právní domněnka, že v takovém případě povinný s převodem souhlasí a smlouva byla uzavřena ke dni, který žádal navrhovatel.

V zákoně by mělo být uvedeno výslovně, že se taková smlouva o převodu práva hospodaření musí uzavřít v písemné formě. Dosud stále platná vyhláška federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, která obecně upravuje právo hospodaření se státním majetkem, může být zrušena, pak by nastaly potíže s interpretací tohoto institutu.

V případě, že bude dohodnut úplatný převod a strany se nedohodnou na ceně, rozhodne v současné době soud.

Pokud se strany neshodnou na některé z náležitostí smlouvy, na které jedna ze smluvních stran trvala jako na nezbytné, v takovém případě rozhodne Ministerstvo životního prostředí v dohodě s příslušným orgánem státní správy.

c) Předkupní právo státu[27]:

Mělo by být rozšířeno i na pozemky v chráněných krajinných oblastech, event. i v přírodních rezervacích a v přírodních památkách.

Pro interpretační účely by měl být v ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny doplněn odkaz na § 603 odst. 3 občanského zákoníku, pokud vlastník nesplní svoji povinnost vyplývající z předkupního práva státu.

Pro případnou novelizaci zákona v úvahu připadá i otázka, jak zabezpečit kontrolu, zda se povinnost respektování předkupního práva splnila.

Zákon by měl rovněž výslovně stanovit, za jakou cenu bude předkupní právo realizováno. V úvahu by přicházela cena stanovená znalcem na základě odhadu podle cenového předpisu[28].

d) Fond pozemků zvláště chráněných území

Do ustanovení § 61 zákona by se mělo vložit několik nových paragrafů, jejichž obsahem by bylo konstituování Fondu pozemků zvláště chráněných území. Alternativou by bylo vytvoření celé nové části zákona, věnované tomuto fondu. Podobně jako Fond národního majetku a nebo Pozemkový fond ČR by tento fond podléhal kontrole moci zákonodárné, tj. Parlamentu ČR a byl by oddělen od státního rozpočtu. Parlament by mohl např. volit členy prezídia a členy dozorčí rady fondu, projednával by a schvaloval rozpočet a účetní uzávěrku atd.

Fond by spravoval pozemky zvláště chráněných území, které jsou ve státním vlastnictví. Mimo jiné by mohl na sebe převádět právo hospodaření k těmto pozemkům, ve smyslu § 60 odst. 3 zákona. Dále by financoval jejich obhospodařo-

---

[27] Pozn.: Viz § 61 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

[28] Pozn.: V současné době platí zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a vyhláška č. 279/1997 Sb.

vání. Řešil by výkupy pozemků zvláště chráněných území či významných krajinných prvků do státního vlastnictví. V současné době je koncepcí, koordinací a metodickým řízením všech odborných pracovišť ochrany přírody při budování správy fondu pozemků zvláště chráněných území pověřena Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Majetkovou správu pozemků zajišťuje Agentura ochrany přírody a krajiny, resp. správy národních parků.

IV. ZÁVĚRY

Zákon o ochraně přírody a krajiny nabyl účinnosti 1. června 1992. Byl přijat v době vážné ekologické krize České republiky, jejímž výsledkem jsou ještě dnes po šesti letech stovky ohrožených živočišných a rostlinných druhů, rozvrat ekologické stability krajiny různého stupně na většině území, velká míra narušení toků látek a energie v krajině atd. Na druhou stranu nutno připustit, že došlo k patrnému zlepšení kvality povrchových vod i dílčímu zlepšení čistoty ovzduší[29].

Zpracovatel zákona (autorský kolektiv) se snažil vytvořit široce koncipovanou moderní právní normu, zahrnující nejen ochranu obecnou, ale i zvláštní (územní a druhovou). I přes existenci dosud pěti přímých novel (spíše dílčího charakteru) lze konstatovat, že se jedná o zákon moderní, v zásadě vyhovující požadavkům na ochranu přírody a krajiny, v převážné většině obsahově slučitelný s normami Evropské unie. Je však zcela na místě upozornit na některé problémy, vyplývající z platné právní úpravy a z její praktické aplikace a nastínit potřebu určitých změn.

1. *Změny technické*

Jedná se o změny, které nemají zásadní vliv na změnu platné právní úpravy, ale mají za cíl jen upravit případné legislativní nepřesnosti, nedůslednosti, vzájemnou neprovázanost jednotlivých institutů (např. sjednocení terminologie ze sankčních ustanovení s terminologií obecné části zákona), změny vyvolané vnějšími událostmi (např. změna sídel některých správ chráněných krajinných oblastí) atd. Některé změny byly již naznačeny výše.

2. *Změny koncepční*

Mezi změny koncepční zařazuji jednak již výše uvedené návrhy, tj. zejména zřízení Fondu zvláště chráněných území, upravení právního postavení správ chráněných krajinných oblastí, doplnění a zpřísnění sankčních ustanovení, zpřesnění postavení občanských sdružení jako účastníků řízení, zpřesnění právní

[29] Pozn.: Viz dokument Státní politika ochrany přírody a krajiny, schválená vládou ČR usnesením vlády č. 415 ze dne 17. června 1998.

formy plánů péče o zvláště chráněná území, definování vlastnických vztahů k některým přírodním statkům atd., jednak zde ještě doplňuji následující podněty.

a) *Rozšíření ekonomických nástrojů ochrany přírody a krajiny*
Ekonomické nástroje budou při uplatňování cílů ochrany přírody a krajiny nabývat stále většího významu. Za jejich zárodek lze považovat dosavadní systém dotací a některých daňových úlev a dále podpor poskytovaných ze Státního fondu životního prostředí. Za nezbytné považuji obzvlášť vázání dotací poskytovaných do zemědělství na adresné ekologické podmínky jejich použití (obzvlášť důležité právě v oblastech zvláště chráněných území). Předpokládá to ovšem sjednocení dotačních titulů na podporu účelového hospodaření a ochranu přírody a propojenost informačního systému o chování subjektů přijímajících dotace.

Mezi navrhované rozšíření ekonomických nástrojů lze zahrnout rovněž přijetí zvláštního zákona, který by stanovil výši odvodů za legálně kácené dřeviny i za protiprávní kácení dřevin, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí odvodů tak, jak to předvídá § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dále lze uvažovat o zvýšení poplatků a úhrad odváděných do státního rozpočtu a do rozpočtu obcí za těžbu vybraných nerostných surovin na takovou úroveň, aby umožnily uvážlivé využití těchto neobnovitelných nerostných zdrojů.

Mezi dalšími ekonomickými nástroji je možné zmínit tzv. nástroje „pozitivně stimulující", a to zejména rozšíření stávajících daňových úlev vztahujících se k území 1. zóny národních parků a chráněných krajinných oblastí i na ostatní zóny těchto velkoplošných zvláště chráněných území a rovněž na území národních přírodních rezervací (týká se zejména daně z nemovitosti podle zákona č. 338/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

b) *Příprava a realizace vyhlášení Národního parku České Švýcarsko*
Po šesti letech obtížných příprav byl na jaře roku 1999 předložen do Poslanecké sněmovny k přijetí zákon o Národním parku České Švýcarsko. Národní park by řešil velkoplošnou ochranu vzhledem k vysokým hodnotám tohoto území, ve vazbě na již vyhlášený německý národní park Saské Švýcarsko. Zde však úsilí stále naráží na „lobbystické" zájmy dřevařských a lesnických společností, které blokují tzv. velkou variantu národního parku.

c) Příprava nových zákonů, *upravujících poslání a bližší ochranné podmínky stávajících národních parků.* Zmocnění v § 15 odst. 3 zákona dosud zůstalo nenaplněno. Tři vládní nařízení o národních parcích vydaná v roce 1991[30] jsou stále platná, což vyplývá z § 90 odst. 9 zákona.

---

[30] Nařízení vlády ČR č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava, Nařízení vlády ČR č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí, Nařízení vlády ČR č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park.

d) *Změna koncepce ochrany paleontologických nálezů*[31]. Na základě zkušeností z praxe je potřeba upozornit na následující nedostatky této legislativní úpravy. Ustanovení § 11 zákona upravuje jen ochranu nových nálezů, neřeší ochranu starých (již objevených) nalezišť. V zákoně chybí zmocnění k vydání vyhlášky, kterou by se stanovily bližší ochranné podmínky nalezišť. V zákoně nejsou upraveny podmínky vývozu paleontologických nálezů, včetně možnosti odebrat nedovoleně držený paleontologický nález.

e) *Přijetí právní úpravy pro poskytování příspěvku státu vlastníkům v případě újmy na jejich majetku, způsobené zvláště chráněnými druhy volně žijících živočichů.* Půjde zřejmě o konstrukci objektivní odpovědnosti státu. Stát bude povinen, prostřednictvím určeného orgánu státní správy, odškodňovat vlastníky (zejména hospodářských zvířat), v případě, že bude způsobena újma na jejich majetku (za podmínky splnění preventivních opatření transparentně prokázaných), některým ze zvláště chráněných druhů volně žijících živočichů (zejména rys, vlk, medvěd, vydra, některé druhy dravců, kormorán , volavka atd.)

f) *Provedení revize zřizovacích předpisů všech zvláště chráněných území*

Je zapotřebí zejména u chráněných krajinných oblastí vydat v souladu s § 25 odst. 3 zákona nové zřizovací předpisy formou nařízení vlády. Revize by se měla týkat zejména bližších ochranných podmínek, popř. jejich správné formulace a dále vymezení zón a územního vymezení.

g) *Naplnění zmocňovacích ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny*

Praxe po sedmi letech od účinnosti zákona ukázala, že je zapotřebí naplnit některá zmocňovací ustanovení, např. upravit podle § 9 odst. 3 při kácení dřevin výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí; podle § 12 odst. 2 podrobnosti ochrany krajinného rázu; podle § 15 odst. 3 vydat zákony o jednotlivých národních parcích, vymezit jejich poslání a bližší ochranné podmínky nebo podle § 51 odst. 3 vydat seznam zvláště chráněných nerostů a jejich bližší ochranné podmínky.

3. *Řešení vztahů zákona o ochraně přírody a krajiny k jiným právním předpisům*

Zákon o ochraně přírody a krajiny a právní předpisy vydané k jeho provedení jsou ex lege zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství,

---

[31] Pozn.: Viz § 11 zákona ČNR č. 114/1992 Sb.

ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství[32]. Z uvedené zásady vyplývá, že v případě kolizní právní úpravy má přednost právní úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny a právních předpisech vydaných k jeho provedení (vztah speciality).

S některými zákony z oblasti práva životního prostředí se zákon o ochraně přírody a krajiny organicky doplňuje (zejména se zákonem č. 16/1997 Sb. - viz výše).

Vztahy však má zákon o ochraně přírody a krajiny i k zákonům z jiných právních odvětví. Z nich jako nejdůležitější považuji trestní zákon[33]. V souvislosti s výše zmiňovanou problematikou deliktní odpovědnosti bych se zde rád zastavil u problematiky tzv. **trestněprávní ochrany přírody a krajiny.**

V souvislosti s novým zákonem č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, a v souvislosti s novelizací příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny týkajících se zvířat a rostlin zvlášť chráněného druhu a zvířat a rostlin chráněných podle mezinárodní úmluvy, je nutné vytvořit „ trestněprávní koncovku" této ochrany, tak aby její uplatňování v praxi bylo dostatečně účinné. V trestním zákoně by měla být vytvořena speciální skutková podstata trestného činu ohrožování rostlin a živočichů a nedovoleného obchodu se zvláště chráněnými druhy živočichů a rostlin a podle § 181a a § 181b trestního zákona by se projednávaly jen případy ohrožení ostatních složek životního prostředí. Podobnou úpravu má například slovenský trestní zákon[34].

Jako potřebné se mi jeví i vytvoření nové skutkové podstaty trestného činu ohrožení či poškození zvláště chráněného území. Touto úpravou by se zvýšila zejména preventivní funkce sankce a rovněž by se zjednodušila úloha orgánů činných v trestním řízení v případě posuzování konkrétního protiprávního jednání. Otázka ochrany přírody ve zvláště chráněných územích by měla být pro stát prioritní, neboť se jedná o nejcennější a nejzachovalejší části životního prostředí a proto musí být zajištěno jejich maximální zachování pro budoucí generace. V současné době se trestněprávní ochrana zvláště chráněných území dá realizovat podle § 181a a § 181b trestního zákona, ale řízení bývá komplikované především ve fázi vyšetřování. Speciální skutkovou podstatu trestného činu proti zvláště chráněným územím obsahuje například německý trestní zákon[35].

---

[32] Pozn.: Např. Zákon č. 289/1995 Sb.,o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využívání nerostného bohatství (horní zákon), zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství atd.

[33] Pozn.: Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

[34] Pozn.: Viz § 181c trestního zákoníku Slovenské republiky.

[35] Pozn.: Viz § 329 Strafgesetzbuch.

4. *Stav aproximace české právní úpravy ochrany přírody a krajiny s právem Evropské unie*

V souvislosti s uvažovaným budoucím vstupem České republiky do Evropské unie považuji za nutné se na tomto místě rámcově zabývat též stavem aproximace českých právních předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny s právní úpravou v Evropské unii.

Článek 70 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a ES a jejich členskými státy na straně druhé[36] (dále jen „Dohody") mezi oblastmi, které jsou zejména předmětem sbližování práva, stanovil výslovně i ochranu života a zdraví lidí, zvířat a rostlin a životního prostředí.

Podle článku 81 Dohody budou strany rozvíjet a posilovat svou spolupráci v oblasti životního prostředí a lidského zdraví. Tuto spolupráci strany považují za prioritní. Následuje výčet předmětu spolupráce, která se bude mimo jiné týkat ochrany lesů, flory a fauny.

Právní úprava ochrany životního prostředí v Evropské unii je všeobecně velmi roztříštěná, existují hlavně úpravy v jednotlivých členských státech, a to i v zemích či krajích uvnitř členských států. V rámci komunitárního práva neexistuje rámcový předpis týkající se ochrany přírody a krajiny jako celku. Jedinou takovou právní úpravu by snad mohla představovat Směrnice 92/43/EEC, týkající se ochrany přírodních stanovišť.[37]

Společná úprava existuje především v oblasti mezinárodních úmluv. Hodnoceno z tohoto hlediska, je stav aproximace českých právních předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny na velmi dobré úrovni.

V rámci zákona o ochraně přírody a krajiny, jako základní právní normy na úseku ochrany přírody, se podařilo poměrně dostatečným způsobem pokrýt strukturou i jednotlivými jeho ustanoveními většinu základních požadavků, vyplývajících z legislativy Evropské unie.

Hlavní právně nedořešené otázky ve vztahu k Evropské unii spatřuji v podstatě ve třech oblastech:

1. Česká republika, jakožto signatář Washingtonské úmluvy[38] splnila v roce 1997 z větší části závazky vyplývající z této úmluvy. Parlament přijal zákon č. 16/1997 Sb., který podrobně upravil problematiku mezinárodního obchodu s ohroženými druhy zvláště chráněných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Základním nedostatkem však zůstává absence „trestněprávní koncovky", představované zavedením vhodné skutkové podstaty do trestního

---

[36] Pozn. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a ES a jejich členskými státy na straně druhé.

[37] Pozn.: Viz výše kapitola Prameny současné právní úpravy úpravy ochrany přírody a krajiny, pozn. č. 5.

[38] Pozn.: Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin, Washington, 1973, v ČR publikována Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 572/1992 Sb.

zákona. Domnívám se, že bez ní bude prosazování celé právní úpravy v praxi značně neúčinné.

2. Další nedořešenou otázku vidím v nedostatečné právní úpravě té části ochrany biodiverzity, která se týká ochrany genetické biologické rozmanitosti forem života. Zatímco na biodiverzitu ekosystémů a druhovou biodiverzitu reaguje zákon o ochraně přírody a krajiny, problematika genetické biodiverzity u nás v podstatě není právem upravena vůbec. V poslední době se velmi intenzivně diskutuje nejen o otázkách genových manipulací, ale i rizik plynoucích z geneticky modifikovaných organismů. Návrh příslušného zákona již připravilo Ministerstvo životního prostředí, mimo jiné i proto, že geneticky modifikované organismy a nakládání s nimi jsou na úrovni EU upraveny celou řadou závazných směrnic a dalších právních norem[39].

3. Třetím problémem je otázka garancí závazků plynoucích pro ČR z nedávného přístupu k Bernské úmluvě[40]. To by již dnes z větší části mohlo být prosazováno striktní aplikací příslušných ustanovení zákonů o ochraně přírody a krajiny, rybářského, myslivecké a na ochranu zvířat před týráním[41]. Vzhledem k tomu, že jsou přílohy Bernské úmluvy poněkud širší co do výčtu druhů (z důvodů potřeby jednotné ochrany živočichů či rostlin vzácných či ohrožených byť jen v jediném státě regionu), než jak je tomu v přílohách vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., vyžádá si garance závazků z této úmluvy zřejmě i podstatnější novelizaci právě této vyhlášky i některých dalších právních předpisů, zejména na úseku myslivosti[42].

Krokem zpět je rozhodně skutečnost, že z mezinárodního závazku ČR přísně chránit celoevropsky ohrožené nebo jinak významné druhy byl na návrh Ministerstva životního prostředí (pod nátlakem Ministerstva zemědělství a „myslivecké veřejnosti") vyňat vlk, medvěd hnědý, výr velký, jestřáb lesní, káně rousná, káně lesní a poštolka obecná. Zde však nejde již o problém právní, ale věcný, který má širší ekologické, sociální, etické a následně též politické a ekonomické aspekty a souvislosti.

---

[39] Pozn.: Srov. Damohorský, M.: Rámcové zhodnocení české právní úpravy ochrany přírody a krajiny ve vztahu k legislativě uplatňované na tomto úseku v Evropské unii, Sborník referátů z mezinárodní konference Směrnice Evropské unie a právo životního prostředí, Praha, 13.–14. května 1997, str. 79–83, publikováno VŠB-Technickou universitou Ostrava, 1997.

[40] Pozn.: Úmluva o ochraně evropské fauny a flory a přírodních stanovišť, Bern, 1979. ČR k této úmluvě přistoupila v roce 1997, avšak text úmluvy dosud (k 30. 6. 1999) nebyl publikován ve Sbírce zákonů.

[41] Pozn.: Zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

[42] Pozn.: Zejména vyhláška Ministerstva zemědělství č. 134/1996 Sb.,kterou se provádí zákon o myslivosti.

THE LEGAL REGULATION OF THE NATURE AND LANDSCAPE PROTECTION IN THE CZECH REPUBLIC

Summary

The current legal regulation of the nature and landscape protection is represented particularly by the constituent act in this area of environmental law namely the Act of the Czech National Council No. 114/1992 C.L. as subsequently amended. The legal regulation is based on a systematic general protection of all nature and landscape as well as the special protection of certain parts of nature; these are dealt with in the introductory passage of the article. The general protection is effected through six fundamental instruments which are the territorial systems of ecological stability, significant elements of landscape, the general protection of the genetic fund, the protection of wood species growing outside the forest, the protection of inorganic nature and the protection of the landscape character.

Special protection of nature is subdivided into territorial protection and that of species. The former relates to particularly valuable habitats or areas which are proclaimed specially protected areas of one of the categories laid down by law. The respective categories of specially protected areas differs as to the standard of protected values as well as the average size of the area. This is met by the strictness of the protection scheme as well as the form of proclaiming. The species' protection is based on a special, stricter regime of treating selected, specially protected, species of plants and animals. The criterion for providing protection for an individual plant or animal species by proclaiming it specially protected species rests in the fact of being rare or endangered or scientifically significant.

The core of this article is formed by its third and fourth parts which analyze the topical issues of legal regulation and submit for discussion proposals for systematic amendments to the legal regulation of the nature and landscape protection. The same third and fourth parts of the article deal in particular with the following: the issue of the formation and competence of organs of state administration in charge of protection of nature and the landscape; the legal status of the nature guard; the delimitation of the exercise of state control in the protective zones of specially protected areas; the participation of legal entities in the process of the nature conservation; liability for delicts; the regulation of the protective conditions of specially protected areas; the restriction of movement in specially protected areas; the plans for care provided for specially protected areas in relation to specific protective conditions applied to them; the issues of property relations. The proposals for amendments affecting the system include in particular the issues of extending the economic instruments of the protection of nature and the landscape, the preparation of new laws regulating the legal status of the existing national parks, the change in the protection scheme for the paleontological findings as well as the adoption of the legal regulation on the state benefits provided for the owners in case of harm caused to their property by the specially protected species of wild animals. In its final part the article mentions the attained level of approximation of the Czech legal regulation of the nature and landscape protection to the European Union law. In relation to EU law, the principal issues lacking legal solution include the absence of the criminal law consequences to the Act No. 16/1997 C.L. which provides for a detailed regulation of the international trade with endangered species, particularly with wild animals and wild plants; the so far non-existent legal regulation of the genetically modified organisms as well as the issue of guarantees for the covenants binding the Czech Republic as a result of its accession to the Bern Convention on the conservation of the European fauna and flora and its natural habitats.