

Universita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Právní úprava ochranných podmínek národních parků v ČR

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2013

VI. ročník SVOČ

Autor: Pavel Chlábek

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených.

Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 10.4.2013

.....
Pavel Chlíbaek

Obsah

Seznam zkratk	3
Úvod.....	4
I. Národní park	5
i. Pojem NP.....	5
ii. Historie NP	5
iii. Právní zakotvení NP v českém právu.....	6
II. Ochranné podmínky.....	7
i. Pojem ochranné podmínky	7
ii. Základní ochranné podmínky	7
iii. Bližší ochranné podmínky	10
iv. Ochranné pásmo	11
III. Výjimky z ochranných podmínek	12
i. Výjimky ze základních ochranných podmínek	12
A. Veřejný zájem	12
B. Oprávněný orgán.....	13
C. Otázka právního nároku na udělení výjimky	14
ii. Výjimky z bližších ochranných podmínek.....	16
IV. Sankce za porušení zákazů obsažených v ochranných podmínkách	16
V. Návštěvní řády NP.....	17
i. Vydávání návštěvního řádu.....	17
ii. Obsah návštěvního řádu	17
VI. Nastavení úrovně ochranných podmínek.....	18
i. Hodnotové střety při směřování NP	18
ii. Právní předpisy upravující ochranné podmínky.....	19
VII. Pohled de lege ferenda	20
i. § 43 ZOPK.....	20
A. Orgán příslušný k udělování výjimek.....	20
B. Podmínky pro udělení výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK	21
ii. Využití národních parků	21
Závěr	22
Seznam použité literatury.....	24

Seznam zkratk

IUCN	Mezinárodní svaz ochrany přírody
CHKO	Chráněná krajinná oblast
KRNAP	Krkonošský národní park
Listina	Listina základní práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	Národní park
NŘ	Návštěvní řád
TZ	Trestní zákon (zákon č. 40/2009 Sb.)
Ústava	Ústava ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)
ZCHÚ	Zvláště chráněné území
ZOPK	Zákon o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.)

Potřeba ochrany přírody nabývá v dnešní době stále více na aktuálnosti. Uvědomuje si to větší a větší počet obyvatel planety Země, ale i zájmových skupin, mezinárodních organizací či států. Současně s tím však roste i míra devastace přírody. Hlavním motem dnešní civilizace je totiž pokrok, a to je pro přírodu neudržitelné, byť se jedná – v dikci zásady práva životního prostředí - o pokrok tzv. udržitelný.

Role práva v ochraně přírody je možná sporná, rozhodně ale nezanedbatelná. Na úrovni mezinárodní, evropské, ale i vnitrostátní se tak množí předpisy, které regulují lidské chování vůči přírodě, a snaží se tak vyzvedávat a chránit často podceňovanou hodnotu rostlin, živočichů, vzácných území a útvarů, či celých ekosystémů.

Právě národní parky jsou těmi oblastmi, jejichž účelem je chránit přírodu na území, která jsou přírodovědně či esteticky významná, až ojedinělá. Česká republika, byť s pochopitelným zpožděním oproti vyspělejšími státy světa, vyhláší národní parky od roku 1963, kdy byl jako první zřízen Krkonošský národní park. Od té doby se dostalo podobné úrovně ochrany třem dalším lokalitám - Šumavě, Podyjí a Českému Švýcarsku.

Na mezinárodní úrovni není úprava národních parků závazně sjednocena, důležitou funkci zde ale plní IUCN a její šestistupňový systém klasifikace chráněných území. Ta slouží ke sbližování úrovně ochrany ve zvláště cenných oblastech.

Národní parky ovšem nejsou zřizovány pouze za účelem ochrany přírody per se. Mezi jejich poslání patří osvěta veřejnosti, zachování nerušených částí přírody jako výstavního kousku Země pro současné i budoucí generace či umožnění blahodárného, přírodou protknutého odpočinku z dnešní uspěchané doby. Tato poslání je třeba skloubit, a nejednokrát již jejich střet vyvolal spory mezi veřejností, odborníky i zákonodárci. Vzhledem k převládajícímu antropocentrismu jsou zastánci hodnoty přírody per se často zesměšňováni.

Předmětem této práce jsou ochranné podmínky v národních parcích. Jedná se o základní právní nástroj k nastolení režimu v jednotlivých zvláště chráněných územích. Právě systém základních a bližších ochranných podmínek a z nich udělovaných výjimek tvoří a udržuje křehkou rovnováhu mezi přírodou a lidmi na území parků.

Cílem práce je představit režim ochranných podmínek tak, jak jej dnes upravuje platné právo, poukázat na případné problematické oblasti právní úpravy a – bude-li to v jejích silách – navrhnout na základě zjištěných poznatků možnou úpravu de lege ferenda.

Práce je vypracována k právnímu stavu platnému k 1. 3. 2013.

I. Národní park

i. Pojem NP

Národním parkem se dle ustanovení § 15 odst. 1 ZOPK rozumí *“rozsáhlé území, jedinečné v národním či mezinárodním měřítku, jehož značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam.”*¹ Jedná se o jednu z kategorií zvláště chráněných území v ČR. Ta se vyhláší v rámci druhové ochrany přírody.

Zvláště chráněná území můžeme rozdělit na velkoplošná a maloplošná. Toto dělení nevyplývá ze zákona, ale v ochraně přírody se s ním běžně pracuje.² Mezi maloplošná ZCHÚ můžeme zařadit přírodní rezervace, národní přírodní rezervace, přírodní památky a národní přírodní památky. Velkoplošnými ZCHÚ jsou chráněné krajinné oblasti a právě národní parky. Hlavními rozdíly jsou výměra, úroveň ochrany, ale i způsob vyhlášení, oprávněné orgány či režim udělování výjimek.

Všechna chráněná území, která zakotvuje v našem právním řádu § 14 ZOPK, zabírají na území ČR zhruba 15 % její rozlohy.³ Národní parky pak tvoří 1, 51 % území ČR, tedy asi 119 500 ha.⁴

ii. Historie NP

V ČR máme v současné době čtyři národní parky - Krkonošský NP, NP Šumava, NP Podyjí a NP České Švýcarsko. Oproti světovému trendu zvláštní ochrany mimořádně cenných území má ČR výrazné zpoždění. První národní park na světě byl vyhlášen již v r. 1872 na území Spojených států, a byl jím NP Yellowstone⁵. Na území ČR byl jako první vyhlášen Krkonošský národní park v roce 1963, dva další až v roce 1991. Nařízením vlády č. 163/1991

¹ Ustanovení § 15, odst. 1 ZOPK

² Miko, Ladislav. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. Praha: Beck, 2007, s.

³ Stejskal, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, str.487

⁴ http://webportal.nature.cz/wps/portal/cs/aopkcr/aopk-cr!/ut/p/c5/DcrddkMwAADgZ-kD9MQkmbIEakRUqWypG4dtUqOh9ZOuT7-e7_YDBXhS1drKam4HVfVAgOK1TFhqYx8j4z2H2AgjDh2Xe6bxZgAKCtkP9XN-ig_pToZYE0ek08NFef6ANPpgxY7y8Bxa3gURxRB_iUS9La1mvjX26I-LDL15nyVBze6dJlwJ6bl-8zX1xPdREKOfx5P1c9hd1yLh1rZ270d0-aGm6ERcA0DCTe1Y7IVDsmE087DsdVClheKzUO9Ls7fr28G6QaM3WnzD9E9-UQ!/?sentByLeftNavigation=true

⁵ Stejskal, Vojtěch. Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Universita Karlova, Právnická fakulta, 2012, s. 42

Sb. NP Šumava, nařízením č. 164/1991 Sb. NP Podyjí a jako prozatím poslední v roce 1999 NP České Švýcarsko zákonem č. 161/1999 Sb.. Jeho vyhlášení vybočuje z předchozí řady, neboť mezitím došlo ke změně ZOPK a národní parky jsou dle ustanovení § 15 odst. 3 vyhlášovány zákonem. Co tato změna přinesla si rozebereme v rámci jednotlivých kapitol této práce.

V roce 2010 byl navíc zahájen proces, který by měl vést v budoucnosti k vyhlášení dalšího NP, a to NP Křivoklátsko, které je dosud CHKO.⁶ Leč doposud se nepodařilo předložit návrh zákona o vyhlášení NP Křivoklátsko. Se zařazením pozemků na území NP samozřejmě souvisí celá řada omezení především vlastnického práva, ale i komplikace s dopravou, rozvojem infrastruktury, a především obce se tak snaží vyjednat takové podmínky vyhlášení, které by je co nejméně omezovaly. Tak například samotné město Křivoklát si na základě svých připomínek vymínilo úpravu připravovaných hranic NP Křivoklátsko tak, aby zůstalo vně jeho hranic.⁷ Součástí území parku tak má být pouze jediná obec, Karlova Ves.

iii. Právní zakotvení NP v českém právu

V současnosti je základním předpisem v oblasti územní ochrany přírody zákon č. 114/1992 Sb, o ochraně přírody a krajiny. Národní parky jsou upraveny v ustanoveních § 14 an. První tři národní parky však byly vyhlášeny ještě před jeho účinností, a tudíž na základě § 8 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Do režimu nového zákona přešly na základě § 90 odst. 9 ZOPK, který stanovil, že NP a CHKO vyhlášené podle § 8 zákona o státní ochraně přírody jsou nadále chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti.⁸

ZOPK tedy upravuje základní režim NP, nosným pramenem právní úpravy je také zřizovací právní předpis. Tím bylo za účinnosti zákona o státní ochraně přírody nařízení vlády,⁹ po přijetí ZOPK se jím stal zákon.¹⁰ To s sebou přináší mnohé výhody i nevýhody. Jednou z takových nevýhod je rigidnost zákonů. Dojde-li Správa národního parku¹¹ k rozhodnutí, že je třeba změnit bližší ochranné podmínky NP, pak se tak musí dít znovu pouze zákonem. Celý legislativní proces, kdy i drobná novela podléhá schválení Poslaneckou sněmovnou, Senátem a podpisu prezidenta, je značně pomalý a pro případné potřebné změny likvidační. Je tedy

⁶ Damohorský, Milan et al. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: Beck, 2010, s. 377

⁷ http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/narodni-park-krivoklat-je-opet-blize-realizaci?add_disc=1

⁸ Prchalová, Jana. Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: úplné znění s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. Praha: Linde, 2010, s. 75

⁹ § 8 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody

¹⁰ To stanoví § 15 odst. 3 ZOPK již od nabytí účinnosti 1. 6. 1992

¹¹ Správa národního parku vykonává na území NP dle § 78 odst. 1 ZOPK státní správu v oblasti ochrany přírody a krajiny, nestanoví-li zákon jinak

nutné ve zřizovacím zákonu upravit jasné a neměnné minimální standardy, a oblasti s vyšší mírou pravděpodobnosti potřebné změny upravit jiným způsobem, tedy například v návštěvním řádu. Tím se v této práci budeme zabývat později.

Jednou z výhod vyhlášení NP zákonem pak může být skutečnost, že v rámci bližších ochranných podmínek může obsahovat nejen činnosti vázané na souhlas, ale i činnosti zakázané. Dle Ústavy a Listiny podzákoné právní předpisy, což je případ nařízení vlády, nesmí obsahovat zákazy.¹²

Výše zmíněné rozpory vycházejí na povrch v souvislosti s připravovaným zákonem o NP Šumava. Jak jsme již zmínili, NP Šumava byl vyhlášen nařízením vlády v roce 1991. Již mnoho let se však hovoří o nezbytnosti přijetí právního předpisu, který by překlenul četné rozpory, jimiž je NP Šumava zmítán. Ať už se jedná o institucionální otázku, problém postavení obcí, často propíraný boj s kůrovcem či zásadní směřování celého parku. Není předmětem této práce zabývat se detailně problematikou předkládaného, nebo spíše průběžně předkládaných návrhů zákonů o NP Šumava. Přesto se tomuto tématu v některých pasážích práce budeme ještě věnovat.

II. Ochranné podmínky

i. Pojem ochranné podmínky

Jedná se o relativní zákazy určitých činností na území NP, případně vázání vybraných činností a zásahů na souhlas příslušného orgánu ochrany přírody.¹³ Slouží tedy k naplňování poslání národního parku. Pro bližší pojednání je nutné rozlišovat základní a bližší ochranné podmínky.

ii. Základní ochranné podmínky

Základní ochranné podmínky vytváří systém relativních zákazů vybraných činností na území NP.¹⁴ Jsou společné pro všechna zvláště chráněná území téže kategorie. Základní ochranné podmínky upravuje ZOPK. Jsou tedy poměrně obtížně změnitelné a měly by být

¹² Miko, L., s. 137

¹³ Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, s. 488

¹⁴ Damohorský, M. et al., s. 373

konstruovány tak, aby vytvářely minimální standardy ochrany těch hodnot, kvůli nimž bylo území vyhlášeno národním parkem.

Relativnost těchto zákazů spočívá v tom, že je možné z nich udělit výjimku. Tuto možnost připouští ustanovení § 43 ZOPK. Výjimkám ze zákazů na území NP je věnována samostatná kapitola této práce.

Základní ochranné podmínky NP upravuje § 16 ZOPK. Odstavec první se věnuje zákazům činností na celém území NP, druhý odstavec pak přidává ještě několik zákazů pro území první zóny, které je pochopitelně chráněno více.

Nebudeme zde rozebírat jednotlivé základní ochranné podmínky, které ZOPK vypočítává hned v devatenácti bodech, pro přehlednost si uvedme alespoň jejich výčet. Dle § 16 odst. 1 ZOPK je na celém území národních parků zakázáno:

- a) hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch,
- b) zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku a zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody,
- c) tábořit a rozdělávat oheň mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- d) vjíždět a setrvávat motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu a vozidel vodohospodářských organizací,
- e) pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody,
- f) provozovat horolezectví a létání na padácích a závěsných kluzácích a jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody,
- g) sbírat rostliny kromě lesních plodů či odchyťovat živočichy, není-li stanoveno jinak v tomto zákoně, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu NP,
- h) povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů,
- i) zavádět intenzivní chovy zvěře, například obory, farmové chovy a bažantnice, kromě záchranných chovů, a používat otrávených návnad při výkonu práva myslivosti,
- j) měnit stávající vodní režim pozemků,

- k) stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídelní útvary, plavební kanály, elektrická vedení velmi vysokého napětí a dálkové produktovody,
- l) provádět chemický posyp cest,
- m) těžit nerosty, horniny a humolity, kromě stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku,
- n) pořádat vyhlídkové lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky,
- o) měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku.

Druhý odstavec pak rozšiřuje výčet některých zákazů pro území první zóny národního parku:

- a) povolovat a umisťovat nové stavby,
- b) vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků,
- c) měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o národní park,
- d) hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady.

Je neslučitelné se zamýšleným rozsahem této práce věnovat se detailně všem základním ochranným podmínkám. Výklad a aplikace v praxi každé z nich by se tu jistě daly rozebrat. Zaměříme se alespoň na některé z těch, jejichž znění připouští nejednoznačný výklad nebo činí jiné potíže. Hned ustanovení pod písmenem a) zakazuje hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Spojení intenzivní technologie není zdaleka jednoznačné, a to nejen v souvislostech právních, nýbrž ani v běžném jazyce. Jedná se o neurčitý právní pojem, při jehož výkladu je třeba přihlídnout především k rozhodovací praxi orgánů ochrany přírody. Dozvíme se tak, že pojmem technologie se rozumí zejména činnosti (pracovní úkony, výrobní postupy), prováděné při hospodaření na pozemcích, vykonávané za použití odpovídajících prostředků (stroje, nástroje). Intenzitou je míra účinnosti dané technologie při vyvolávání změn dotčeného objektu. Přívlastek intenzivní musí být posuzován vždy přísně individuálně. Intenzivními technologiemi jsou tak na území NP všechny prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatnou změnu v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů.¹⁵ Nejen, že se za intenzivní technologie považují stroje těžké

¹⁵ Takto se k celé problematice vyjádřil odbor zvláštní územní ochrany přírody a krajiny č. 620 MŽP ve sdělení ze dne 6. 8. 2012

techniky,¹⁶ u nichž to můžeme snadno předpokládat, leč za intenzivní technologii orgány ochrany přírody při svém extenzivním výkladu neváhají označit ani větší skupinu dělníků s ručními sekerami. Jistě, kde jinde než na území národních parků by měla platit zásada „in dubio pro natura.“¹⁷

Základní ochranné podmínky byly v této podobně obsaženy v ZOPK již od jeho přijetí 25. 3. 1992 a za celou dobu jeho účinnosti nedoznaly jediné změny.

iii. Bližší ochranné podmínky

Bližšími ochrannými podmínkami se doplňuje režim stanovený základními ochrannými podmínkami. Lze jimi vymezit jednak činnosti a zásahy vázané na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, a také – což vyplývá ze skutečnosti, že jsou národní parky i jejich bližší ochranné podmínky vyhlášovány zákonem – činnosti zakázané. U CHKO lze stanovit pouze činnosti a zásahy vázané na souhlas orgánu ochrany přírody.

Bližší ochranné podmínky jsou vydávány pro každý národní park zvlášť. Jsou obsaženy v právním předpisu, jímž je NP zřizován.¹⁸ Mohou se tedy zásadně lišit dle potřeb a specifických problémů jednotlivých parků. Obsah bližších ochranných podmínek vychází především z cílů a poslání NP, které jsou rovněž vytyčeny ve zřizovacím právním předpisu. Podíváme-li se na úpravy ve všech čtyřech dosud zřízených parcích musíme konstatovat, že u prvních tří – tedy u KRNAP, NP Šumava a NP Podyjí – jsou ochranné podmínky v zásadě stejné. Jsou upraveny v ustanoveních § 5 příslušných nařízení a nadepsány jako základní povinnosti při ochraně národního parku. U všech tří dále následují ustanovení o omezení vstupu do první, respektive druhé zóny národního parku a případně některé specifické zákazy, týkající se buď činnosti zemědělské nebo vodohospodářské. Ochranný režim tak byl odpočátku nastaven na shodné úrovni, což jde poněkud proti smyslu bližších ochranných podmínek, které mají být upraveny s ohledem na specifické potřeby jednotlivých ZCHÚ. Nezapomínejme však, že Správa NP má k dispozici další mocný nástroj, a tím je vydávání návštěvního řádu ve formě opatření obecné povahy. Návštěvním řádům je věnována část V. této práce.

Nezmínili jsme zatím bližší ochranné podmínky NP České Švýcarsko. V zákoně č. 161/1999 Sb., jsou upraveny v ustanoveních § 3 a § 4. Ustanovení § 3 vyjmenovává činnosti,

¹⁶ Například traktory nebo tzv. harvestory

¹⁷ Jedná se o oblíbený citát prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc

¹⁸ Ukládá to § 15 odst. 3 ZOPK, který stanoví, že národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se vyhláší zákonem

kteře jsou na území NP zakázány. Tím se tedy odlišuje od ostatních NP. Mezi uvedené zákazy patří zákaz zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů, používat biologicky neodbouratelné hydraulické kapaliny a mazací oleje při hospodaření v lesích nebo také ustanovení písmene c), kterým se zakazuje nocovat ve volné přírodě mimo místa vyhrazená Správou. Toto ustanovení je na hraně nadbytečnosti, neboť v základních ochranných podmínkách, v § 16 odst. 1 písm. c) ZOPK je obsažen zákaz tábořit a rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody. Pro posouzení nadbytečnosti tohoto ustanovení je nezbytné porovnat jazykový výklad slov tábořit a nocovat. Tábořením se rozumí přechodné pobývání v přírodě pod stanem, zatímco nocováním se rozumí být někde přes noc.¹⁹ Pojem nocování zde tak spíš může být zaměněn s pojmem bivakování.²⁰ NP Podyjí ve svém návštěvním řádu zakazuje obě tyto činnosti, jak táboření, tak bivakování, aby předešel případným výkladovým sporům. Otázku, zda je pro přespání ve volné přírodě na území chráněné oblasti nutné povolení orgánu ochrany přírody řešily jak některé Správy CHKO²¹ nebo NP, tak soud.²² Ustanovení § 4 pak upravuje činnosti vázané na souhlas.

iv. Ochranné pásmo

Ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK stanoví, že orgán ochrany přírody, který vyhlásil zvláště chráněné území, může vyhlásit i jeho ochranné pásmo, je-li třeba zabezpečit ZCHÚ před rušivými vlivy z okolí. Pro tato ochranná pásma platí obecné ochranné podmínky obsažené v odstavci druhém tohoto ustanovení, tedy že ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků a změnám kulturny pozemku v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Další ochranné podmínky mohou být vymezeny v právním aktu, kterým se ochranné pásmo zřizuje.²³ Nevyhlásí-li ochranné pásmo orgán, je jím ze zákona území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.²⁴

¹⁹ Tak pojmy vykládá Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost

²⁰ Dle Slovníku nouzové nocování pod širým nebem

²¹ Správa CHKO Poodří došla k závěru, že volné přespání v přírodě nespadá pod pojem táboření – srov. http://aa.ecn.cz/img_upload/0e368c428386e437f54a09ef37ee14eb/TZ_bivakovani_povoleno_priloha.pdf

²² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 19/2008 ze dne 29. 6. 2010

²³ Ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK

²⁴ Ustanovení § 37 odst. 1 ZOPK

III. Výjimky z ochranných podmínek

i. Výjimky ze základních ochranných podmínek

Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích připouští a upravuje § 43 ZOPK. Jako celek však vykazuje jisté nesrovnalosti. Podívejme se na několik problémů, které jeho znění v praxi působí.

A. Veřejný zájem

První odstavce ustanovení § 43 ZOPK stanoví, že výjimky ze zákazů – a omezme je rovnou na zákazy podle § 16, tedy pouze na území národních parků – v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda. Ovšem § 43 odst. 3 ve spojení s odst. 4 stanovuje, že výjimky z těchto zákazů lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Tyto výjimky pak uděluje příslušný orgán ochrany přírody. Vystávají tedy tři oblasti, v nichž lze spatřit rozpor. Zaprvé, zda se v odstavci prvním úmyslně nehovoří o *jiném* veřejném zájmu. Taková dikce značí, že ochrana přírody není veřejným zájmem. S ohledem na to, že v odstavci třetím však již najdeme sousloví jiný veřejný zájem, můžeme ustanovení odstavce prvního v dané podobě považovat spíše za legislativní nepřesnost či nedůslednost. Při pohledu na znění ZOPK při vydání až do novely zákonem č. 218/2004 Sb. však zjistíme, že bylo v textu užito slovo jiný veřejný zájem. Důvodová zpráva mlčí, neboť v původním vládním návrhu se znění § 43 významněji neměnilo. Až v druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl poslancem Vlastimilem Aubrechtem předložen pozměňovací návrh ve znění ... v případech, kdy veřejný zájem²⁵ Ani novela zákona č. 349/2009 Sb., která do ustanovení § 43 začlenila nové odstavce, které umožňují, aby o výjimkách rozhodovaly orgány ochrany přírody, však text v odstavci prvním nezměnila.

Jinou otázkou je vágnost pojmu veřejný zájem. Ten je v právu používán tradičně, zmiňuje jej celá řada právních předpisů²⁶ a v několika případech se jím zabýval i

²⁵ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=575&ct1=3>

²⁶ Například zákon č. 184/2006 Sb, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku či stavbě

Ústavní soud.²⁷ Za veřejný můžeme označit takový zájem, který je zájmem celé nebo alespoň větší části společnosti.²⁸ Veřejný zájem je zjišťován vždy v konkrétní situaci.²⁹ Rozhodně však není bezvýznamné, označí-li zákon konkrétní zájem za zájem veřejný. Tak je tomu v případě ochrany přírody v ustanovení § 43 odst. 3. Z textu lze jasně vyvodit, že zájem ochrany přírody je zájmem veřejným, a pro udělení výjimky musí být převážen jiným veřejným zájmem. V případě odstavce prvního téhož ustanovení je však podmínkou pro udělení výjimky převážení veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. Její pozice je tak zřetelně oslabena a vládě se naskýtá příležitost k daleko jednoduššímu odůvodnění rozhodnutí o udělení výjimky.

B. Oprávněný orgán

Zákon obvykle určí orgán příslušný k rozhodování v určité oblasti, v tomto případě rozhodování o výjimce ze základních ochranných podmínek na území NP. Znění ZOPK však není jednoznačné. Odstavec první § 43 ZOPK stanoví, že výjimky v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje vláda usnesením. Odstavec čtvrtý ve spojení s třetím pak praví, že výjimky v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany, uděluje příslušný orgán ochrany přírody a krajiny. Připomeňme si, že na území národních parků je příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny Správa NP.³⁰

Není tedy jasné, v jakých konkrétních případech má rozhodovat vláda a kdy je založena působnost orgánu ochrany přírody. Můžeme se domnívat, že vláda má schvalovat výjimku skutečně pouze při nejzávažnějších zásazích na území NP. Tomu odpovídá i použití příslovečného určení míry *výrazně* v textu citovaného ustanovení. Leč jedná se o pojem značně vágní.

S touto úpravou byly spojeny nejasnosti již dlouhodobě.³¹ V roce 2004 došlo k novelizaci sporného ustanovení provedené zákonem č. 208/2004 Sb. Na základě poslaneckého návrhu se celý § 43 ztenčil pouze na jeden odstavec ve znění: „Výjimky ze

²⁷ Prchalová, Jana, s. 120

²⁸ Havelková, Svatava. Několik slov k rozhodnutí o výjimce. Ochrana přírody. 2007, č. 3, s. 14

²⁹ K posuzování veřejného zájmu se vyjádřil ÚS ve svém nálezu (Pl.ÚS 24/04), kde konstatoval, že se musí prokazovat a vážit vždy až v konkrétním správním řízení o dané věci na základě poměrování jednotlivých partikulárních zájmů, přičemž výsledek této úvahy musí být jasně odůvodněn dle zásad pro činnost správních orgánů, definovaných ve správním řádu

³⁰ Zakotvuje to ustanovení § 78, odst. 2 písm. l) ZOPK

³¹ Prchalová, Jana, s. 119

zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, ... v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.“ Toto řešení však nebylo zvoleno příliš šťastně. Do materie, o níž rozhodala vláda, tak připadly úplně všechny, byť sebebezvýznamnější žádosti o výjimku. K odstranění tohoto ustanovení došlo novelou zákona č. 349/2009 Sb. Ta uvedla ZOPK do dnešního stavu.³²

Lenka Šmídová se domnívá, že vláda bude rozhodvat zejména v případech rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy především u koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními orgány státní správy.³³ Vyjádřilo se k tomu i MŽP, které tvrdí, že podmínku výrazně převažujícího veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody mohou splňovat pouze ty záměry, které jsou zahrnuty v koncepcích schvalovaných na úrovni Vlády ČR, tedy záměry celostátního nebo mezinárodního významu.³⁴

C. Otázka právního nároku na udělení výjimky

§ 43 odst. 3 ZOPK má zdánlivě jasnou dikci: „Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, ... , lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.“ Dle Průchové není na výjimku právní nárok ... což nevyvolává v teorii ani v praxi pochybnosti.³⁵ Podíváme se nejprve na jazykový rozbor. Slovo *lze* se dá dle lingvistických slovníků nahradit ekvivalentem možno.³⁶ I z obecného užívání tohoto výrazu se jedná o možnost, nikoli povinnost. Navíc si uvědomme, že hovoříme o udělování výjimky. Výjimka, od slova výjimečný, má být skutečně udělována výjimečně, za splnění stanovených podmínek. Rozhodně se nedá předpokládat, že by měla být udělována automaticky, v každém případě, kdy jsou

³² Tedy takového, že o výjimkách v určitých případech rozhoduje vláda, základním orgánem je však Správa NP

³³ Kolektiv autorů. Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2010, s. 298

³⁴ Sdělení č. 8 odboru legislativního a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP ([http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/\\$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf))

³⁵ Průchová, Ivana. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In Černý, Pavel., Dohnal, Vítězslav. Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha: ASPI 2004, s. 131- 136

³⁶ Kolektiv autorů. Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Praha: Academia, 2010, s. 169 nebo Slovník spisovného jazyka českého dostupný elektronicky na <http://ssjc.ujc.cas.cz/>

podmínky splněny. Musíme zde vycházet z toho, že ochrana přírody je na území zvláště chráněných oblastí hlavním zájmem.

Rozhodnutí o výjimce je vázáno na poměrně vágní podmínky a bude vždy záležet především na posouzení konkrétního případu. Leč z praxe Správ NP je mi známo, že není možné vždy posoudit, zda daná činnost, která je předmětem žádosti o udělení výjimky, může nebo nemůže významně ovlivnit zachování stavu předmětu ochrany. Navíc panuje oprávněná obava z tzv. nýtového efektu. Představíme si ho na příkladu. Požádá-li nadšený milovník přírody a vášnivý fotograf o udělení výjimky ze zákazu vstupu mimo vyznačené cesty na území první zóny národního parku, Správa nemá relevantní důvod, proč mu výjimku neudělit. Asi málokdo bude tvrdit, že jedna osoba významně ovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Těžko by to prokazovala především sama Správa NP v odůvodnění zamítavého rozhodnutí k žádosti o výjimku. Výjimku tedy pravděpodobně udělí. Množství podaných žádostí se však může zvyšovat a Správa tak bude vystavena tlaku, kterémuž poslednímu fotografovi může výjimku udělit a kterému v odůvodnění zamítnutí jeho žádosti napíše, že by mohl významně ovlivnit zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Platí-li tedy, že zamítnutí žádosti o udělení výjimky je možné zamítnout pouze na základě precizně odůvodněného a podloženého rozhodnutí, vystavují se tím Správy, ale i celé národní parky, značnému nebezpečí.

MŽP ve svém stanovisku z r. 1995 uvádí, že k udělování výjimek má docházet jen zcela výjimečně a že orgán ochrany přírody není povinnen vydat výjimku. Na tom, že na udělení výjimky není právní nárok se shodnou i další autoři.³⁷

V souvislosti s ustanovením § 43 ZOPK bychom našli i některé další problematické body, například odstavec první praví, že se schvalují výjimky ze zákazů podle vyjmenovaných ustanovení, leč § 45h ani § 45i žádné zákazy neobsahují.

Domnívám se, že by bylo nanejvýš příhodné, aby zákonodárci přikročili k novelizaci § 43, při níž by došlo k jeho vyjasnění.

³⁷ Srov. např. Prchalová, Jana, s. 184; dále Kousal, Michael. Výjimky ze zákazů mimo dosah spravedlnosti? [citováno 5. 4. 2013] dostupné z <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=97>, dále rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 139/2001, 6 as 9/2006-99

ii. Výjimky z bližších ochranných podmínek

Udělování výjimek ze zákazů obsažených v bližších ochranných podmínkách pochopitelně nespadá do režimu ZOPK, nýbrž do režimu zřizovacího právního předpisu. Nařízení, jimiž byly zřízeny NP Šumava, Krkonošský NP a NP Podyjí, vážou některé činnosti na předchozí povolení Správy NP. Zákon, kterým se vyhláší NP České Švýcarsko pak v ustanovení § 3 odst. 4 stanoví, že právě Správa může povolit výjimku z uvedených zákazů, pokud jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Jedná se o klasické správní rozhodnutí dle správního řádu.

IV. Sankce za porušení zákazů obsažených v ochranných podmínkách

Základním sankčním nástrojem při porušení povinností na úseku ochrany přírody a krajiny je pokuta v rámci odpovědnosti za přestupky. Ustanovení § 87 ZOPK umožňuje orgánu ochrany přírody uložit fyzické osobě pokutu až do výše 100 000 Kč. Odstavec čtvrtý ji navíc zvyšuje až na dvojnásobek, byl-li přestupek spáchán ve zvláště chráněných územích v rámci ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů.

Uložení pokuty orgánem ochrany přírody je obligatorní a není dotčeno předchozím uložením povinnosti uvedení do původního stavu nebo náhradního opatření.³⁸ Tato povinnost se ukládá přednostně, a to podle § 86 odst. 1 a 2.

U fyzických osob podnikajících a u osob právnických přichází v úvahu odpovědnost za jiné správní delikty. Na rozdíl od přestupků se jedná o odpovědnost objektivní.³⁹ Pokuty těmto osobám upravuje ustanovení § 88 ZOPK. Obdobně jako v jiných zákonech jsou pokuty vyšší než pokuty pro fyzické osoby.

V úvahu samozřejmě přichází i odpovědnost trestněprávní. Zákon č. 40/2009 Sb, trestní zákoník, obsahuje v hlavě VIII. několik trestných činů proti přírodě, které by mohly být spáchány na území NP v souvislosti s činností, jež je zakázána ochrannými podmínkami. Jedná se především o ustanovení § 301 TZ - poškození chráněných částí přírody. Ten byl do trestního zákoníku včleněn tzv. zelenou novelou zákonem č. 330/2011 Sb. a trestá poškození nebo zničení zvláště chráněného území porušením jiného právního předpisu.⁴⁰ Bylo by však

³⁸ Ustanovení § 86 odst.3 ZOPK

³⁹ Při objektivní odpovědnosti se nevyžaduje zavinění

⁴⁰ Zákon č. 40/2009 Sb, trestní zákoník, § 301

možné uvažovat i o dalších skutkových podstatách, počínaje obecným § 293 – poškození a ohrožení ŽP.

V. Návštěvní řády NP

Návštěvní řád je právní předpis, který vydává Správa národního parku zejména za účelem ochrany národního parku před rušivými vlivy rekreace a turistiky.⁴¹ S vydáním návštěvního řádu počítá ustanovení § 19 ZOPK. Ten stanoví, že návštěvní řád ve spojení se ZOPK upraví podmínky omezení vstupu, vjezdu, volného pohybu osob mimo zastavěné území a také omezení turistické a rekreační aktivity osob.⁴² NŘ dále obligatorně obsahuje ustanovení o výchovném a osvětovém využívání národního parku.

i. Vydávání návštěvního řádu

Návštěvní řád dle § 19 odst. 2 ZOPK vydává orgán ochrany přírody národního parku, a to formou opatření obecné povahy.⁴³ Ustanovení § 78 odst. 2 písm. c) upřesňuje, že příslušným orgánem je Správa NP.

Zákon vydání NŘ pouze připouští, ale neukládá jej. Není navíc možné vydat jej u CHKO, ani u žádného z dalších zvláště chráněných území. Jedná se o institut pouze pro území národních parků.

ii. Obsah návštěvního řádu

Jak jsme zmínili výše, návštěvní řád především konkretizuje podmínky pro výkon turistických či rekreačních aktivit a zpřesňuje omezení vstupu, vjezdu či volného pohybu osob mimo zastavěná území.

Důležité je, že návštěvní řád nesmí stanovit povinnosti nad rámec vymezený v § 19 ZOPK.⁴⁴ To plyne z faktu, že je vydáván vyhláškou Správy NP, tedy opatřením obecné

⁴¹ Miko, Ladislav, s. 150

⁴² § 19 odst. 1 ZOPK

⁴³ Více k opatření obecné povahy v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

⁴⁴ Prchalová, Jana, s. 84

povahy. Z článku 4 LZPS dále vyplývá, že povinnosti mohou být fyzickým i právnickým osobám stanoveny pouze zákonem, nikoliv podzákoným právním předpisem.⁴⁵

ZOPK v ustanovení § 19 odst. 2 umožňuje, aby byly osoby trvale bydlící či pracující v NP vyňaty ve stanoveném rozsahu z působnosti návštěvního řádu. To je praktické zejména pro výjimky ze zákazů vjezdu či vstupu na určitá místa NP, které by jinak musely být vydávány jednotlivými rozhodnutími o udělení výjimky.

Odstavec třetí pak zakotvuje, že NŘ obsahuje ustanovení o výchovném a osvětovém využívání parku. Tato povinnost se může jevit poněkud nadbytečnou, neb již § 15 odst. 2 praví, že veškeré využití NP musí být ... v souladu s ... výchovnými cíly sledovanými jejich vyhlášením. Navíc všechny zřizovací právní předpisy obsahují taková ustanovení.

VI. Nastavení úrovně ochranných podmínek

i. Hodnotové střety při směřování NP

Na území národních parků se střetává celá řada odlišných zájmů. V obecné rovině můžeme hovořit o přístupu proturistickém a propřírodním. Poměr mezi těmito dvěma je pro směřování NP zásadní. Dostáváme se zde do metaprávní roviny k otázce, co je vlastně účelem vyhlášení národního parku. Docent Stejskal zde hovoří o konfliktech „*hodnot, které se zrcadlí ve sporech o využití území.*“⁴⁶ Chráníme přírodu samu pro sebe, aby se mohla rozvíjet pokud možno nerušeně a zachovala se v co nejpřirozenější podobě, nebo ji chráníme proto, aby se na ni lidé mohli v té nenarušené podobě dívat, tedy spíše jako skanzen? Tato stěžejní otázka prostupuje dějiny ochrany přírody odedávna. Tak třeba proslulý americký ekolog, zakladatel etiky Země, Aldo Leopold, hovoří ve své knize o „*zachování ukázkových koutů volné přírody jako muzejních kousků pro poučení těch, kteří si jednoho dne budou přát vidět, cítit či studovat kořeny svého kulturního dědictví.*“⁴⁷ Tento směr je patrně převládající v dnešní právní úpravě národních parků. ZOPK hovoří o výchovných cílech hned dvakrát, a to v ustanovení § 15 odst. 2⁴⁸ a § 19 odst. 3⁴⁹. Možná nejvýstižněji vyjádřil současnou situaci R.

⁴⁵ Miko, Ladislav, s.

⁴⁶ Stejskal, Vojtěch. Druhy konfliktů v oblasti ochrany životního prostředí. In. Zpráva z česko-polsko-slovenské konference na téma konflikty v oblasti ochrany životního prostředí. In. české právo životního prostředí. 2011, č. 2, s. 71

⁴⁷ Leopold, Aldo. Zápisky z chatrče a rozmanité poznámky. Tulčík: Abies, 199, s. 218-219

⁴⁸ Zde se praví, že veškeré využití NP musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením

⁴⁹ Ten zakotvuje povinnost, aby návštěvní řád obsahoval ustanovení a o výchovném a osvětovém využívání NP

Perlín, když tvrdil, že hlavním cílem je dosažení udržitelné rovnováhy mezi konfliktními cíli ochrany biodiversity a podpory rozvoje ekonomiky a sociální stability místní komunity při současném zachování kulturních hodnot v dané oblasti.⁵⁰

K zásadním střetům při směřování NP patří spory mezi zastánci větší bezzásahovosti a příznivci řízených zásahů, a to i v nejcitlivějších, prvních zónách NP. Problematika kladů a záporů toho či onoho postoje je otázkou spíše pro přírodovědce, navíc je značně obsáhlá, necháme ji tedy stranou.

Samostatný oddíl je pak třeba věnovat postavení obcí na území NP. Ne všechny NP v ČR jsou ve stejné situaci. Zatímco součástí NP Podyjí je jediná obec, Čížov, NP Šumava zahrnuje 22 obcí. Mezi obecné zájmy obcí spadá rozvoj infrastruktury, důraz na turistiku, možnost rozvoje výstavby. Je tedy důležité najít kompromis, který se má promítnout do předpisů platných pro NP. Na těžkosti při hledání takového kompromisu nás mohlo upozornit vyjednávání o zákonu o NP Šumava.⁵¹

ii. Právní předpisy upravující ochranné podmínky

Jak již jsme si nastínili výše, vzniká otázka, na jaké právní úrovni mají být ochranné podmínky upraveny. Je jistě správné, aby obecné, tedy základní ochranné podmínky, byly obsaženy v ZOPK. Ty zůstávají značně neměnné, jejich modifikace je umožněna především formou výjimek. Bližší ochranné podmínky jsou obsaženy ve zřizovacím právním aktu. Tím je dle platné právní úpravy zákon. Znakem takto zvolené formy je jistá rigidnost. Do určité míry je v pořádku, aby byl ochranný režim na území NP uchráněn politickým tlakům, které by na něj mohly dolehnout při změně vedení NP. Podíváme-li se však na některé z návrhů zákona o NP Šumava, je jasné, že přílišná rigidnost by uškodila nejvíce samotnému parku. Předchozí návrhy i současný návrh č. 435 Zastupitelstva Plzeňského kraje obsahují v přílohách dokonce vymezení lesních dopravních cest nebo značených turistických tras.⁵² Taková opatření by měla spíše náležet do nerušené pravomoci Správy a nebyť obsažena v zákoně.

⁵⁰ Perlín, Radim. Lokální rozvoj na Šumavě. Vimperk: Správa NP a CHKO Šumava, 2010, s.

⁵¹ Dlouho se nedařilo dohodnout konsensu mezi obcemi, zástupci Správy a odborníky

⁵² Návrh je dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=435&CT1=0>

VII. Pohled de lege ferenda

I přestože se domnívám, že právní úprava ochranných podmínek národních parků je v současné době v zásadě vyhovující, v textu jsem již upozornil na několik nesrovnalostí, jejichž odstranění by ZOPK prospělo především z hlediska obsahového vyjasnění.

i. § 43 ZOPK

V textu jsme se již dostatečně podrobně zabývali nedostatky ustanovení § 43 ZOPK. Probereme některé změny, které by přicházely v úvahu.

A. Orgán příslušný k udělování výjimek

Vláda dnes usnesením schvaluje výjimky v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Takové vymezení je nedostatečné. Je správné, že o nejvýznamnějších záležitostech se nerozhoduje pouze na úrovni Správ NP. Zvážit by se jistě dalo udělování výjimek ministerstvem životního prostředí, bez účasti vlády. Takový postup by byl nejen rychlejší, ale také by se vypořádal s problémy, které nyní působí posuzování vztahu mezi usnesením vlády a rozhodnutím ministerstva. Ten vyjadřuje L. Šmídová následovně: „Ačkoliv MŽP formálně vede správní řízení a svým rozhodnutím výjimku uděluje, ve skutečnosti je ve své rozhodovací činnosti zcela vázáno usnesením vlády, od kterého se podle obecně přijímaného výkladu nemůže odchýlit. Formálně tedy rozhoduje MŽP, materiálně vláda.“⁵³ Dá se chápat úmysl zákonodárce, aby o nejvýznamnějších zásazích rozhodoval kolektivní orgán, vláda. Vláda však tradičně bývá nakloněna spíše ekonomice, než přírodě, což je patrné i při pohledu na množství jednotlivých ministerstev a jejich agendu. Pro ochranu přírody by tak bylo pravděpodobně přínosnější, rozhodovalo-li by MŽP, vázané třeba na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny.

Zákonodárci by tedy měli vyjasnit případy, v nichž musí být žádost o výjimku posuzována MŽP, respektive vládou. Vhodnou formou by byl demonstrativní výčet, který by umožnil případnému žadateli rozeznat, zda se má obrátit na Správu NP či na MŽP.

⁵³ Šmídová, Lenka. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. Ochrana přírody. 2010, č. 3, s. 16 - 17

B. Podmínky pro udělení výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK

Nade vší pochybnost je legitimním důvodem pro udělení výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích případ, kdy je třeba takovou výjimku udělit v zájmu ochrany přírody. Musí být nadále upraven i případ, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Ponechává se tak jistý prostor pro správní uvážení orgánu ochrany přírody a je třeba věřit, že na základě ustálené rozhodovací praxe nebude tento důvod zneužíván.

Nadbytečnou se však může jevit podmínka poslední, a sice, že výjimku lze udělit tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Tato podmínka jistě musí zůstat korektivem pro předchozí dvě. Dnes je však vykládána tak, že lze povolit jakoukoliv činnost, která významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Vystavujeme tak orgány ochrany přírody do pozice, kdy buď předloží odůvodněné tvrzení o tom, na základě čeho se domnívají, že povolovaná činnost může významně ovlivnit stav přírody, nebo výjimku povolí. Bylo by možné upravit znění odstavce třetího do podoby: Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a 36 odst. 2 lze povolit pouze v zájmu ochrany přírody, nebo v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převáží nad zájmem ochrany přírody. Povolovaná činnost nesmí významně ovlivnit zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

ii. Využití národních parků

V zájmu ochrany přírody by bylo namístě i více přírodě nakloněné poslání NP. Ustanovení § 15 odst. 2 sice již teď hovoří o podřízení veškerého využití NP zachování a zlepšení přírodních poměrů, zároveň ale stále klade důraz na výchovné cíle, v souladu s nimiž musí využití NP být. Je rozhodně třeba vyvarovat se podobnému ustanovení, které se objevilo v návrhu zákona o NP Šumava. V textu § 1 odst. 5 bylo uvedeno, že posláním národního parku je rovněž využití území národního parku k ... udržitelnému rozvoji územních samosprávných celků. Klást na území nejcennějších oblastí přírody v České republice důraz na rozvoj obcí je nemyslitelné.

Národní parky hrají v ochraně přírody významnou roli. Na jejich cílech, poslání, ani na účelu jejich zřizování, se možná lidé neshodnou. Přírodovědci a uvědomělí milovníci přírody budou chtít chránit zvláště cenná území pro jejich hodnotu per se. Širší veřejnost spíše pro jejich hodnotu estetickou, kterou pak mohou při své rekreaci a odpočinku obdivovat. Najdou se jistě i kritici upřednostňování ochrany přírody na úkor rozmachu lidské civilizace. V každém případě je důležité najít vhodný kompromis, který by dokázal skloubit všechny tyto postoje. Současné právní úpravě se to daří.

Jádro úpravy NP je ve vnitrostátním právu, ale i mezinárodní klasifikace zvláště chráněných území IUCN, podle níž se česká ZCHÚ zařazují do kategorií I – VI, má pro ochranu přírody velkou váhu, byť závazně nestanoví, jak mají být jednotlivá území chráněna. Podle této klasifikace jsou národní parky v kategorii II, kam momentálně spadají všechny české NP.

Režim ochranných podmínek v NP je nastaven předpisy na třech úrovních. Nejdůležitější zákazy a podmínky jsou obsaženy v ZOPK, tedy v zákoně, který je nosným pilířem pro celou právní úpravu ochrany přírody a krajiny v ČR. Konkretizovány a doplněny jsou pak ustanoveními ve zřizovacích právních předpisech. Zde je úprava bohužel poněkud nesourodá. Zatímco dříve se vyhlášovaly NP nařízením vlády, dnes se tak dle platné právní úpravy děje zákonem. V současné době jsou tak hned tři ze čtyř českých NP zřízeny nařízením. Jediný NP, a to České Švýcarsko, je zřízen zákonem. Objevují se proto snahy, tvz. přehlásit zbývající NP a přijmout pro ně samostatné zákony. Nejpatrnější a nejčastěji diskutovaná je tato snaha u národního parku Šumava. Zde jsme již několik let svědky vyjednávání a bojů o podobu nového zákona. Ten byl již několikrát zpracován, poslední verze byla předložena Poslanecké sněmovně v srpnu r. 2011, Sněmovna o něm zatím nerozhodla. Již teď však budí návrh zákona rozpaky.

V práci jsme si ukázali, jaké nedostatky obsahuje současná úprava ochranných podmínek NP. Nevyhovující je především systém výjimek podle § 43 ZOPK. Není jasné, o jakých žádostech rozhoduje vláda. Nevyjasněný zůstává i vztah usnesení vlády, kterým výjimku schvaluje, a závěrečným rozhodnutím MŽP, které vede správní řízení. Ideální není ani ustanovení § 43 odst. 3 ZOPK, které vypočítává případy, kdy může orgán ochrany přírody udělit výjimku. V závěru práce jsme si představili několik možných úprav, které by mohly pomoci vyjasnění tohoto ustanovení.

V zásadě se však dá říci, že právní úprava národních parků, tedy i jejich ochranných podmínek, je v ČR na dobré úrovni. Otázkou spíš zůstává, jakým směrem se bude uchylovat vztah společnosti k přírodě a její hodnotě v budoucnosti. Lidskou civilizací zmítají – alespoň dle toho, jak vše sama prezentuje – spíše sociální a ekonomické problémy. Většina lidí se domnívá, že je příroda pro současný svět spíše jakýmsi doplňkem, a nedokáží si uvědomit, že je naopak základním stavebním kamenem, z něhož je člověk vytesán. Právě pro tento převládající antropocentrismus můžeme být svědky každodenní devastace přírody, jejíž hodnotu lidé spatřují nikoli obecnou, nýbrž vztahenu ke svým vlastním zájmům. Samozřejmě ne všichni. A právě tudy se musí ubírat naše naděje. Vztah lidí k přírodě se snad bude pozvolna měnit. Právo se může snažit sebevíc. I kdyby se tzv. zelené zákonodárství prosazovalo stále častěji, bude vždy jen podpůrným nástrojem ochrany přírody. Hlavní snažení musí vycházet z lidských srdcí. Z těch srdcí, která z přírody vzešla, a od níž se tak často odvrací.

Seznam použité literatury

Literatura

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*. Praha: Právnická fakulta University Karlovy, 2003. ISBN 80-85889-70-6

DAMOHORSKÝ, Milan et al. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7

HEDNRYCH, Dušan et al. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2

Kolektiv autorů. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 2010. ISBN 978-80-200-1080-3

Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy university, 2010. ISBN 978-80-210-5362-5

LANGROVÁ, Veronika. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-252-5

LEOPOLD, Aldo. *Obrázky z chatrče a rozmanité poznámky*. Tulčák: Abies, 1999. ISBN 80-88699-13-4

MIKO, Ladislav. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-585-8

MOLDAN, Bedřich et al. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-434-9

PEKÁREK, Milan et al. *Právo životního prostředí*. Brno: Masarykova universita, 2006. ISBN 80-210-3978-7

PERLÍN, Radim. *Lokální rozvoj na Šumavě*. Vimperk: Správa NP a CKHO Šumava, 2010. ISBN 978-80-87257-06-7

PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2004. ISBN 978-80-7357-382-9

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1

STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Praha: Universita Karlova, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-65-1

Ostatní prameny

Planeta. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, č. 6. ISSN 1213-3393

České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2011, č. 11. ISSN 1213-5542

Trestněprávní revue. Praha: Beck, 2012, č. 4. ISSN 1213-5313

Internetové prameny

http://nature.cz	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
http://casopis.ochranaprirody.cz	elektronická verze časopisu Ochrana přírody
http://casopisveronica.cz	elektronická verze časopisu Veronica
http://mzp.cz	Ministerstvo životního prostředí
http://krnap.cz	Krkonošský národní park
http://npcs.cz	Národní park České Švýcarsko
http://nppodyji.cz	Národní park Podyjí
http://npsumava.cz	Národní park Šumava
http://psp.cz	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
http://nalus.usoud.cz	Ústavní soud
http://nssoud.cz	Nejvyšší správní soud
http://econnect.ecn.cz	Občanské sdružení Econnect
http://ekolist.cz	internetový deník
http://ssjc.uzc.cas.cz	Ústav pro jazyk český Akademie věd ČR