

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

FAKULTA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
KATEDRA APLIKOVANÉ EKOLOGIE



Právní ochrana oblastí Natura 2000

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí práce: RNDr. Ivana Kašparová, Ph.D.

Diplomant: Bc. Jakub Štantejský

2013

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra aplikované ekologie

Fakulta životního prostředí

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Štantejský Jakub

Regionální environmentální správa - kombinované Praha

Název práce

Právní ochrana oblastí Natura 2000

Anglický název

Legal protection of Natura 2000 sites

Cíle práce

Cílem práce je charakteristika a analýza principů právní ochrany oblastí NATURA 2000 (tzn. ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které ji tvoří), v kontextu principů a pramenů práva v ŽP (českého i EU) a problematiky financování Natury 2000.

Metodika

- studium aktuálních právních dokumentů EU a ČR relevantních k ochraně NATURA 2000
- porovnání s mimoevropskou ochranou
- identifikace silných a slabých stránek implementace unijního práva
- rozbor vybraných judikátů ES
- rozbor politiky financování ochrany v rámci NATURA2000

Harmonogram zpracování

2012 LS - rešerše

2012 ZS - zpracování dat, analýzy

2013 LS - březen - vyhodnocení, analýz, diskuze, dokončení práce do výsledné podoby

Rozsah textové části

50

Klíčová slova

Natura 2000, ptačí oblasti, evropsky významné lokality, právní ochrana životního prostředí ČR a EU, směrnice, financování

Doporučené zdroje informací

Hamul'ák, O., Stehlík, V.: Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví. Praha: Leges, 2011

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

Outlá, V. a kol.: Právo Evropské Unie, Aleš Čeněk, 2. vydání, Plzeň 2008

Pokorný J. a kol.: Natura 2000 a účast ve správních řízeních, Arnika a Daphne ČR, Praha 2010

Stejskal, V., Zicha, J.: Judikatura soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody, MŽP, Praha 2011

Vedoucí práce

Kašparová Ivana, RNDr., Ph.D.

prof. Ing. Jan Vymazal, CSc.

Vedoucí katedry

prof. Ing. Petr Sklenička, CSc.

Děkan fakulty

V Praze dne 20.4.2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně pod vedením RNDr. Ivany Kašparové, Ph.D., a že jsem uvedl všechny literární prameny, ze kterých jsem čerpal.

V Praze 30.4.2013

.....

Poděkování

Chtěl bych poděkovat především RNDr. Ivaně Kašparové, Ph.D. a RNDr. Janu Plesníkovi, CSc. za věnovaný čas, poskytnuté informace, materiály a cenné rady. Dále bych chtěl poděkovat Merče a Maxovi za podporu.

V Praze 30.4.2013

.....

Abstrakt

Tato diplomová práce pojednává o právní ochraně oblastí Natura 2000. Projekt soustavy Natura 2000 je v evropském měřítku chápán jako zásadní pro ochranu a obnovu biologické rozmanitosti, jež je v důsledku nezbytná i pro přežití samotného člověka.

Práce charakterizuje a analyzuje principy českého a unijního právního řádu, k čemuž čerpá zejména ze znění zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a evropských směrnic o stanovištích (92/43/EHS) a o ptácích (79/409/EHS), jejichž ustanovení byla do českého právního řádu implementována. Implementace unijních směrnic o stanovištích a o ptácích do národních právních řádů jednotlivých členských zemí EU je nezbytným krokem v procesu tvorby a správy této sítě chráněných území, jelikož se jedná o stěžejní legislativu, která má za cíl zabránit ztrátám biodiverzity a zároveň napomoci její obnově. Právní ochrana vyplývající ze zmíněných směrnic, na jejichž základě se vyhláší ptačí oblasti a evropsky významné lokality, které soustavu Natura 2000 utvářejí, disponuje hned několika legislativními nástroji, jejichž principy jsou v této práci popsány podrobněji. Práce je rovněž doplněna o judikáty Soudního dvora EU, jež se týkají problematiky právní ochrany soustavy Natura 2000.

Práce dále pojednává o problematice financování soustavy Natura 2000, zejména pak tématu akčních programů, které představují z hlediska financování jeden z nejdůležitějších nástrojů pro jejich efektivní správu. V práci jsou také hodnoceny předpokládané finanční částky, potřebné pro tuto správu a finanční zdroje, ze kterých se tyto peněžní prostředky čerpají.

Diplomová práce se také v obecné rovině věnuje systému ochrany životního prostředí v USA a americkému zákonu o ochraně ohrožených druhů, ve kterém se snaží najít podobnosti se systémem Evropské unie a případnou inspiraci pro evropský systém ochrany.

Klíčová slova: Natura 2000, ptačí oblasti, evropsky významné lokality, právní ochrana životního prostředí ČR a EU, směrnice, financování

Summary

The thesis deals with legal protection of the Natura 2000 sites. The Natura 2000 project represents the key role in protection of biodiversity in the EU that is, eventually, necessary for the survival of mankind.

The work describes and analyzes the principles of the Czech and EU laws. The analysis is based mostly on the No. 114/1992 Coll. Act on the Conservation of Nature and Landscape, and European directives on Habitats (92/43/EHS) and on Birds (79/409/EHS), provisions of which were implemented into the Czech legal system. The implementation of both the Birds and the Habitats Directives into national law of the EU member countries is an indispensable step in the creation and management of this network of protected areas as it's the key legislation that aims to prevent the loss of biodiversity and, at the same time, to help its recovery. Legal protection resulting from these directives has several legislative instruments, the principles of which are further elaborated in the thesis. On the basis of the aforementioned directives, the Special Areas of Conservation and Special Protection areas are promulgated and thus forming the Natura 2000 network.

The work also deals with the issue of financing the Natura 2000 network, especially the topic focused on the action programs, which account for the financing of one of the most important tools for effective management. Last but not least, the paper evaluates expected sums of finances required for the management and financial resources, which cover these funds.

The paper is also devoted to the system of environmental protection in the U.S. and U.S. Endangered Species Act, in which it tries to find similarities to the European Union system and possible inspiration for the European legislation.

Key words: Natura 2000, Special Protection Areas, Special Areas of Conservation, legal protection of the environment in the Czech Republic and in the EU, directives, funding

Osnova:

1. ÚVOD	10
2. CÍLE PRÁCE	11
3. LITERÁRNÍ REŠERŠE	11
3.1 ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A ZÁKLADNÍ POJMY	11
3.2 NATURA 2000	12
3.2.1 <i>Proces tvorby oblastí Natura 2000 v ČR</i>	13
4. CHARAKTERISTIKA STUDIJNÍHO ÚZEMÍ	15
5. METODIKA	17
6. SOUČASNÝ STAV ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY	18
6.1. PRAMENY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR	18
6.2 PRAMENY PRÁVA EU - OBECNĚ	23
6.2.1 <i>Primární a sekundární právo</i>	24
6.2.2 <i>Zásada přednosti</i>	24
6.2.3 <i>Směrnice, přímý účinek a přímý účinek směrnice</i>	25
6.2.4 <i>Integrace unijního práva do českého právního řádu</i>	28
6.3 PRAMENY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU	30
6.4 INSTITUT PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI	31
6.5 NATURA 2000	35
6.5.1 <i>Ptačí oblasti</i>	36
6.5.2 <i>Evropsky významné lokality</i>	39
6.5.3 <i>Právní ochrana soustavy Natura 2000</i>	41
6.5.4 <i>Soudní dvůr EU a judikatura vztahující se k územím soustavy Natura 2000</i>	46
7. FINANCOVÁNÍ SOUSTAVY NATURA 2000	52
8. SYSTÉM OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY V USA	58
9. VÝSLEDKY	63
10. DISKUZE	65
11. ZÁVĚR	69
12. PŘEHLED LITERATURY A POUŽITÝCH ZDROJŮ	71
11. PŘÍLOHY	76

Seznam použitých zkratek

AOPK ČR – Agentura ochrany a přírody krajiny České republiky

ČR – Česká republika

ČSO – Česká společnost ornitologická

EAGGF – Evropský zemědělský záruční a orientační fond

EFF – Evropský rybářský fond

EHS – Evropské hospodářské společenství

EIA – Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí)

EPA – U.S. Environmental Protection Agency (Agentura ochrany životního prostředí Spojených států)

ES – Evropské společenství

ESA – Endangered Species Act (zákon o ohrožených druzích)

EU – Evropská unie

EVL – Evropsky významná lokalita

FWS – U.S. Fish and Wildlife Service (Správa spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy)

CHKO – Chráněná krajinná oblast

MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR

NMFS – National Marine Fisheries Service (Národní správa pro mořský rybolov)

NP – Národní park

NPP – Národní přírodní památka

NPR – Národní přírodní rezervace

NPS – U.S. National Park Service (Správa národních parků Spojených států)

PO – Ptačí oblast

PP – Přírodní památka

PR – Přírodní rezervace

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SEA – Strategic Environmental Assessment (posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí)

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

TUR – Trvale udržitelný rozvoj

ÚHÚL – Ústav pro hospodářskou úpravu lesů

ZOPK – Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

ZCHÚ – Zvláště chráněné území, tj. NP, CHKO, NPP, NPR, PR a PP

1. Úvod

Hlavní hnací silou stojící za budováním soudržnosti při rozšiřování Evropské unie je rostoucí sociální a ekonomický blahobyt. Ovšem již nějaký ten čas je zřejmé, že současná tzv. „konzumní společnost“, jež je uspokojována materiálním bohatstvím, takto činí (nejen) na úkor přírodních stanovišť a druhů. Soustavný pokles biologické rozmanitosti na našem kontinentu se stal důvodem pro instituce EU začít v rámci její ochrany přijímat a zavádět společné politiky a jednotlivé směrnice. Jednou z nejdůležitějších směrnic v oblasti zachování biodiverzity a ochrany přírody vůbec se stala *směrnice o stanovištích* (přijata v roce 1992), která společně s *ptačí směrnici* (přijata v roce 1979) tvoří základní právní pilíře pro ochranu ekologické sítě chráněných území – Natura 2000.

Natura 2000, jako soustava chráněných území evropského významu, je jednou z oblastí ochrany přírody v rámci Evropské unie, které je věnována poměrně velká pozornost. A to především proto, že jejím cílem je zachovat (v lepším případě zlepšit) biologickou rozmanitost na našem kontinentu. Jak víme, zachování biodiverzity je nezbytným předpokladem pro existenci jednotlivých druhů, společenstev, ekosystémů a v neposlední řadě i člověka. Člověk se ovšem stal významným činitelem, a to zejména v tom negativním slova smyslu, zasahujícím do přírody a životního prostředí jako takového. Je tedy logické, že s postupem času institut ochrany životního prostředí narůstal na důležitosti a začal se aplikovat i do právních řádů jednotlivých států na celém světě. Česká republika jako člen Evropské unie do svého národního práva implementovala právo unijní, přičemž Natura 2000 je právě jedním z příkladů snahy o tvorbu společné politiky, v tomto případě politiky ochrany živočichů, rostlin a přírodních stanovišť evropského významu.

Myslím si, že ochrana životního prostředí v rámci Evropské unie je oblastí, která se na úrovni států jako celku řeší lépe společně než samostatně (ať už jde o problematiku klimatických změn, snižování emisí skleníkových plynů, výroba energie z obnovitelných zdrojů, či ekologické značení apod.). Ačkoliv v posledních letech panuje mezi obyvateli ČR jistý pesimismus ve vztahu k Evropské unii a jejím směrnicím, pak zrovna v oblasti ochrany životního prostředí nám jednotlivé normy v rámci našeho členství v EU nepochybně pomohly zlepšit právní stav, který jsme zdědili především z období druhé poloviny 20. století. Ve své práci se budu věnovat soustavě chráněných území Natura 2000 (ptačím oblastem a evropsky významným lokalitám) a to především z pohledu legislativního. Dále souvisejícím teoretickým pojmům životního prostředí, a také popisu pramenů a principů práva životního prostředí v rámci ČR a EU, vysvětlení institutu právní odpovědnosti a využití konkrétní

judikatury týkající se ochrany životního prostředí, a to zejména soustavy Natura 2000. Budu se také věnovat rozboru otázky financování těchto chráněných oblastí.

2. Cíle práce

Cílem práce je charakteristika a analýza principů právní ochrany oblastí Natura 2000 (tzn. ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které ji tvoří), v kontextu principů pramenů práva životního prostředí (českého i unijního) a problematiky financování soustavy Natura 2000.

3. Literární rešerše

3.1 Životní prostředí a základní pojmy

České právo chápe *životním prostředím* vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.¹ Jak uvádí ve své publikaci Damohorský (2010), existence všech organismů (včetně člověka) je podmíněna jejich vztahem k přírodě, přičemž zdravé životní prostředí a jeho stav je nejen biologickým, ale i ekonomickým a sociálním předpokladem existence člověka na Zemi.

Lokální a *globální problémy životního prostředí* ve svých důsledcích ovlivňují stav životního prostředí v celosvětovém měřítku. Je to odraz současných problémů v ekonomické, environmentální a sociální sféře jednotlivých státních a nadnárodních hospodářství. Jako obecné příčiny zhoršujícího se stavu životního prostředí jsou uváděny dva faktory, a sice extrémní růst lidské populace a s tím související růst spotřeby energie a zdrojů (konflikty o zdroj energie, vodní zdroje a výrobu a distribuci potravin) (Chmelík a kol. 2005).

Wittlingerová, Jonáš (1999), Chmelík (2005) a Damohorský (2010) obecně rozeznávají především tyto globální problémy životního prostředí:

- skleníkový efekt (změnu klimatického systému Země)
- kyselé deště
- ztrátu biodiverzity (biologické rozmanitosti)
- ztrátu samoregulační schopnosti
- degradaci půdního fondu

¹ §2 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

- znečišťování vod
- úbytek lesních porostů

Pojem *biologická rozmanitost* je definován v Úmluvě o biologické rozmanitosti (OSN, 1992): *Biodiverzita (biologická rozmanitost) znamená variabilitu všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů.* Biologickou rozmanitostí (diverzitou) tedy rozumíme pestrost druhů a společenstev v přírodě. Vlivem přírodního výběru dochází ke vzniku nových druhů a vazeb a zániku starých. Jedná se vždy o procesy dlouhodobé (v časovém horizontu tisíců generací). Příčiny ohrožení biologické rozmanitosti spočívají zejména v růstu lidské populace a důsledcích lidské činnosti (Wittlingerová a Jonáš 1999).

Trvale udržitelný rozvoj (TUR) je takový rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.² Pojem TUR se postupně stal běžnou a uznávanou součástí politických dokumentů i právních norem mezinárodních, komunitárních, resp. unijních i národních. V současné době již podstatná většina států světa uznává koncept trvale udržitelného rozvoje a přistoupila k němu jako k jistému principu a cíli ve svém směřování (Damohorský 2010).

3.2 Natura 2000

Natura 2000 je celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými *ptačími oblastmi* a vyhlášenými *evropsky významnými lokalitami*.³

Jako ptačí oblasti se vymezí území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropské unie, které stanoví vláda nařízením.⁴

Jako evropsky významné lokality budou do národního seznamu zařazeny ty lokality, které

² § 6 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

³ § 3 písm. r) ZOPK.

⁴ § 45e odst. 1 ZOPK.

v biogeografické oblasti nebo oblastech, k nimž náleží, významně přispívají:

- a) k udržení nebo obnově příznivého stavu alespoň jednoho typu evropských stanovišť nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu z hlediska jejich ochrany, nebo
- b) k udržení biologické rozmanitosti biogeografické oblasti.⁵

Ptačí oblasti (dále jen PO) a evropsky významné lokality (dále jen EVL) mají právní oporu ve směrnicích, které byly transponovány do českého právního řádu – do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen ZOPK), konkrétně se jedná o směrnici Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, v platném znění (dále jen směrnice o ptácích) a o směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v platném znění (dále jen směrnice o stanovištích).

3.2.1 Proces tvorby oblastí Natura 2000 v ČR

Odborný návrh PO koordinovala od roku 2000 ČSO ve spolupráci s AOPK ČR. Měřítka výběru vznikla upřesněním kritérií pro výběr významných ptačích území v EU (Important Bird Areas – IBA). Na přípravě odborného návrhu a zajišťování potřebných údajů k lokalitám se podílelo mnoho specialistů ze správ chráněných krajinných oblastí, správ národních parků, muzeí, univerzit, nevládních organizací apod. V říjnu 2002 byl návrh 41 ptačích oblastí předložen na MŽP. Upravené návrhy PO byly předjednány s kraji, obcemi, významnými vlastníky a uživateli pozemků. Po projednání s resorty je od září do prosince 2004 schvalovala vláda ČR. Pro každou PO byl zpracován samostatný návrh nařízení vlády. Vláda ČR do prosince 2004 schválila celkem 38 nařízení. Z původního návrhu 41 oblastí nebyla v roce 2004 schválena pouze lokalita Heřmanský stav – Odra – Poolší a projednání dalších dvou navržených oblastí (Dehtář a Českobudějovické rybníky) bylo odloženo. PO Heřmanský Stav – Odra – Poolší byla schválena nařízením vlády ČR v roce 2007, PO Dehtář a Českobudějovické rybníky byly společně schváleny v říjnu 2009 (Pokorný a kol. 2010). V České republice bylo tedy do současnosti na základě odborných kritérií, založených na kritériích pro výběr významných ptačích území (IBA) v EU, navrženo a následně vymezeno 41 PO pro 41 druhů z přílohy I směrnice a pro 6 stěhovavých druhů (MŽP 2013a). Průměrná rozloha PO v ČR je cca 17 000 ha, přičemž jednotlivé PO se od sebe velikostí značně liší, což je dáno odlišnými požadavky různých ptačích druhů.

Přípravu odborného návrhu EVL zajišťovala od roku 1999 AOPK ČR. Před samotným navržením EVL bylo v letech 2000–2004 prováděno mapování, tj. byly shromažďovány

⁵ § 45a odst. 1 ZOPK.

aktuální odborné údaje o početnosti, rozšíření a kvalitě jednotlivých druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, přičemž na sběru dat se podílely stovky odborníků a desítky odborných institucí⁶. Výsledný odborný návrh zpracovaný AOPK ČR, který čítal v roce 2004 905 lokalit, byl předjednan s vlastníky a uživateli, obcemi a dalšími významnými subjekty. Výsledkem přijednávání byl upřesněný návrh s celkovým počtem 883 lokalit, který byl předán MŽP. Po jednáních s resorty a kraji Vláda ČR nakonec svým nařízením č. 132/2005 Sb. schválila národní seznam 863 EVL. V únoru 2005 byl tento návrh předán Evropské komisi. Národní seznamy EVL byly poté odborně posuzovány na biogeografických seminářích – v září 2005 pro panonskou oblast a v dubnu 2006 pro kontinentální oblast (do kontinentální oblasti patří cca 96% území ČR, do panonské zbytek – jedná se především o oblast jižní Moravy). Hlavním úkolem semináře bylo posoudit, zda přírodní stanoviště z přílohy I a druhy z přílohy II směrnice o stanovištích byly v navržených lokalitách dostatečně zastoupeny tak, aby byl zajištěn jejich příznivý stav z hlediska ochrany. Základním obecným kritériem bylo tzv. pravidlo 20 až 60%, které v podstatě znamená, že méně než 20% pokrytí celkové plochy stanoviště nebo populace druhu je nedostatečné, zatímco více jak 60% je zpravidla dostačující. U prioritních typů stanovišť je považováno 60% pokrytí za minimální (někdy s výhradami). Posuzují se i další aspekty, jako např. vhodnost navržené lokality z hlediska geografického rozšíření typů stanovišť a druhů, možnost migrace mezi oddělenými populacemi, vliv lidského faktoru v té které lokalitě apod. Ze seminářů pro ČR vyplynula povinnost doplnit⁷ návrhy EVL pro vybrané typy přírodních stanovišť a rostlinné a živočišné druhy. V následujících letech připravila AOPK ČR doplnění návrhů lokalit pro panonskou i kontinentální oblast. Návrhy byly opět předjednány s vlastníky, uživateli, obcemi a dalšími významnými subjekty. Nejprve byly doplněny lokality pro panonskou oblast – nařízením Vlády ČR č. 301/2007 Sb. v prosinci 2008 schválila Evropská komise aktualizaci evropského seznamu pro panonskou oblast. MŽP posléze vydalo sdělení č. 66/2009 Sb. o zařazení EVL v panonské oblasti do evropského seznamu. Poslední aktuální nařízení Vlády ČR č. 371/2009 Sb. novelizovalo předchozí nařízení – novelou došlo k doplnění národního seznamu o 233 lokalit, 35 EVL starého národního seznamu bylo překryto 28 EVL, 21 EVL bylo ze starého národního seznamu vyškrtnuto, protože nebyly zařazeny na evropský seznam pro panonskou oblast, 170 EVL bylo změněno (z důvodu změny názvu, rozlohy, předmětu ochrany,

⁶ Např. MŽP, KRNP, NP České Švýcarsko, NP Podyjí, NP, Šumava, Entomologický ústav Akademie věd ČR, Botanický ústav Akademie věd ČR, ÚHÚL, PřF UK v Praze, PřF MU v Brně, ČZU v Praze, Arnika, Daphne ČR a další.

⁷ Doplnění lokalit je pro členský stát povinné a jeho nesplnění je důvodem pro zahájení procesu pro porušení Smlouvy o založení ES (dnes EU), popř. řízení před SDEU.

navrhované kategorie ZCHÚ, katastru či polohy). Aktuální nařízení vlády zahrnuje 1082 EVL (Pokorný a kol. 2010). Konečnou fází celého procesu pak bylo schválení evropského seznamu lokalit s následující publikací v Úředním věstníku EU. Pro lepší přehlednost uvádím schéma procesu tvorby soustavy Natura 2000 v přílohách jako Obrázek č. 1.

4. Charakteristika studijního území

Sít' chráněných území Natura 2000 je rozšířena po celé Evropě, od Finska na severu až po Kanárské ostrovy na jihu, přičemž v současnosti tyto oblasti pokrývají přibližně 20% (European Commission 2013) evropského území. Jedná se o ojedinělý projekt, na kterém participuje všech 27 členských zemí EU s cílem vytvořit největší síť chráněného území na světě. Pro představu zabírá pozemní část chráněného území plochu 751 000 km², což je oblast větší jak rozloha Německa, Polska a České republiky dohromady. Nemalé území tvoří i chráněné mořské oblasti, konkrétně se jedná o plochu 198 760 km². Tomu, s jakou odpovědností každý členský stát přistupuje k tvorbě oblastí Natura 2000 a jaký pro ně má ochrana druhů a stanovišť význam, odpovídá podíl těchto chráněných území na celkové rozloze státu, který se může značně lišit – například u Velké Británie se jedná o 7% (European Commission 2011a), u Slovinska je to 36% (European Commission 2011a) (obojí bráno v rámci suchozemského prostředí). Grafické zpracování výskytu oblastí Natura 2000 v členských státech EU uvádím v přílohách jako Obrázek č. 2.

Lokality označené jako Natura 2000 chrání zranitelná přírodní stanoviště, jako jsou např. mokřady, a zároveň pomáhají chránit faunu a flóru, jež tyto stanoviště ke své existenci potřebují. Spektrum chráněných stanovišť soustavy Natura 2000 napříč Evropou je velmi bohaté – od na luk bohatých na flóru, přes jeskyně až po divoké lesy. Tyto lokality pak poskytují útočiště živočichům, jako jsou např. orli, plameňáci, rysi nebo vydry. Soustava Natura 2000 představuje jakýsi minimální společný základ územní ochrany v rámci celé EU, přičemž členské státy mají právo chránit i další území podle svých tradic, potřeb a především zachovalosti své přírody. Hlavním cílem soustavy Natura 2000 je zajistit příznivý stav populací vybraných druhů rostlin a živočichů a příznivý stav přírodních stanovišť.

V České republice za přípravu soustavy Natura 2000 odpovídá Ministerstvo životního prostředí (MŽP). To přípravou odborných podkladů v roce 1999 pověřilo Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR). Síť Natura 2000 má některé vlastnosti, které ji odlišují od chráněných oblastí vytvářených na národní úrovni jednotlivých států EU. Základem pro výběr

území soustavy Natura 2000 jsou odborné údaje (např. rozloha a zachovalost přírodního stanoviště či početnost populace u rostlinných a živočišných druhů), z nichž poté daný stát vychází při tvorbě seznamu navržených lokalit, tzv. národního seznamu pSCI (proposed Sites of Community Importance). V soustavě má být zahrnuto nejhodnotnější území bez ohledu na vlastnické vztahy, současné hospodářské využití, sociální, hospodářské a jiné zájmy. Území soustavy Natura 2000 mohou být vyhlášena na pozemcích vlastněných státem či soukromou osobou, v rámci již existujících chráněných územích nebo v územích dosud nechráněných. Navržená soustava území Natura 2000 členským státem je následně přezkoumána „biogeografickým procesem posuzování návrhů členských států“. Toto posuzování se tradičně děje na tzv. biogeografických seminářích. Jedná se o oficiální expertní jednání, které svolává a řídí Evropská Komise. Hlavním posuzovatelem odborného hlediska je Evropské tematické středisko pro ochranu biodiverzity v Paříži, dále odborné národní organizace a Komisi najatí experti. Navržená soustava může vyhovovat nárokům pro schválení v rámci soustavy Natura 2000 nebo ne. Pokud seznam pSCI při posuzování uspěje, je tento evropský seznam lokalit publikován v Úředním věstníku Evropské unie. Členský stát má následně povinnost zajistit formální ochranu na těchto lokalitách a péči o ně. Pokud Evropská Komise shledá předložený národní seznam nedostatečným, uloží členskému státu požadavky na doplnění a přepracování (AOPK ČR 2005a). Tyto lokality pak poskytují ochranu vybraným druhům či stanovištím a zároveň se berou v potaz požadavky na jejich ochranu. Síť těchto chráněných území má za úkol snížit izolaci a fragmentaci ohrožených populací (stanovišť) s ohledem na zachování biologické rozmanitosti.

V současnosti se na území ČR nachází 41 ptačích oblastí (PO), jejichž celková plocha tvoří 8,9% (European Commission 2011b) rozlohy ČR a 1082 evropsky významných lokalit (EVL) zařazených do národního seznamu. Výčet PO včetně rozlohy uvádím v přílohách jako Tabulku č. 1, seznam EVL na našem území lze najít například na oficiálním českém webu⁸ chráněných území Natura 2000.

⁸ http://www.nature.cz/natura2000-design3/web_lokality.php?cast=1805&akce=seznam&quickfilter=3&show_all=0

5. Metodika

Diplomová práce bude čerpat převážně z české a unijní legislativy – konkrétně se jedná především o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, a dále o směrnici Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, v platném znění a o směrnici Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v platném znění. K vysvětlení ukotvení a principů právní ochrany soustavy Natura 2000, a to jak z hlediska práva českého, tak unijního, bude využito literatury, doplněné dostupnými judikáty, relevantních ke zvolenému tématu. Rovněž bude vysvětlen vzájemný vztah obou (českého a unijního) právních řádů. V další části práce věnované financování soustavy Natura 2000, kde budou hodnoceny finanční nástroje a možnosti pro oblasti Natura 2000, bude čerpáno zejména z reportů a zpráv prezentovaných na oficiálních stránkách EU. Závěrečná část bude popisovat systému ochrany přírody a krajiny v USA, k čemuž budou využity články a komentáře publikované v odborných časopisech.

6. Současný stav řešené problematiky

6.1. *Prameny práva životního prostředí ČR*

Právo životního prostředí je rozvíjející se právní obor, který zasahuje do řady oblastí společenských a právních vztahů upravených řadou zákonů. Z tohoto pohledu je možné o právu životního prostředí hovořit jako o multioborovém odvětví. Rozsah komponentů (jedná se např. o ochranu půdy, ochranu vody, ochranu lesa, ochranu přírody a krajiny, ochranu před nelegálním nakládáním s odpady apod.) životního prostředí je velmi široký a každý z nich je spravován různými institucemi a státními orgány. Za ochranu životního prostředí odpovídá v systému dělby moci jak moc zákonodárná (legislativa), tak výkonná (exekutiva) a soudní (justice) (Chmelík a kol. 2005). Dle Stejskala (2006) dělíme nástroje ochrany životního prostředí do dvou základních skupin. V první skupině se nacházejí nástroje přímého působení na stav životního prostředí, které jsou právu vlastní a odpovídají metodám právní regulace společenských vztahů (jedná se především o nástroje administrativně právní, administrativní smlouvy, nástroje koncepční, sankční a nápravné – viz dále). Do druhé skupiny náležejí nástroje působení nepřímého, které svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní závazného a vynutitelného pravidla chování – příkladem jsou ekonomické nástroje ochrany.

ZOPK k zajištění obecné, zvláštní a evropské ochrany používá prostředky:

- A) administrativní povahy (souhlasy, vyjádření, závazná stanoviska, povolení a dále také speciální prostředky, jako třeba posuzování⁹ vlivů na lokality soustavy chráněných území Natura 2000 či biologické hodnocení),
- B) dobrovolné závazky (např. dohody s vlastníkem pozemku o vymezení zvláště chráněného území nebo dohoda s vlastníkem pozemku o způsobu hospodaření v PO apod.),
- C) koncepční nástroje (např. plány péče o ZCHÚ, záchranné programy zvláště chráněných druhů),
- D) ekonomické nástroje (např. odvody za kácení dřevin, poplatky v NP, finanční příspěvek na péči o pozemky z důvodu zlepšování životního prostředí, náhrady újmy na lesním či zemědělském majetku),

⁹ Upravuje § 45g – 45i ZOPK.

- E) sankční nástroje (přestupky, jiné správní delikty, trestné činy),
- F) nástroje nápravného charakteru (odebírání nelegálně drženého jedince, nápravná opatření k odstranění ekologické újmy).

Ad A)

Administrativně-právní nástroje ukládají povinnosti ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany prostředí. K těmto nástrojům se řadí také povinné vyhodnocování stavu životního prostředí, které je podle některých předpisů předpokladem pro povolení činnosti (např. povinnost provést posouzení vlivů záměrů na EVL nebo PO). Rovněž bych chtěl zmínit ustanovení § 67 ZOPK, které ukládá tomu, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a páté ZOPK povinnost předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (tzv. „biologické hodnocení“). Stejskal (2006) dále v rámci administrativně-právních nástrojů hovoří o tzv. standardech, které vyjadřují různé duhy požadavků na zachování nezbytného, ale ještě únosného a dosažitelného stavu životního prostředí (jedná se například o emisní a imisní limity znečištění ovzduší či určení obnovy a výchovy lesních porostů).

Ad B)

K nejtypičtějším nástrojům v případě dobrovolných závazků patří veřejnoprávní smlouvy, jež umožňují zajistit šetrnější vztah k životnímu prostředí dobrovolně převzatými závazky, než jaký je možný nařídit obecně závazným právním předpisem. Zákon hovoří o smlouvě o vyhlášení a ochraně EVL či památných stromů (dle § 39 ZOPK) a o smlouvě o způsobu hospodaření v PO (dle § 45e ZOPK).

Ad C)

Dle ZOPK ke koncepčním nástrojům ochrany přírody a krajiny patří:

- plány a projekty územních systémů ekologické stability
- plány péče o ZCHÚ
- záchranné programy zvláště chráněných druhů

- souhrn doporučených opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v PO

Posledně jmenovaný koncepční nástroj byl do českého právního řádu transponován směrnicí o ptácích, kdy dle § 45e odst. 6 ZOPK MŽP v případě potřeby zajistí zpracování souhrnu doporučených opatření k zachování příznivého stavu populací těchto druhů z hlediska ochrany.

Ad D)

Ekonomickým nástrojům – a to z hlediska jak pozitivního, tak negativního vymezení – se věnuji v samostatné kapitole financování oblastí Natura 2000.

Ad E)

Zákon stanoví, že pokud dojde k porušení či nedodržení ustanovení ZOPK, pak následuje (měl by následovat) postih. Kromě povinnosti navrácení poškozené části přírody či krajiny do původního stavu (případně povinnosti k provedení přiměřených nápravných opatření) může orgán ochrany přírody uložit pokutu za přešupek¹⁰, protiprávní jednání či trestný čin¹¹. Jednání s menší společenskou nebezpečností jsou postihovány jako přešupky (§ 87) a jiné správní delikty (§ 88), dle trestního práva je pak stíháno jednání s vyšší společenskou nebezpečností. Ovšem je třeba zmínit, že ačkoliv jsou § 87 i § 88 ve výčtu skutkových podstat poměrně obsáhlé, přímý odkaz na EVL či PO najdeme pouze v § 87 odst. 3 písm. n)¹² v případě pokuty pro fyzické osoby a v § 88 odst. 2 písm. n)¹³ v případě pokuty pro právnické osoby (resp. osoby fyzické při výkonu podnikatelské činnosti). Zákon rovněž stanoví postup při vymáhání pokut, v případě pokuty uložené inspekcí nebo správou podle § 87 nebo § 88 ZOPK ji vybírají tyto úřady, v ostatních případech pokutu vybírá a vymáhá orgán ochrany přírody, který ji uložil. U pokut uložených krajskými nebo obecními úřady jdou výnosy do rozpočtů krajů nebo obcí, v případě pokut uložených státními orgány (organizačními složkami

¹⁰ § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích: „Přešupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přešupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“

¹¹ § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník: „Trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.“

¹² „...vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“

¹³ „...vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“

státu) se výnosy dělí způsobem stanoveným v § 2 odst. 3 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, v platném znění, tj. 50% směřuje do rozpočtu obcí a 50% do rozpočtu SFŽP. V uvedeném ustanovení zákona je rovněž uvedeno, že výnosy z pokut určené pro obce jsou účelově vázané, tedy obec je může využít jedině pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci.

Výše udělených pokut se odvíjí od závažnosti a rozsahu způsobené škody nebo protiprávního jednání a zároveň od toho, zda ten, kdo se přestupku dopustil, je osobou fyzickou nebo osobou právnickou (resp. osobou fyzickou při výkonu podnikatelské činnosti). Výše pokut pro fyzické osoby jsou konkrétně rozděleny:

- do 10 000 Kč (např. za vykonávání činnosti zakázané v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody)
- do 20 000 Kč (např. za provádění škodlivého zásahu do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody)
- do 100 000 Kč (např. za poškození nebo zničení památného stromu nebo zvláště chráněného území či jeho části)

V případě právnických osob (či fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti) jsou pokuty rozděleny:

- do 1 000 000 Kč (např. za poškození součásti přírody ve zvláště chráněném území)
- do 2 000 000 Kč (např. za usmrcení zvláště chráněných živočichů)

Obecně má ochrana přírody a krajiny v ČR dlouhou tradici – k nejstarším chráněným oblastem u nás patří Žofínský prales (dnes NPR) a Hojná voda (dnes NPP), které jsou chráněnými územími již od roku 1838. Prvním velkoplošným chráněným územím byla v roce 1955 vyhlášena Chráněná krajinná oblast Český ráj a prvním národním parkem v roce 1963 Krkonošský národní park. V oblasti legislativy byl v ČR prvním zákonem na ochranu přírody zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, jenž byl o několik desítek let později (1992) nahrazen dnes platným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jak upozorňuje Mlčoch (2012), tento zákon lze v českém právním řádu zařadit k těm „úspěšnějším“, jelikož za 20 let jeho existence v něm bylo Ústavním soudem zrušeno pouze jediné pravidlo, a to o vynětí procesu registrace významných krajinných prvků ze správního řízení. Sklenička (2003) hovoří o státní koncepci ochrany přírody a krajiny, jejímiž závaznými vyjádřeními jsou zákonné předpisy, jako o záležitosti velmi dynamické, reflektující momentální stav a aktuální problémy.

V dalších řádcích uvádím stěžejní právní zakotvení pojmu životního prostředí a dalších pojmů s ním spojených v českém právu.

§ 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životní prostředí, v platném znění: *„Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“*

Článek 7 Ústavy říká: *„Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“*

Článek 35 odst. 1,2 a 3 Listiny: *„Každý má právo na příznivé životní prostředí. Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“*

Problematikou práva na příznivé prostředí se zabýval například Ústavní soud ve svém nálezu¹⁴ ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, který zmiňuje, že *„při posouzení povahy ochrany životního prostředí z hlediska uvedeného rozlišování nutno přisvědčit názoru stěžovatele, podle něhož skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“* Podobný výklad se vyskytuje v dalším nálezu¹⁵ Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02: *„Právo každého na příznivé životní prostředí patří k lidským právům, která reagují na ohrožení či zničení živé přírody v průběhu civilizačních proměn často provázených i negativními jevy v důsledku nezodpovědného počínání. Právo však ze své podstaty nemůže zakázat veškerou činnost, která má negativní vliv na životní prostředí, a proto vychází z koncepce obecně závazných zákazů negativních vlivů nad určitou stanovenou hranici [...]. Právo na příznivé životní prostředí se odvíjí od životního prostředí jako veřejného statku, za jehož ochranu společnost převzala svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím (preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy). [...] Právo každého na příznivé životní prostředí tak koresponduje povinností každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky na životní prostředí.“*

V samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny se dočteme, že *„účelem zákona je za účasti*

¹⁴ Rozsudek dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁵ Tamtéž.

příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství¹⁶ v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.¹⁷ a dále, že „ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“¹⁸

Jak tedy můžeme vyčíst z výše uvedeného a jak uvádí i Anděl a kol. (2008), legislativní nástroje jsou nezbytné pro ochranu cenných území, a to nejen na národní, ale v současné době také na celoevropské úrovni – tu v současnosti představuje Natura 2000.

6.2 Prameny práva EU - obecně

Základním stavebním kamenem pro fungování práva v EU jsou mezinárodní smlouvy (tzv. primární právo, viz dále), které představují jednotlivými státy předané některé pravomoci do rukou orgánů EU. Přičemž zároveň vzniká problém tzv. inkorporace, tzn. vtažení Evropského práva do systémů práv vnitrostátních.

Právo evropské unie je samostatný právní systém, který upravuje činnost a cíle evropských integračních struktur. Z hlediska teorie evropského práva jej můžeme rozdělit na dvě základní složky:

- A. Tzv. ústavní právo Evropské unie, obsahující základní normy a zásady, které charakterizují Evropskou unii a určují obsah a rozsah jejích aktivit. Předmětem tohoto práva je stanovení povahy samotné EU, určení cílů a vztahu k členským státům, dále také vymezení vnitřní organizační struktury, určení pravomoci konkrétních orgánů, definování nástrojů a způsobů jejich přijímání a používání za účelem dosahování cílů.
- B. Materiální právo Evropské unie, kterým jsou naplňovány konkrétní cíle evropské integrace. Prameny této části práva EU regulují např. fungování jednotného vnitřního trhu, určují pravidla hospodářské soutěže, bezpečnosti a práva, regulují vnitřní politiky Unie apod. (Hamul'ák, Stehlík 2011)

¹⁶ Dnes EU.

¹⁷ §1 ZOPK.

¹⁸ §2 ZOPK.

Je rovněž důležité se zmínit o hierarchii pramenů práva Evropské unie, jelikož z hlediska pramenů netvoří jednotný systém – právo EU má složitou strukturu, tvořenou několika složkami a různou povahou a právním základem. Rozlišujeme (Hamul'ák, Stehlík 2011):

- A. *Primární právo* (jedná se o normy nejvyšší právní síly vytvářené členskými státy)
- B. *Sekundární právo* (obsahuje největší množství norem, zahrnuje právní akty vytvářené orgány Unie; rovněž obsahuje obecnou unijní legislativu)
- C. *Obecné zásady právní* (normy postavené na úroveň primárnímu právu, jež vycházejí především z ústavních tradic členských států)
- D. *Mezinárodní smlouvy* (uzavírané mezi Unií a dalšími subjekty mezinárodního práva)
- E. *Akty sui generis* (atypické akty)
- F. *Ustálená judikatura Soudního dvora EU*

6.2.1 Primární a sekundární právo

Bylo zmíněno primární a sekundární právo – obě patří do práva EU a v následujících řádcích si jej můžeme stručně charakterizovat. Primární právo tvoří mezinárodní smlouvy (např. Pařížská z roku 1951), které chápeme jako základní dokumenty, na nichž Evropská unie „stojí“ (definují cíle, pravomoci a procedurální rámec výkonu těchto pravomocí). Jejich důležitost spočívá především v tom, že prostřednictvím těchto smluv členské státy přenesly některé své pravomoci do rukou EU. Primární právo tedy chápeme jako určitý „ústavní“ základ celého právního řádu. Sekundární právo představují především *směrnice, nařízení a rozhodnutí* vydávané Komisí, Radou a Evropským parlamentem. Patří sem také doporučení a stanoviska, ovšem ty nejsou závazná. Právo sekundární je možné vydávat pouze na základě a v mezích práva primárního. Zjednodušeně lze říci, že sekundární právo má pravomoc tvořit vlastní právní předpisy.

6.2.2 Zásada přednosti

Přednost práva EU je jeho základní vlastností a prvkem, který vymezuje vztah tohoto práva a vnitrostátního práva členských zemí. Uplatněním této vlastnosti evropského práva dochází v rámci aplikační praxe ke vzniku povinnosti národního soudce neaplikovat v řízení, které před ním probíhá, vnitrostátní právní normu odporující evropské úpravě a použít na daný skutkový stav normu práva EU (Hamul'ák, Stehlík 2011).

Zásadu přednosti lze najít například v rozhodnutí Evropského soudního dvora¹⁹ z roku 1963 ve věci Van Gend en Loos proti Netherlands Inland Revenue Administrativ, kde se

¹⁹ Dnes Soudní dvůr EU - SDEU.

v rozhodnutí říká: „Navíc úkol, který byl svěřen Soudnímu dvoru v čl. 177, jehož cílem je zjištění jednotného výkladu Smlouvy národními soudy a tribunály, potvrzuje, že státy uznaly, že komunitární právo má autoritu, již se mohou jejich občané dovolávat před těmito soudy a tribunály. Z toho je možné dovodit závěr, že Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá suverénní práva, i když jen v určitých oblastech, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci. Nezávisle na zákonodárství členských států tedy komunitární právo nejen ukládá povinnosti jednotlivcům, ale jeho záměrem je přiznávat jim také práva, která se stávají součástí jejich právního dědictví. Tato práva nevznikají jen tam, kde je Smlouva výslovně poskytuje, ale také v důsledky povinností, které Smlouva jasným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a institucím Společenství.“

6.2.3 Směrnice, přímý účinek a přímý účinek směrnice

Prostřednictvím legislativy je ovlivňována politika EU nejen v oblasti životního prostředí – jedná se zejména o implementování směrnic (jako nejčastější formu unijní environmentální normy) a nařízení. V dalších odstavcích bych se tedy rád věnoval obecně směrnicím a souvisejícímu pojmu tzv. přímého účinku.

Článek 288 SFEU, definující směrnici jako právní akt, ji vykládá takto: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“

Směrnice je právním aktem, jenž je primárně adresován členským státům. Podle definice je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Bývá označována jako akt na cíl. Povinností členských států je směrnici implementovat, tj. zavést do svých právních řádů předpokládanou právní úpravou. Směrnice stanoví pouze cíle právní úpravy a ponechává státům volnost při výběru forem a prostředků k jejich dosažení. Směrnice ve svých závěrečných ustanoveních vždy stanoví lhůtu, kterou mají členské státy k tomu, aby provedly implementaci směrnice do svého vnitrostátního práva. Směrnicemi vytváří orgány Unie předpoklad pro harmonizovanou právní úpravu ve všech členských státech (Hamul'ák, Stehlík 2011). Směrnice tedy společně s nařízeními a rozhodnutími patří do tzv. sekundárního práva, které má pravomoc tvořit vlastní právní předpisy. V případech, kdy členské státy neimplementují dané směrnice (či je neimplementují včas), je v pravomoci Komise napomenout nebo zahájit řízení proti konkrétnímu členskému státu. Komise může rovněž daný stát žalovat u Soudního dvora EU (SDEU), přičemž těchto žalob není málo a rozsudky soudního dvora typu „Komise proti státu XY“ nejsou ničím

neobvyklým. Zkušenost s tím má i ČR, proti které byly podány žaloby např. za netransponování směrnice o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí; či z důvodu nekompatibility české právní úpravy týkající se zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s příslušnou směrnicí č. 85/337/EHS.

Stejskal a Zicha (2011) považují za nejvýznamnější právní normy oblasti životního prostředí právě aktualizované znění směrnice Rady 09/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích) a směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích).

Outlá (2008) uvádí, že vedle principu nadřazenosti (přednosti) unijního práva nad vnitrostátními právními řády zaručuje efektivní fungování práva EU rovněž jeho další charakteristická vlastnost, a to judikaturou SDEU deklarovaný, princip přímého účinku (bezprostředního účinku). Princip přímého účinku znamená, že jednotlivci se mohou dovolávat přímo ustanovení právního aktu před národními soudy.

Přímý účinek chápeme jako způsobilost normy práva EU být aplikována vnitrostátním soudem (Bobek a kol. 2011). Přímý účinek znamená, že na základě ustanovení práva EU mohou vznikat práva a povinnosti subjektům vnitrostátního práva, tj. fyzickým a právnickým osobám, a že se o těchto právech může rozhodovat před vnitrostátními orgány aplikace práva, tj. soudy a orgány veřejné správy, přímo na základě norem práva EU, které nemusí být transportované do vnitrostátního právního řádu (Hamul'ák, Stehlík 2011). Doktrína přímého účinku práva EU má své základy v judikatuře SDEU. Klíčovým je rozhodnutí 26/62 Van Gend en Loos. SDEU v něm řešil otázku právní povahy právního řádu Společenství (dnes Unie). Vyřešil především dilema, zda se jedná o regionální mezinárodní právo veřejné nebo právo nové mezinárodní organizace, anebo zda je toto právo odlišným, zcela novým právním systémem. Přiklonil se k „prokomunitárnímu“²⁰ výkladu a přiznal tomuto právu autonomní ráz. Zároveň potvrdil, že adresáty norem evropského práva jsou také jednotlivci, kterým tyto normy mohou přiznávat subjektivní práva, která tak tvoří součást jejich právního statusu. SDEU vycházel ve své judikatuře věnované přímému účinku z potřeby účinnosti norem evropského práva, který by byla výrazněji oslabena v případě, že by státy neplnily povinnosti, které jim tyto normy ukládají (Hamul'ák, Stehlík 2011). V rámci aplikace práva EU se rozlišují tři různé kategorie přímého účinku (podle toho, jaké subjekty se střetávají ve vzájemném právním vztahu):

²⁰ Dnes se používá výraz *unijnímu*.

- A. vertikální přímý účinek vzestupný (jednotlivec domáhající se svého práva vůči státu)
- B. vertikální přímý účinek sestupný (stát domáhající se svého práva vůči jednotlivci)
- C. horizontální přímý účinek (jednotlivec domáhající se svého práva vůči jinému jednotlivci)

Pravděpodobně „nejpropíranějším“ právním tématem, které je spojené s aplikací evropského práva a zároveň se řadí k nejkomplicovanějším otázkám práva EU, je problematika přímého účinku směrnic. O přímém účinku platí, že jej SDEU koncipoval jako určitou sankci vůči státům v případech, kdy pochybily při plnění svých povinností stanovených jim Smlouvou. A právě vzhledem k častým problémům ohledně (ne)plnění povinnosti implementovat směrnice včas nebo řádně, vypracoval SDEU doktrínu přímého účinku směrnic, jehož základ byl položen ve věci *Van Duyn*. Paní Van Duyn se dovolávala volného pohybu osob podle Smlouvy a také podle prováděcí směrnice²¹. Důvodů přímého účinku směrnice bylo podle Soudního dvora několik. Především je to závazný účinek směrnice, který na základě požadavku plné účinnosti unijního práva musí být maximalizován, což lze zajistit jen tak, že se budou moci směrnice dovolávat i jednotlivci (Bobek a kol. 2011). Základní podmínky pro přímý účinek směrnice jsou následující: *nedostatečná či chybějící implementace, uplynutí implementační lhůty a dostatečně přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice* (Bobek a kol. 2011).

Z oblasti životního prostředí lze zmínit právě směrnici o stanovištích, jenž má přispět k ochraně a uchování druhové rozmanitosti živočichů a rostlin a rozmanitosti přírodních stanovišť na území členských států EU. K tomu slouží zejména vytváření evropské soustavy chráněných území Natura 2000, přičemž členský stát má povinnost zajistit přímou ochranu nejen druhům žijícím na těchto územích, ale i ochranu samotného území (stanoviště) (Stejskal a Zicha 2011). K této směrnici se váže například rozsudek²² SDEU ze dne 10. ledna 2006, C-98/03 Komise proti Spolkové republice Německo, kde se v rozsudku píše: „*Spolková republika Německo [...] nestanovila pro určité projekty uskutečněné mimo zvláštní oblasti ochrany (dále jen „ZOO“) ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice“), povinné posouzení důsledků pro lokalitu v souladu s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice bez ohledu na to, že tyto projekty mohou mít*

²¹ Čl. 3 směrnice Rady 64/221 EHS ze dne 25.2.1964.

²² Rozsudek dostupný z <http://eur-lex.europa.eu>.

na ZOO významný vliv.“ nebo též rozsudek²³ SDEU ze dne 24. listopadu 2011, C-404/09 Komise proti Španělskému království: „[...] Španělské království tím, že povolilo povrchovou těžbu v dolech „Fonfría“, „Nueva Julia“ a „Ladrones“ bez posouzení, které by umožnilo vhodným způsobem určit, popsat a posoudit přímé, nepřímé a kumulativní vlivy existujících povrchových těžebních provozů nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 2 a 3, jakož i z čl. 5 odst. 1 a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. [...] nesplnilo povinnosti, které pro ně ve vztahu k LVS „Alto Sil“ vyplývají z čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice o stanovištích.“

6.2.4 Integrace unijního práva do českého právního řádu

Do ZOPK byly vstupem ČR do EU k 1. květnu 2004 implementovány základní předpisy Evropské unie pro oblast ochrany přírody a krajiny. Touto implementací převzala ČR mimo jiné i závazky v oblasti územní ochrany přírody, spočívající ve vytvoření odpovídající části soustavy chráněných území evropského významu EU – Natura 2000. Jedná se především o již zmíněnou směrnici Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*směrnice o stanovištích*), a o směrnici Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, na území České republiky (*ptačí směrnice*). Implementací těchto směrnic došlo k modifikaci druhové ochrany podle ustanovení těchto směrnic, včetně seznamů zvláště chráněných druhů (MŽP 2013b).

Na transpozici a implementaci směrnic dohlíží evropská Komise, přičemž v případech jejich porušení je proti dotyčnému členskému státu vedeno řízení o porušení smlouvy – jde o římskou Smlouvu o založení EHS a její čl. 226. V případné konečné fázi je vznešena žaloba u SDEU sídlícího v Lucembursku. Rozsudky SDEU se shromažďují do sbírek jako důležitý pramen interpretace pro právníky pracující v této oblasti (Prchalová 2010). Žalob proti různým členským státům EU již byla podána celá řada, jelikož na národní úrovni není vždy vůle k ochraně přírody v takovém měřítku, k jakému zavazují směrnice. Výjimkou není ani ČR, proti které bylo z důvodu nesprávné implementace²⁴ některých článků směrnic do českého právního řádu rovněž vedeno řízení o porušení smlouvy.

Problematika integrace unijního práva do českého právního řádu se týká především soudů, a co se českých soudů týče, pak přistoupením ČR k EU je tato záležitost vnímána jako zásadní proměna v jejich činnosti, jelikož od 1. května 2004 mají povinnost samostatně aplikovat

²³ Tamtéž.

²⁴ ČR byla v roce 2006 prostřednictvím formálních stížností Komisí upozorněna na nedostatečné zapracování směrnic do českého právního řádu (ZOPK), o tři roky později, v roce 2009, ČR provedla nápravu v podobě schválení novel ZOPK, konkrétně se jedná novelu č. 381/2009 Sb. a č. 349/2009 Sb.

unijní právo. Soudy mají mimo jiné znát právo EU a vznášet jej z úřední povinnosti v případě, kdy mají podobnou povinnost s ohledem na právo vnitrostátní. Pokud identifikují rozpor mezi českou úpravou a právem unijním, mají povinnost buď ustanovení obou normativních světů souladně vyložit, nebo dát přednost přímo účinnému právu EU (Bobek a kol. 2011).

K výše zmíněnému uvádím stěžejní legislativu, související se vzájemným vztahem českého a unijního práva.

Článek 1 odst. 2 Ústavy: *„Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“*

Článek 10a odst. 1 Ústavy: *„Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“*

Článek 10 Ústavy: *„Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“*

Tyto mezinárodní smlouvy jsou tak inkorporovány do českého právního řádu, stávají se formálními prameny práva použitelných vedle jiných pramenů práva vnitrostátního původu. Ačkoli to neznámá, že by všechny ustanovení takové mezinárodní smlouvy byla rovněž schopna aplikace ze strany orgánů ČR, jejich průnik do právního řádu je nejintenzivnější (Bobek a kol. 2011).

Článek 95 odst. 1 Ústavy: *„Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.“*

Bobek a kol. (2011) upozorňují na to, že pravomoci vnitrostátních soudů se proměnily celkem dramaticky – jakmile je např. v otázce výkladu vnitrostátního práva relevantní výklad práva EU, mohou se obracet s předběžnou otázkou na Soudní dvůr, za určitých podmínek jsou povinny neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které je s právem EU v rozporu.

V českém ústavním právu absentuje výslovné vymezení vztahu evropského a vnitrostátního práva. K otázce přednostní aplikace evropského práva zaujal postoj Ústavní soud v rozhodování kauzy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 - Cukerné kvóty, kdy dle jeho slov *„[...] by mělo být povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti jednoho z nově přistoupičích členů pokusit se k těmto otázkám ve své judikatuře relevantně vyjádřit.“* Ústavní soud ve svém nálezu uznal princip přednosti za základní atribut evropského práva a akceptoval jeho působení také uvnitř českého právního systému. I když Ústavní soud výslovně nevyjádřil, že přiznává evropskému právu přednost před právem národním, lze takový závěr z jeho argumentace dovodit (Hamul'ák, Stehlík 2011). V kauze

cukerných kvót ovšem Ústavní soud ve svém stanovisku také dodává, že se nehodlá smířit s absolutní předností unijního práva a že delegaci pravomocí nepovažuje za trvalou a neomezenou: „[...] *delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.*“²⁵

6.3 Prameny práva životního prostředí EU

Prameny unijního práva životního prostředí jakožto formy práva objektivního jsou obsaženy v primárním i sekundárním unijním právu. Z primárního práva má v tomto ohledu největší relevanci Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) (Damohorský 2010). Ochrana přírody, přírodních ekosystémů, fauny a flóry je v unijním právu řešena především prameny sekundárního práva (tzn. jednotlivými směrnici, nařízeními a rozhodnutími) (Stejskal a Zicha 2011). Právní úprava ochrany životního prostředí v rámci primárních pramenů unijního práva není speciální, nýbrž jí slouží jako základ jednotlivé články SFEU. Stejně jako v jiných oblastech, EU může kromě legislativních nástrojů, které jí poskytuje primární právo (směrnice, nařízení, rozhodnutí apod.), vydávat i dokumenty nelegislativní povahy jako např. bílé a zelené knihy. Politika Unie v oblasti životního prostředí je zakotvena v hlavě XX (články 191-193) SFEU, ovšem tato problematika zasahuje i do dalších odvětví, jako jsou zemědělství, doprava, energetika, cestovní ruch a tak dále. Základní principy, na kterých zmíněná politika životního prostředí Unie stojí, jsou uvedeny v druhém odstavci článku 191 SFEU: „*Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.*“ Damohorský (2010) však dodává, že poměrně zásadním problémem zůstává samotné vymezení pojmu „životní prostředí“, který není v žádném ustanovení primárního práva definován – je třeba si ho ze znění článků 191-193 SFEU dovodit.

Základními stavebními prvky unijního práva životního prostředí jsou cíle, kterých se má prostřednictvím práva dosahovat, a principy (zásady) ve smyslu obecných pravidel, z nichž je potřeba vycházet utváření ekologických norem a jejich realizaci. Méně podstatným prvkem,

²⁵ Rozsudek dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

který výše dva uvedené doplňuje, je pak stanovení určitých podmínek, resp. předpokladů, za kterých jsou environmentální normy realizovány. K hlavním cílům ochrany životního prostředí v rámci unijního práva patří vysoká úroveň ochrany²⁶ a TUR²⁷ (Damohorský 2010). Vedle těchto dvou obecných cílů jsou dle čl. 191 odst. 1 SFEU stanoveny čtyři specifické cíle:

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.

Článek 193 SFEU, týkající se životního prostředí, stanoví, že ochranná opatření (dle znění čl. 192 SFEU) nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření, zároveň tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami.

Důležitým koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí jsou tzv. akční rámce²⁸, které byly přijímány od počátku 70. let minulého století jako reakce na skutečnosti, že původní Smlouva o Evropském hospodářském společenství neobsahovala žádná ustanovení, která by mohla být základem pro přijímání environmentálních opatření na unijní úrovni. Obsahem akčních programů by mělo být stanovení prioritních cílů, opatření k jejich dosažení a časová období, v nichž by měla být tato opatření realizována (Damohorský 2010).

6.4 Institut právní odpovědnosti

Odpovědnost v nejširším slova smyslu při ochraně životního prostředí hraje klíčovou roli, neboť zahrnuje uvědomění si svých povinností za stav země, státu, kraje, obce, místa, kde žijeme. Odpovědnost je kategorií nejen právní, ale i ekonomickou, filozofickou a psychologickou. Vcelku obecně jsou však přijímány odpovědnost morální a odpovědnost právní (Damohorský 2010).

Zákon stanoví, že ten, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny chráněné podle zákona ZOPK, je povinen navrátit ji do původního stav, pokud je to možné a účelné. Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany

²⁶ Viz uvedený čl. 191 SFEU.

²⁷ Čl. 11 SFEU: *Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*

²⁸ Akčním rámcům (programům) se věnují více v kapitole financování soustavy Natura 2000.

přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření²⁹ k nápravě.³⁰

Porušením ustanovení ZOPK nebo rozhodnutím vydaného na jeho základě má za následek vznik právní odpovědnosti na straně porušující osoby. Odpovědnost na úseku ochrany přírody je upravena nápravnými opatřeními (§ 86), ukládáním pokut za přestupky a jiné správní delikty (§ 87 a § 88) a odebíráním zvláště chráněných živočichů nebo zvláště chráněných rostlin držených nelegálně (§ 89). Zmíněné nápravné a sankční prostředky lze uložit i současně. Na rozdíl od správních deliktů při ukládání nápravných opatření není dána lhůta vydání rozhodnutí, po jejímž uplynutí už by nebylo možno nápravu uložit, přičemž není vyloučen ani vznik trestněprávní odpovědnost (Prchalová 2010).

Na úrovni EU je třeba také zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Damohorský (2010) uvádí, že právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí je v české odborné právní literatuře z důvodu potřebného zkrácení a zjednodušení označována jako ekologicko-právní odpovědnost. Tato zahrnuje odpovědnost jak deliktů, tak i za ztráty na životním prostředí. Deliktů odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, tedy za takové jednání, kterým se porušují jednotlivá ustanovení (povinnosti osob) na ochranu životního prostředí či jeho složek. V právu se v této oblasti uplatňuje jak odpovědnost trestní (trestněprávní, za trestné činy), tak i správní (za správní delikty).

Pro svou výrazně odstrašující funkci hraje stále větší úlohu při ochraně životního prostředí trestní právo. V posledních letech se nejen zvyšuje četnost, ale zejména závažnost protiprávních činů proti životnímu prostředí, které zjevně nemohou být sankcionovány na úrovni správního práva. Nový trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) účinný od 1. ledna 2010 upravuje nově trestné činy proti životnímu prostředí na jednom místě, a to ve své hlavě VIII. Skutkové podstaty použitelné pro trestání činů proti životnímu prostředí či jeho složkám můžeme podle Damohorského (2010) rozdělit do tří skupin, a to na skutkové podstaty:

- A. obecné (široce využitelné pro sankcionování činů proti zájmům na ochraně životního prostředí jako takového, „Poškození a ohrožení životního prostředí“ podle § 293 a 294 TrZ, viz dále)
- B. zvláštní (aplikovatelné jen pro určité dílčí problémy ve speciálních případech, jako např. „Pytláctví“ v § 304 nebo „Poškození lesa“ v § 295 TrZ)

²⁹ Nápravné opatření ukládá orgán ochrany přírody správním rozhodnutím. Tímto orgánem ochrany přírody mohou být inspekce, obecní úřady s rozšířenou působností nebo správy.

³⁰ § 86 odst. 1 a 2 ZOPK.

C. ostatní (použitelné ve prospěch ochrany životního prostředí, např. „Zneužití pravomoci úřední osoby“ v § 329 TrZ)

Obecná skutková podstata úmyslného trestného činu „Poškození a ohrožení životního prostředí“ je formulována tak, že se tohoto činu dopustí ten, kdo úmyslně poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt nebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo úmyslně takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.³¹

Hendrych a kol. (2005) popisují správní delikt jako jeden z druhů právních deliktů, jež nauka správního práva používá jako souborný pojem, zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě. V literatuře se správním deliktem označuje zpravidla protiprávní jednání (v našem případě jednání porušující předpisy z práva životního prostředí), jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá orgán trest stanovený normou správního práva. Patří sem jak správní delikty fyzických osob (zejména přestupky), tak i správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Klíčovým kritériem pro zařazení protiprávního činu do příslušné kategorie je, jaká osoba se ho dopustila. Zatímco u deliktů odpovědnosti fyzických osob jde o odpovědnost subjektivní, jedná se u právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti o odpovědnost objektivní za následek (Damohorský 2010).

Pokud se mluví o trestněprávní odpovědnosti v rámci EU, pak je třeba zmínit, že za účelem účinnější ochrany životního prostředí byla dne 19. listopadu 2008 Evropským parlamentem a Radou přijata směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, definující především trestné činy proti životnímu prostředí (dalšími důležitými institucemi této směrnice jsou sankce a odpovědnost právnických osob). Tato směrnice stanoví minimální soubor trestných činů proti životnímu prostředí a také ukládá členským státům, aby zavedly trestní sankce proti těmto trestným činům, spáchaným úmyslně či v důsledku hrubé nedbalosti (Evropská unie 2008).

³¹ § 293 zákona č. 40/2009 Sb., TrZ.

Jednání postihovaná touto směrnicí³²:

- vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- sběr, přeprava, zpracovávání nebo odstraňování odpadů, včetně provozního dohledu nad těmito postupy a následné péče o zařízení pro odstraňování a včetně úkonů, jež přebírají obchodníci nebo zprostředkovatelé (nakládání s odpady), které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- přeprava odpadu, pokud tato činnost spadá do oblasti působnosti čl. 2 bodu 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů a probíhá v množství jiném než zanedbatelném, ať již je provedena jednorázově nebo v několika zásilkách, které spolu zřejmě souvisejí;
- provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky a které mimo samotné zařízení způsobuje nebo může způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách;
- výroba, zpracování, manipulace, použití, držení, skladování, přeprava, dovoz, vývoz nebo ukládání jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách
- usmrcování, ničení, držení nebo odchyt jedinců chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad na stav daných druhů z hlediska ochrany;
- obchodování s jedinci chráněných druhů volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin nebo s jejich částmi nebo odvozeninami, kromě případů, kdy se toto jednání týká zanedbatelného množství jedinců těchto druhů a má zanedbatelný dopad

³² článek 3, písm. a) až i), směrnice 2008/99/ES.

na stav daných druhů z hlediska ochrany;

- každé jednání, které způsobí významné poškození stanoviště v chráněné lokalitě;
- výroba, dovoz, vývoz, uvádění na trh nebo používání látek poškozujících ozonovou vrstvu.

6.5 Natura 2000

Pojem Natura 2000 je charakterizován jako *celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit*³³. Stejně jako na ostatních územích jednotlivých členských států EU je i na území České republiky Natura 2000 tvořena ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami, které požívají smluvní ochranu nebo jsou chráněny jako zvláště chráněné území.

Natura 2000 má své zakotvení rovněž ve směrnici o stanovištích, kde se o ní hovoří jako o *spojité evropské ekologické síti oblastí zvláštní ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti*³⁴ *a stanovišti druhů*³⁵ *má umožnit zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo případně umožní tento stav obnovit. Síť Natura 2000 zahrnuje i zvláště chráněná území vyhlášená členskými státy podle směrnice o ptácích*³⁶ (79/409/EHS). Postup při vyvážení soustavy Natura 2000 a také její ochrana jsou popsány především ve čtvrté části ZOPK.

Z požadavků vyplývajících ze Smlouvy o přistoupení ČR k EU ze dne 16. dubna 2003, byly k 1. květnu 2004 (kdy ČR vstoupila do EU) do českého právního řádu novelou zákona – provedenou zejména zákonem č. 218/2004 Sb.³⁷, kterým došlo k harmonizaci českých zákonů na úseku ochrany přírody s unijním právem a kterým byly stanoveny podmínky³⁸ pro vytvoření soustavy Natura 2000 – implementovány směrnice ES 79/409/EHS z 2. dubna 1979 (dnes aktualizovaná směrnice 2009/147/ES) o ochraně divokých ptáků (*ptačí směrnice*) a směrnice ES 92/43/EHS z 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť a ochraně divoké

³³ §3 písm. r) ZOPK.

³⁴ Uvedených v příloze I Směrnice o stanovištích.

³⁵ Uvedených v příloze II Směrnice o stanovištích.

³⁶ čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích.

³⁷ Zákon, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění

³⁸ Přijetím tohoto zákona zároveň vznikla ČR povinnost vytvořit evropskou soustavu chráněných území – Natura 2000.

fauny a flóry (*směrnice o stanovištích*). Další rozsáhlá novelizace byla provedena zákonem č. 349/2009 Sb. a doplněna zákonem č. 381/2009 Sb., jejichž předmětem byla především harmonizace ZOPK s unijním právem a úprava působností orgánů ochrany přírody. Za účelem ochrany ptáků jsou na základě směrnice o ptácích vyhlášovány ptačí oblasti (PO, angl. Special Protection Areas – SPA) a za účelem ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin jsou dle směrnice o stanovištích vyhlášovány evropsky významné lokality (EVL, angl. Sites of Community Importance – SCI) (AOPK ČR 2006). Obě výše uvedené směrnice stanoví předmět ochrany a základní principy, ale konkrétní nástroje k zajištění této ochrany upravují jen obecné rovině a ponechávají to spíše na jednotlivých členských státech s přihlédnutím k jejich tradičním právním řádům (Prchalová 2010). „Podíly“ jednotlivých členských států na rozloze soustavy Natura 2000 v měřítku celé EU uvádím v přílohách jako Tabulku č. 2 (EVL) a Tabulku č. 3 (PO). Grafické zpracování výskytu oblastí Natura 2000 v EU uvádím v přílohách jako Obrázek č. 3 (EVL) a Obrázek č. 4 (PO).

Ke zřízení české části soustavy Natura 2000 byla k zákonu rovněž vydána řada podzákoných prováděcích předpisů, mezi nimiž hlavní místo zaujímají nařízení vlády, jimiž jsou stanoveny jednotlivé PO, a nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam EVL. Toto nařízení vlády stanoví hranice biogeografických oblastí na území ČR a vyhláší lokality zapsané do tzv. národního seznamu EVL nacházejícího se na území ČR (Prchalová 2010).

Právní úprava ochrany území Natura 2000 je podle českého práva následující:

- PO jsou samostatnou kategorií chráněného území, vyhlášené se nařízením vlády
- EVL jsou chráněny jednak ze zákona předběžně (po jejich zařazení do evropského seznamu se teprve zajišťuje jejich ochrana konečná) a pak finálně buď smluvně nebo prostřednictvím některé z kategorií zvláště chráněného území (NP, CHKO, NPR, NPP, PR, PP) či podle speciálního druhu ochrany vyplývajícího ze zákona

Území Natura 2000 tedy nemají zcela jednotný ochranný režim. Ochranná opatření se uskutečňují cíleně pro vybrané evropsky významné druhy a stanoviště, které se v daném území nacházejí (Prchalová 2010).

6.5.1 Ptačí oblasti

Ptačí oblasti (PO, angl. Special Protection Areas – SPA) jsou vymezeny směrnicí 79/409/EHS, kde se v článku 1 píše: *Tato směrnice se týká ochrany všech druhů ptáků*

přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, na něž se vztahuje Smlouva. Zahrnuje ochranu, péči o tyto druhy a jejich kontrolu a stanoví pravidla pro jejich využívání. Vztahuje se na ptáky, jejich vejce, hnízda a stanoviště.

PO vznikají na základě dnes aktualizované směrnice 2009/147/ES pro druhy ptáků uvedené v příloze I³⁹ této směrnice a stěhovavé druhy, které se pravidelně vyskytují na území členských států EU; přičemž společně s evropsky významnými lokalitami tvoří soustavu Natura 2000. Česká republika implementovala tuto směrnici do ZOPK a jednotlivá ptačí území jsou v ČR vyhlášována samostatně formou nařízení vlády (AOPK ČR 2005b). Po vyhlášení PO již platí všechny povinnosti vyplývající z ustanovení § 45a–45i ZOPK ode dne jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Kritéria pro určování PO jsou založena na kritériích pro výběr významných ptačích oblastí (Important Bird Areas – IBA) v EU. Jedná se o vědecká kritéria vytvořená mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptactva BirdLife International (Stejskal 2006). Směrnice o ptácích, na rozdíl od směrnice o stanovištích, neuvádí žádná kritéria pro výběr lokalit. Členské státy mají volnost při výběru nejvhodnějších míst, ale výběr musí být proveden na základě platných ornitologických kritérií (AOPK ČR 2005b). Ptačí oblasti se vyhláší pro dvě skupiny druhů ptáků:

- druhy vyjmenované v příloze I. směrnice 79/409/EHS o ptácích (v ČR 41 druhů),
- pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy ptactva, které nejsou uvedeny v příloze I. směrnice o ptácích (v ČR 6 druhů).

PO podle původního ministerského návrhu novely zákona měly být další, již sedmou kategorií zvláště chráněného území, podle schválené novely zákona o ochraně přírody a krajiny se však vymezují jen v rámci obecné ochrany přírody. Nejedná se tedy o zvláště chráněná území (ZCHÚ), jak si mnozí mohou plést (i když se mohou překrývat, viz dále) – proto ještě uvádím několik zásadních rozdílů mezi PO a ZCHÚ, na které ve svých publikacích upozorňují ČSO (2007) a Stejskal (2006):

- ZCHÚ (národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka) jsou chráněna jako celek. Naproti tomu u PO je povinnost chránit předmět ochrany, tedy druhy a stanoviště, pro které byly dané lokality navrženy.

³⁹ Směrnice má celkem 5 příloh: I. Seznam chráněných druhů a poddruhů ptáků, pro které je povinnost vyhlášovat ptačí oblasti; II. Seznam chráněných druhů a poddruhů ptáků, které mohou být za určitých podmínek loveny; III. Seznam druhů ptáků, které mohou být za určitých podmínek uvedeny na trh; IV. Seznam zařízení, mechanismů a dopravních prostředků, které nelze použít k lovu; V. Seznam výzkumu a činností nezbytných pro ochranu, řízenou péči a využívání populací druhů z přílohy I., kterým musí být věnována zvláštní pozornost.

- v ZCHÚ jsou chráněny druhy ohrožené z hlediska ČR. V PO jsou chráněny druhy ohrožené z hlediska EU. Proto se vyhláší ptačí oblasti i pro druhy, které naši legislativou sice chráněny nejsou, ale v rámci EU jsou ohrožené (např. datel černý, žluna šedá, lejsek bělokrký)
- PO se na rozdíl od ZCHÚ vyhlásí vždy, pokud jsou naplněna objektivní kritéria vyplývající z legislativy
- PO jsou vyhlášovány nařízením vlády podle §45e ZOPK
- návrh na vymezení PO se projednává jen s obcemi a kraji, nikoli s vlastníky jednotlivých pozemků
- PO se v terénu nevyznačují stejným způsobem jako ZCHÚ, ale způsobem, který stanoví MŽP
- ochrana PO není tak přísná jako u ZCHÚ
- PO nemají na rozdíl od ZCHÚ ochranné pásmo
- pro PO se nezpracovávají plány péče (jako u ZCHÚ), ale zpracovává se, v případě potřeby, tzv. souhrn doporučených opatření⁴⁰, který ale také není závazný pro soukromé subjekty
- v PO nelze omezit či zakázat vstup veřejnosti z důvodu ochrany přírody podle § 64 zákona, leda by se jednalo zároveň o území NP, NPR, NPP, 1. zóny CHKO a jeskyně
- PO nemají tzv. základní ochranné podmínky ze zákona, jako je tomu u ZCHÚ, ale pouze bližší ochranné podmínky, uvedené v jednotlivých zřizovacích předpisech, kterými jsou nařízení vlády. Jde o výčet činností v PO, ke kterým je potřeba předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (správy NP, CHKO a krajské úřady), jinak je nelze realizovat. Provádění takových činností bez souhlasu lze postihnout jako přestupek dle § 87 odst. 3 písm. n) nebo jako jiný správní delikt podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

PO se mohou (a v praxi tomu často tak je, např. NP Podyjí, NP Krkonoše nebo NP Šumava) územně překrývat se stávajícími ZCHÚ a to částečně či úplně. V těchto případech je nutné respektovat legislativu platnou jak pro příslušnou PO, tak zároveň pro příslušné ZCHÚ (Stejskal 2006). V případě, že se PO ani částečně nepřekrývá se ZCHÚ, pak se na ni legislativní opatření týkající se ZCHÚ nevztahují.

⁴⁰ Soubory doporučených opatření v rámci PO stanoví MŽP dle zpracování AOPK ČR, jedná se o návrhy ochranných opatření, které mají být v těchto oblastech realizovány.

Ačkoli systém ochrany a správy PO stále není úplně dokonalý, už v srpnu roku 2007 publikoval magazín Science analýzu (Arroyo a kol. 2012), ze které vyplývá, že PO jako takové se výrazně podílely na zastavení úbytku většiny ohrožených druhů ptáků v Evropě.

6.5.2 Evropsky významné lokality

Pojem EVL je definován v § 3 odst. 1 písm. q) ZOPK jako lokalita vyžadující zvláštní územní ochranu a splňující podmínky podle § 45a odst. 1, která:

1. byla zařazena do seznamu lokalit nacházejících se na území České republiky vybraných na základě kritérií stanovených právními předpisy Evropských společenství a vyžadujících územní ochranu, a to až do doby jejího zařazení do seznamu lokalit významných pro Evropská společenství,

2. splňuje podmínky pro zařazení do národního seznamu, ale nebyla tam zařazena, a vyskytuje se na ní prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh, a o jejímž zařazení do evropského seznamu se s Evropskou komisí jedná, a to až do doby, kdy se o zařazení nebo nezařazení lokality dohodne Česká republika s Komisí nebo do rozhodnutí Rady Evropské unie, nebo

3. byla zařazena do evropského seznamu.

Evropsky významná lokalita (EVL; angl. Special Areas of Conservation – SAC) je druhým typem chráněných území v rámci soustavy Natura 2000 a je legislativně podložena v ZOPK, který implementuje evropskou směrnici o stanovištích (92/43/EHS). Pro účely směrnice⁴¹ 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a ochraně divoké fauny a flóry se výrazem:

a) *ochrana* rozumí všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť a populací volně žijících živočichů a plane rostoucích rostlin v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany podle definice pod písmeny e) a i),

b) *přírodní stanoviště* rozumí přírodní nebo přírodě blízká suchozemská nebo vodní oblast vymezená zeměpisnými, abiotickými a biotickými znaky,

c) *typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství* rozumí ty typy přírodních stanovišť na území uvedeném v článku 2.

⁴¹ Směrnice má celkem 5 příloh: I. Seznam přírodních stanovišť, pro které se vyhláší evropsky významné lokality; II. Seznam druhů živočichů (kromě ptáků) a rostlin, pro které se vyhláší evropsky významné lokality; III. Seznam kritérií pro výběr evropsky významných lokalit; IV. Seznam druhů živočichů a rostlin, které v zájmu společenství vyžadují přísnou ochranu; V. Seznam druhů živočichů a rostlin, jejichž odchyt ve volné přírodě a využívání, může být předmětem určitých opatření na jejich obhospodařování.

EVL jsou zřizované pro hodnotná území, zvaná evropsky významná stanoviště a pro evropsky významné druhy (s výjimkou ptáků), jež jsou vymezené na základě přílohy I⁴² směrnice o stanovištích. Mezi chráněnými druhy rostlin, živočichů a stanovišť směrnice ještě rozlišuje ty, které jsou obzvláště významné a vzácné z evropského hlediska a označuje je jako „prioritní“ – jejich ochrana je nejpřísnější.

Je důležité zmínit, že v případě EVL se nejedná o další zvláštní kategorii územní ochrany podle § 14 ZOPK, ani však o kategorii obecné, či smíšené ochrany přírody, jako je tomu u PO či přírodního parku. EVL jsou zařazovány nařízením vlády ČR do tzv. národního seznamu. Národní seznamy všech členských států EU jsou hodnoceny z hlediska dostatečnosti kvality a počtu navržených EVL Evropskou komisí na biogeografických seminářích. Následně jsou jednotlivé národní seznamy překlápěny do tzv. evropského seznamu (MŽP 2013c). V ČR vyšlo 19. června 2012 ve Sbírce zákonů pod č. 208/2012 Sb. nařízení vlády o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu – na našem území je v současnosti 1082 evropsky významných lokalit, které se nacházejí v panonské⁴³ a kontinentální⁴⁴ biogeografické oblasti.

Zveřejněním návrhu národního seznamu EVL ve Sbírce zákonů začínají být účinná některá ustanovení ZOPK. Jedná se především o:

- A. Předběžnou ochranu EVL (§ 45b)
- B. Sledování stavu EVL (§ 45f)
- C. Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na EVL a PO

Ad A)

Týká se lokalit nebo jejich částí, které leží mimo stávající ZCHÚ. Je zakázáno poškozování EVL a sporné lokality zařazené do národního seznamu, přičemž za poškozování se nepovažuje řádné hospodaření nebo v případě smluvní ochrany činnosti dle smlouvy uzavřené s orgánem ochrany přírody.⁴⁵

⁴² vymezené v příloze č. 1 vyhlášky 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, v souvislosti s vytvářením soustavy Natura 2000

⁴³ V roce 2005 v maďarském Sarródu proběhl biogeografický seminář pro panonskou oblast, kde byla hodnocena dostatečnost českého, slovenského a maďarského národního seznamu. Změna národního seznamu se odrazila v nařízení vlády č. 301/2007 Sb. (účinnost od 1. prosince 2007), kterým se novelizovalo nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam EVL.

⁴⁴ Biogeografický seminář pro kontinentální oblast, kde byla hodnocena dostatečnost českého, polského a slovinského národního seznamu, proběhl v roce 2006 v Darové u Plzně. Změna národního seznamu se odrazila v nařízení vlády č. 371/2009 Sb. (účinnost od 3. 11. 2009), kterým se novelizovalo nařízení vlády č. 132/2005 Sb. ve znění nařízení vlády č. 301/2007 Sb., kterým se stanoví národní seznam EVL.

⁴⁵ § 45b ZOPK.

Ad B)

Povinností orgánů ochrany přírody je sledovat stav PO, evropsky významných druhů a jednotlivých typů evropských stanovišť, zejména EVL. Výsledky monitorování předkládá MŽP pravidelně Komisi a veřejnosti.⁴⁶

Ad C)

Tato opatření je třeba provádět pro všechny koncepce a záměry, které by samostatně či ve spojení s jinými mohly významně ovlivnit území EVL nebo PO. Koncepci nebo záměr nelze schválit, pokud by mohl mít dle výsledků hodnocení negativní vliv na EVL či PO.⁴⁷

6.5.3 Právní ochrana soustavy Natura 2000

Natura 2000 je založena na ochraně typů stanovišť a druhů významných z hlediska celé EU prostřednictvím evropské legislativy. Což je současně i důvodem toho, proč musí být vymezena nezávisle na síti českých (národních) chráněných území, a to i přes to, že česká síť je poměrně velmi reprezentativní a že se „naturová“ území v konečném výsledku se sítí českých ZCHÚ částečně překrývají. Soustava Natura 2000 tedy „národní“ ochranu přírody nenahrazuje, ale rozumným způsobem doplňuje (Stejskal 2006). Jak zmiňuje Měkotová (2007), Natura 2000 je projevem rozpracování politiky TUR a Agendy 21⁴⁸ do prostředí EU a není pouhou politickou „domluvou“, ale lze o ní hovořit jako o organické součásti evropské legislativy životního prostředí, včetně sankčních nástrojů.

Damohorský a Stejskal (2005) dělí právní ochranu soustavy Natura 2000 na tři různé okruhy ochranných podmínek, přičemž právní úprava ochranných podmínek EVL a PO je ukotvena především ve čtvrté části ZOPK, kde kromě její samotné ochrany najdeme také postup při vytváření soustavy Natura 2000.

První okruh ochranných podmínek se vztahuje na všechna území soustavy Natura 2000, tj. EVL i PO. Jakýkoliv individuální správní akt ve formě povolení, souhlasu, kladného stanoviska nebo výjimky ze zákazu vydávaný orgánem ochrany přírody pro území Natura 2000 lze vydat pouze tehdy, je-li vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně byla EVL nebo PO určena. Navíc nesmí dojít k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování těchto druhů, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu zákona o ochraně přírody. Není-li možné závažné či nevratné poškození stanovišť a biotopů druhů nebo soustavné či dlouhodobé vyrušování

⁴⁶ § 45f ZOPK.

⁴⁷ § 45h a § 45i ZOPK.

⁴⁸ Jedná se o programový dokument OSN z roku 1992, jehož obsahem je mj. ochrana a správa přírodních zdrojů.

těchto druhů vyloučit, lze dál postupovat pouze podle §45i zákona o ochraně přírody.⁴⁹ Dále jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území EVL nebo PO, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. Vlastní postup při tomto hodnocení je dán zněním § 45i zákona o ochraně přírody. Povinnost podstoupit výše uvedené hodnocení se nevztahuje pouze na plány péče zpracované pro dotčené území.⁵⁰

Druhý okruh ochranných podmínek území zařazených do soustavy Natura 2000 se liší podle toho, zda se jedná o PO či EVL. V případě EVL je druhý okruh ochranných podmínek tvořen jednak předběžnou ochranou těchto lokalit a dále také zněním základních ochranných podmínek jednotlivých kategorií zvláště chráněných území a zákazem poškozování označených smluvně chráněných území (Damohorský a Stejskal 2005). Předběžná ochrana spočívá v tom, že je výslovně zakázáno poškozování EVL zařazených do národního seznamu (nebo do tzv. sporné lokality, tj. o kterých daný stát s EU jedná). Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán⁵¹ ochrany přírody pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Za poškozování se nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy⁵² a smlouvami⁵³ uzavřenými dle § 69 zákona o ochraně přírody. Předběžná ochrana se jinak vztahuje bez výjimky na všechny EVL, tj. zařazené jak do národního, tak do evropského seznamu. V rámci předběžné ochrany je rovněž nutné provádět hodnocení důsledků koncepcí či záměrů, které by mohly mít negativní vliv na EVL či PO. Předběžná ochrana zaniká zařazením EVL do evropského seznamu (vyhlášením nařízení Vlády ČR) nebo případným nezařazením do tohoto seznamu. Základní ochranné podmínky byly do ZOPK zpracovány novelami č. 349/2009 Sb. a č. 381/2009 Sb. Zákon stanoví, že *EVL jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany*

⁴⁹ § 45g ZOPK.

⁵⁰ § 45h ZOPK.

⁵¹ Příslušným orgánem ochrany přírody k vydání této výjimky jsou krajské úřady podle § 77a odst. 4 písm. k), nebo správy podle § 78 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

⁵² Například zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění, zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění.

⁵³ Jedná se o smlouvy o poskytnutí příspěvku k provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody.

přírody.⁵⁴ Pokud je EVL, uvedená v evropském seznamu, chráněna smluvně či formou ZCHÚ, základní ochrana se na ni nevztahuje.

Třetí okruh ochranných podmínek je dán obsahem konkrétních zřizovacích předpisů jednotlivých PO e EVL vyhlášených za zvláště chráněná území. Jedná se o individuální ochranné podmínky stanovené doslova „na míru“ pro každé konkrétní území. V případě PO může být pro zabezpečení předmětu ochrany vymezen okruh činností vázaných na souhlas orgánů ochrany přírody, přičemž tyto činnosti vázané na předchozí se stanoví v nařízení vlády, kterým se vyhlašuje daná PO. Na rozdíl od prvních dvou okruhů ochranných podmínek, které jsou vymezeny zákonem, lze stanovení třetího okruhu ochranných podmínek chápat pouze jako možnost, nikoliv nutnost nebo povinnost. Třetí okruh ochranných podmínek je nejvíce spojen s konkrétním územím – v případě smluvní ochrany jej tvoří podmínky zavazující vlastníka nemovitosti sjednané orgánem ochrany přírody ve smlouvě o zřízení věcného břemene (Damohorský a Stejskal 2005).

K jednomu z nejsilnějších nástrojů ochrany lokalit soustavy Natura 2000 patří povinnost hodnocení vlivů koncepcí a uskutečňování záměrů na EVL a PO (Pokorný a kol. 2010). V posledních letech se do popředí oblasti ochrany přírody dostal právě tento nástroj, který se řídí zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb. – zákon rozeznává tzv. EIA a SEA. V rámci procesu EIA jsou posuzovány stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona a v rámci procesu SEA jsou posuzovány koncepce uvedené v § 3 písm. b) a § 10a odst. 1) zákona (Anděl a kol. 2005). Metodika vypracovaná k posuzování v rámci EIA/SEA přesně vymezuje povinné subjekty, povinnosti oznamovatele, pravomoci a povinnosti státní správy, povinnosti zpracovatele a posuzovatele dokumentace a na základě demokratického přístupu také umožňuje do celého procesu hodnocení a rozhodování vstoupit občanské společnosti a činí tak tento proces veřejným (Měkotová 2007). Kubeš a Perlinem (1998) řadí zákon o posuzování vlivů na životním prostředí k těm, které společně s dalšími (především se ZOPK, zákonem o životním prostředí a zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu) významným způsobem zasáhly do praxe tvorby územních plánů – posílily nutnost projednávání a schvalování územních plánů za účasti veřejnosti a daly důraz na hodnocení přírody a krajiny a hodnocení důsledků plánovaných změn na životní a přírodní prostředí.

ZOPK praví, že *jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO,*

⁵⁴ § 45c odst. 2 ZOPK.

podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek⁵⁵. Výjimku pro dotčená území představují v tomto ohledu plány péče⁵⁶ zpracované orgánem ochrany přírody. Při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí⁵⁷, jedná se především o zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění. Postup podle § 45i je zvláštní právní úpravou oproti obecné úpravě v zákonu č. 100/2001 Sb. a tím pádem se použije přednostně⁵⁸.

Národní úprava (uvedená v § 45h a 45i ZOPK) zajištění hodnocení důsledků zamýšlených koncepcí nebo záměrů, které by mohly ovlivnit lokality Natura 2000, vychází z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (s tím rozdílem, že směrnice používá pojmy plán nebo projekt). Směrnice hovoří o tom, že *jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti*⁵⁹. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu⁶⁰, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s

⁵⁵ § 45h odst. 1 ZOPK.

⁵⁶ Plány péče se připravují pro ZCHÚ a jejich ochranné pásmo a navrhují se v nich opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany.

⁵⁷ Pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 nestanoví jiný postup.

⁵⁸ Z usnesení Ústavního soudu ze dne 7.1. 2009, sp. zn. III.ÚS 331/98: „Zásada „zvláštní zákon má přednost před obecným zákonem“ je zásadou velmi starou, jejíž aplikace je po staletí neměnná. Z uvedené zásady jednoznačně vyplývá, že, jsou-li naplněny podmínky pro použití zvláštní právní úpravy, musí se tato úprava aplikovat a nelze použít úpravu obecnou. Naopak, nejsou-li naplněny podmínky aplikace zvláštní úpravy, nelze ji použít a musí se postupovat podle úpravy obecné. Toto pravidlo nepřipouští výjimky, které by vycházely z úvahy výhodnosti.“

⁵⁹ čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

⁶⁰ Otázku definice pojmu veřejného zájmu se několikrát zabýval i Ústavní soud, např. v nálezu sp. zn. I ÚS 198/95, kde je uváděno, že *ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti. Pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možné označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Veřejný zájem má být vždy zjišťován v konkrétní věci v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších zájmů, nelze jej stanovit všeobecně dopředu na všechny případy.*

*ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise*⁶¹. Koncepce a záměry jsou obecně pro potřeby posuzování vlivů na životní prostředí definovány v zákoně č. 100/2001 Sb., na který ZOPK odkazuje.

V případě koncepcí týkajících se lesů je třeba odkázat na zvláštní úpravu zakotvenou v § 4 odst. 4 ZOPK na základě novely provedené zákonem č. 349/2009 Sb. Zákon stanoví, že *orgán ochrany přírody nevydá souhlasné závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, pokud by měly významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany EVL nebo PO*.⁶² Pro územní plánování (ve smyslu územně plánovací dokumentace jako druhu koncepce) platí zvláštní právní úprava, a to zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (Prchalová 2010).

Po vstupu ČR do EU v prvním období vyvstal závažný problém, jak se bez přechodného období vyrovnat s novými právními požadavky. V tomto období bylo nutné nějakým způsobem zajistit posouzení vlivů na území Natura 2000 v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jelikož přechodné období s EU nebylo v tomto ohledu dojednáno⁶³. Obvykle se tyto případy posuzovaly ad hoc podle stadií dosavadních povolovacích řízení. V souvislosti s tímto bylo rovněž nutné řešit otázku, do kdy lze posuzování vlivů na území soustavy Natura 2000 v ukončených nebo probíhajících procesech ještě provádět – směrnice totiž konkrétní datum neuvádí (Prchalová 2010). V českém právním řádu je v tomto ohledu rozhodným datem okamžik vydání pravomocného stavebního povolení, jelikož po jeho vydání by již posuzování bylo bezpředmětné. Problematiku posuzování vlivů na životní prostředí najdeme i v rozsudcích Evropského soudního dvora, např. v rozsudku⁶⁴ C-290/03 ze dne 4. května 2006 ve věci Diane Barker proti London Borough of Bromley: „[...]z čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 vyplývá, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu článku 4 téže směrnice, vykládaného ve vzájemném spojení s přílohami I a II této směrnice, musejí před vydáním povolení podléhat posouzení z hlediska jejich vlivů.“

ČR má na základě směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích stejně jako ostatní členské státy povinnost sledovat stav území Natury 2000 a stav evropsky významných druhů. Na základě tohoto sledování MŽP v pravidelných intervalech⁶⁵ podává informace Komisi a

⁶¹ čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.

⁶² § 4 odst. 4 ZOPK.

⁶³ ČR tak musela (a musí) své závazky vůči EU plnit ode dne vstupu, tj. 1.5. 2004.

⁶⁴ Rozsudek dostupný z <http://curia.europa.eu>.

⁶⁵ MŽP vypracovává každé 3 roky zprávu o plnění ustanovení § 5a, 5b a 45e a každých 6 let zprávu o realizaci

současně také veřejnosti. V případech PO tyto povinnosti vyplývají zejména z čl. 12 odst. 1⁶⁶ směrnice o ptácích, v případech EVL pak především z čl. 11⁶⁷ a čl. 17⁶⁸ směrnice o stanovištích.

6.5.4 Soudní dvůr EU a judikatura vztahující se k územím soustavy Natura 2000

Jednotné uplatňování (ve všech členských státech EU), aplikaci a prosazování unijního práva zajišťuje Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) sídlící v Lucembursku. Rovněž řeší spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. Je složen ze tří soudů – Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu. SDEU se zabývá především následujícími problémy:

- přezkoumává legalitu aktů orgánů Evropské unie
- dbá na dodržování povinností členských států vyplývajících ze Smluv
- vykládá právo Unie na žádost vnitrostátních soudů

Z hlediska obsahového Stejskal (2011) dělí dosavadní judikaturu SDEU týkající se směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích na pět nejčastějších typů případů, a sice na případy týkající se:

- nedostatečného či chybného legislativního zakotvení rámcové úpravy územní a druhové ochrany,
- případy chybného nebo nedostatečného vymezení či nevymezení konkrétního chráněného území soustavy Natura 2000, včetně protiprávního zmenšování takového území,
- případy protiprávního schválení záměru investičního projektu v chráněném území, včetně otázek posuzování vlivů koncepcí či záměrů na lokality soustavy Natura 2000,
- případy nedostatků v zajištění ochrany chráněného území v rámci soustavy Natura 2000,
- případy protiprávního nakládání s chráněnými druhy živočichů, zejména ptáků, ale i ostatních živočichů.

opatření dle § 5 odst. 7, § 10, 45a, 45b, 45c, 45g, 45h, 45i, 49, 50, 54 a 56.

⁶⁶ „Od 7. dubna 1981 předloží členské státy Komisi každé tři roky zprávu o provádění vnitrostátních předpisů vydaných na základě této směrnice.“

⁶⁷ „Členské státy sledují stav přírodních stanovišť a druhů zmíněných v článku 2 z hlediska jejich ochrany se zvláštním zřetelem na prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy.“

⁶⁸ „Každých šest let ode dne uplynutí lhůty uvedené v článku 23 vypracují členské státy zprávu o realizaci opatření přijatých podle této směrnice.“

Damohorský (2010) uvádí, že SDEU rozhoduje ve většině případů ve prospěch životního prostředí. Při nedostatečné implementaci směrnice o stanovištích anebo o ptácích jsou nedostatky v 80% případů odstraněny hned po prvním neformálním oznámení výtek ze strany Komise dotčenému státu (European Commission 2002). Ochrana přírody je v rámci ochrany životního prostředí třetí nejčastější oblastí, kterou se SDEU zabývá. Od roku 1987 do roku 2010 se jednalo přibližně o 120 případů, které soud řešil (více jich rozhodoval pouze v oblastech ochrany vod a nakládání s odpady). Z hlediska procesního lze dle Stejskala a Zichy (2011) tyto případy rozdělit do tří následujících skupin, níže uvádím i související judikáty:

- a) případy, jejich předmětem je splnění porušené unijní právní normy
- b) případy rozhodování o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv a platnosti výkladů a aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie
- c) případy, kdy každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům unijních institucí

Ad a)

Ve svém článku 258 SFEU upravuje řízení o porušení Smlouvy vedené Komisí proti členskému státu s možností podání žaloby u SDEU. Článek 259 pak dále upravuje možnost podání žaloby proti členskému státu ze strany jiného členského státu, kterému předchází odůvodněné stanovisko Komise. Řízení o výkonu předchozího rozhodnutí SDEU upravuje článek 260. Řízení dle článku 258 SFEU představuje (na rozdíl od řízení podle článku 259 SFEU) jeden z nejčastěji používaných a nejdůležitějších nástrojů pro vynucování unijního práva. V případě, že členský stát nezjedná nápravu dle příslušného rozhodnutí SDEU, zmocňuje článek 260 SFEU Komisi zahájit proti členskému státu nové řízení o porušení Smlouvy v téže věci. Jestliže Komise podá žalobu k SDEU, má právo současně navrhnout členskému státu uložení finanční pokuty, a to přiměřenou okolnostem případu (Stejskal a Zicha 2011).

K tomuto druhu případů lze uvést rozsudek⁶⁹ SDEU ze dne 20. září 2007 - Komise proti Italské republice (Věc C-304/05: Nesplnění povinnosti státem - Směrnice 92/43/EHS - Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin - Směrnice 79/409/EHS - Ochrana volně žijících ptáků - Posouzení důsledků přestavby lyžařských

⁶⁹ Rozsudek dostupný z <http://curia.europa.eu>.

sjedrovek pro životní prostředí): Italská republika nesplnila povinnosti, které vyplývají z článku 6 odst. 2 až 4 směrnice o stanovištích, ve spojení s článkem 7 této směrnice a z článku 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích tím, že povolila přijetí opatření, která mohou mít významný vliv na SPA Parco Nazionale dello Stelvio, aniž by tato opatření byla předmětem posouzení jejich důsledků pro uvedenou lokalitu z hlediska cílů její ochrany a dále, že povolila taková opatření, aniž by dodržela předpisy, které umožňují uskutečnit projekt v případě negativního stanoviska o posouzení důsledků a v případě neexistence alternativního řešení pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, a to pouze po přijetí a sdělení Komisi veškerých kompenzačních opatření, která jsou nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000, a konečně tím, že nepřijala opatření k tomu, aby bylo vyloučeno poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž byla SPA Parco Nazionale dello Stelvio vyhlášena.

Dále rozsudek⁷⁰ SDEU ze dne 4. března 2010 - Komise proti Francouzské republice (Věc C-241/08: Nesplnění povinnosti státem - Směrnice 92/43/EHS - Článek 6 odst. 2 a 3 - Nesprávné provedení - Zvláštní oblasti ochrany - Významný vliv projektu na životní prostředí – „Neexistence rušivého účinku“ některých činností - Posuzování vlivů na životní prostředí.): SDEU rozhodl, že Francouzská republika tím, že obecným způsobem stanovila, že rybolov, činnosti v oblasti akvakultury, honitba a další lovecké činnosti provozované za podmínek a na územích povolených platnými zákony a předpisy nejsou rušivými činnostmi ani nemají takové účinky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. A dále tím, že práce, díla a úpravy, jež jsou upraveny ve smlouvách soustavy Natura 2000, systematicky osvobozovala od posouzení důsledků pro lokalitu a programy a projekty prací, děl nebo úprav, které podléhají ohlašovacímu režimu, systematicky osvobozovala od tohoto posouzení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 6 odst. 3, směrnice o stanovištích.

Dalším případem v tomto směru je rozsudek⁷¹ SDEU ze dne 29. ledna 2004 - Komise proti Rakouské republice (Věc C-209/02: Nesplnění povinnosti státem.): SDEU rozhodl, že Rakousko porušilo povinnosti vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 ve spojení s článkem 7 směrnice o stanovištích, jelikož příslušný správní úřad ve Štýrsku povolil projekt rozšíření golfového hřiště na území ptačí oblasti Wörschacher Moos vyhlášené k ochraně chrástala polního, a to i přesto, že na základě výsledků provedeného posuzování vlivů záměru na životní prostředí a soustavu Natura 2000 podle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice by takový záměr

⁷⁰ Rozsudek dostupný z <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷¹ Rozsudek dostupný z <http://curia.europa.eu>.

měl negativní vliv na populaci tohoto druhu.

Dále rozsudek⁷² SDEU ze dne 15. března 2012 - Komise proti Kyperské republice (Věc C-340/10: Nesplnění povinnosti státem - Směrnice 92/43/EHS - Článek 4 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 - Nezapsání jezera Paralimni jako lokality významné pro Společenství ve stanovené lhůtě - Systém ochrany druhu *Natrix natrix cypriaca* (kyperská užovka).): Kyperská republika tím, že nezapsala lokalitu jezera Paralimni do státního seznamu navrhovaných lokalit významných pro Společenství, že tolerovala činnosti, které vážně ohrožují ekologické vlastnosti jezera Paralimni, a že nepřijala nezbytná ochranná opatření pro zachování populace druhu *Natrix natrix cypriaca* (kyperská užovka), který představuje ekologický zájem tohoto jezera a přehrady Xiliatos, a že nepřijala opatření nezbytná pro vytvoření a uplatňování systému přísné ochrany tohoto druhu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích, ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006, z této směrnice 92/43, ve znění změn, a z čl. 12 odst. 1 téže směrnice 92/43, ve znění změn.

A také rozsudek⁷³ SDEU ze dne 26. května 2011 - Komise proti Belgickému království (Věc C-538/09: Nesplnění povinnosti státem - Životní prostředí - Směrnice 92/43/EHS - Článek 6 odst. 3 - Zvláštní oblasti ochrany - Odpovídající posouzení důsledků plánů nebo projektů, které budou mít pravděpodobně významný vliv na chráněnou lokalitu - Vynětí plánů a projektů podléhajících ohlašovacímu režimu z posouzení - Nesprávné provedení.): Belgické království tím, že u některých činností podléhajících ohlašovacímu režimu neuložilo provedení odpovídajícího posouzení důsledků pro životní prostředí v případě, kdy tyto činnosti budou mít pravděpodobně vliv na lokalitu soustavy Natura 2000, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

Ad b)

Druhá skupina případů představuje rozhodování dle článku 267 SFEU o předběžných otázkách, které se týkají výkladu Smluv, platnosti a výkladu aktů přijatých orgány EU. Pokud je taková otázka řešena soudem členského státu, může dotčený soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat SDEU o rozhodnutí v této otázce. V oblasti ochrany životního prostředí jde téměř o 50% všech řízení, přičemž se týkají zejména oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a práve ochrany přírody (Stejskal a Zicha 2011).

⁷² Rozsudek dostupný z <http://curia.europa.eu>.

⁷³ Tamtéž.

K tomuto okruhu případů lze uvést rozsudek SDEU ze dne 7. listopadu 2000 (Věc C-371/98: First Corporate Shipping, The Queen proti Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, za přítomnosti World Wide Fund for Nature UK (WWF) a Avon Wildlife Trust. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) - Spojené království.): Žádost o vydání rozhodnutí o předběžné otázce předložil britský soud, u něhož podala žalobu vůči státu společnost First Corporate Shipping, podnikající v Bristolském přístavu, která se domáhala, aby při návrhu území SAC v zálivu řeky Severn poblíž Bristolu (již vymezeného jako SPA podle směrnice o ptácích) byly vzaty v úvahu ekonomické, sociální a kulturní požadavky a oblastní a místní charakteristiky. Jednalo se tedy o posouzení vztahu mezi článkem 4 odst. 1 směrnice (povinnost navrhnout stanoviště SAC) a článkem 2 odst. 3 směrnice (při uplatňování směrnice vzít v úvahu ekonomické, sociální a kulturní požadavky a oblastní a místní charakteristiky). Společnost provozující přístav investovala značné prostředky do jeho rozvoje a zaměstnává významný počet osob. Z toho důvodu se s odvoláním na zvážení ekonomických a sociálních faktorů domáhala přehodnocení vyhlášení SAC v této oblasti. Britský soud, poučen striktním postojem při vymezování ptačích oblastí výlučně na základě ornitologických kritérií, požádal o stanovisko SDEU. Již ze stanoviska generálního advokáta, z něhož rozsudek následně vychází, vyplývá, že nic nebrání tomu, aby ekonomické a sociální faktory byly součástí rozhodování o vyhlášení SAC. Členský stát však v duchu článku 4 odst. 1 není oprávněn vynechat jakékoliv místo, které biologicky zakládá možnost pro vyhlášení SAC. Seznam lokalit poskytnutý Komisi v souladu s článkem 4 odst. 1 je pouhým souborem informací, který by měl zahrnovat vedle informací o biologické vhodnosti dané lokality také veškeré další informace rozhodné pro rozhodnutí, zda bude SAC vyhlášena. Toto rozhodnutí činí až Komise po konzultaci s členskými státy ve smyslu článku 4 odst. 3 směrnice. Generální advokát je si přitom vědom toho, že Komise (ve spolupráci s členskými státy) vyhlásí jako SAC všechny oblasti, které jí budou podle článku 4 odst. 1 navrženy. SDEU se s generálním advokátem ztotožnil a popřel, že by členský stát při navrhování oblastí podle článku 4 odst. 1 mohl některé vynechat s ohledem na ekonomické, sociální a podobné důvody. Hlavním argumentem, který uvádí, je fakt, že Komise musí při vymezování oblastí soustavy Natura 2000 mít k dispozici údaje o všech územích, kde se chráněné druhy a ekosystémy vyskytují a následně jednotně upravovat omezení těchto území, jinak je vytvoření celoevropské soustavy ohroženo. SDEU tedy uzavřel, že členský stát je povinen navrhnout všechny lokality, které na základě vědeckého zkoumání identifikuje (Stejskal a Zicha 2011).

Dále rozsudek⁷⁴ SDEU ze dne 14. ledna 2010 (Věc C-226/08: Stadt Papenburg proti Bundesrepublik Deutschland. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce - Směrnice 92/43/EHS - Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin - Rozhodnutí dotyčného členského státu udělit svůj souhlas s návrhem seznamu lokalit významných pro Společenství vypracovaným Komisí - Zájmy a stanoviska, které musejí být zohledněny.): SDEU v rámci řízení o předběžné otázce uvedl, že pokud by ve stadiu řízení o zařazení lokality do soustavy Natura 2000 podle článku 4 odst. 2, prvního pododstavce směrnice o stanovištích mohly členské státy odepřít svůj souhlas z jiných důvodů, než jsou důvody související s ochranou životního prostředí, bylo by tak ohroženo uskutečnění cíle uvedeného v článku 3 odst. 1 směrnice, a sice vytvoření soustavy Natura 2000, která je složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II a umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Tak by tomu bylo zvláště v případě, kdy by členské státy mohly odepřít svůj souhlas z důvodu hospodářských, sociálních a kulturních požadavků, jakož i regionálních a místních charakteristik, na které odkazuje článek 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, který ostatně nepředstavuje autonomní výjimku z obecného systému ochrany zavedeného touto směrnicí.

Ad c)

Třetí skupina případů je tvořena případy dle článku 263 SFEU, podle kterého každá fyzická či právnická osoba může podat žalobu proti aktům orgánů EU, které jsou jí adresovány, případně se jí bezprostředně dotýkají. V rámci ochrany přírody jde o případy jednotlivců (zejména vlastníků pozemků), jež žalují Komisi v souvislosti s jejími rozhodnutími týkajícími se vyhlášení lokalit soustavy Natura 2000. Tyto případy má v pravomoci Soud prvního stupně (Stejskal a Zicha 2011).

⁷⁴ Rozsudek dostupný z <http://curia.europa.eu>.

7. Financování soustavy Natura 2000

Je třeba konstatovat, že v rámci (nejen) ochrany přírody a krajiny se ekonomické nástroje řadí společně s těmi legislativními v podstatě k těm nejdůležitějším. Ekonomické nástroje ochrany patří dle výkladu Damohorského (2010) do skupiny nepřímého působení na stav životního prostředí, které svou povahou patří do mimoprávních nástrojů, ale právo jim poskytuje svou vlastní formu závazného a vynutitelného pravidla chování. Obecně si pod ekonomickými nástroji lze na jedné straně představit především dotace a jiné finanční příspěvky (např. poskytované náhrady za újmu vzniklou majitelům zemědělských a lesních pozemků za omezení v důsledku ochrany přírody), které mají motivovat adresáty k určitým způsobům chování, na straně druhé se jedná o poplatky a pokuty jako druh sankce jako např. za porušení či nedodržení ustanovení ZOPK nebo se může jednat o poplatky vybírané v národních parcích apod.

K ochraně přírody a krajiny v rámci oblastí Natura 2000 se využívají zejména dotace z veřejných rozpočtů a z prostředků EU. Pro šestý akční program byly v rámci národních zdrojů podporující péči o přírodu a krajinu určeny následující dotační programy:

- Program péče o krajinu
- Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny
- Příspěvky na hospodaření v lesích
- Národní podpora v oblasti vod
- Podprogram Správa nezcizitelného státního majetku ve ZCHÚ

Pro spolufinancování soustavy Natura 2000 z prostředků EU byly pro období šestého akčního rámce z evropských dotačních programů určeny především následující zdroje:

- Strukturální fondy (Evropský sociální fond (ESF), Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF))
- Kohezní fond (též Fond soudružnosti)
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD)
- Evropský rybářský fond (EFF)
- Fond LIFE+⁷⁵

⁷⁵ Jedná se o finanční nástroj, jehož účelem je přispívat k provádění, aktualizaci a rozvoji politiky a právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.

Pro spolufinancování některých opatření v rámci soustavy oblastí Natura 2000 je využíván především fond LIFE+, který má ale relativně malý rozpočet a dosud působí zhruba na 10 % soustavy Natura 2000, a rovněž také strukturální fondy jako třeba LEADER⁷⁶, který poskytuje peníze pro integrovaný program rozvoje venkova ve vybraných oblastech a může zahrnovat i podporu opatření pro území Natura 2000. Pavlorková (2012) však upozorňuje, že současné fondy nebudou v budoucnosti stačit pro naplňování cílů soustavy Natura 2000, jelikož mají zpravidla své vlastní podmínky a omezení, které zajišťují především plnění cílů, pro které byly fondy původně zřízeny, než cílů soustavy Natura 2000.

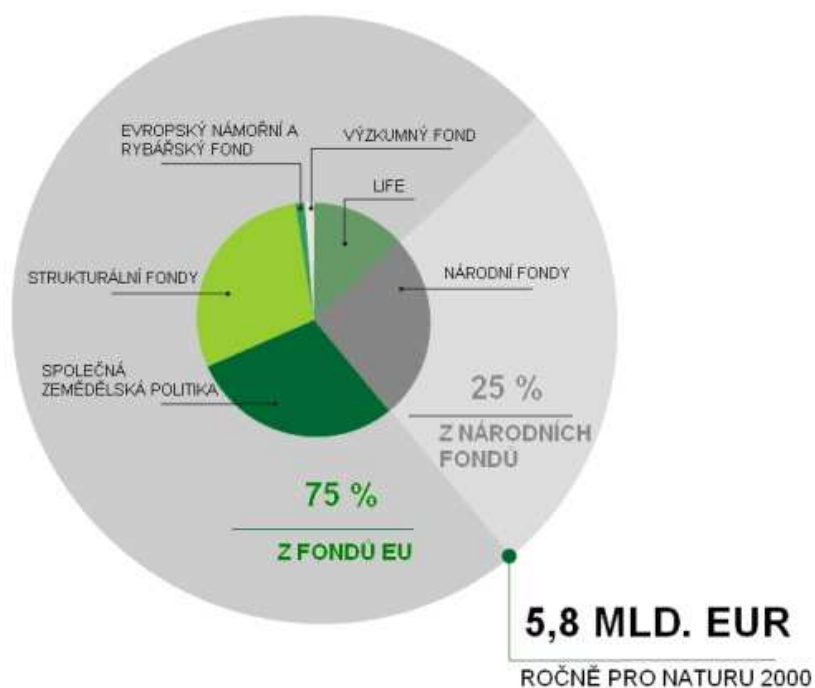
Cílem, vytyčeným v roce 2004 pro rozpočtové období 2007-2013, je zapracování financování chráněných oblastí Natury 2000 do jednotlivých dotačních programů různých oblastí politik EU. Tento postup byl zvolen proto, aby každý stát mohl přizpůsobit své konkrétní opatření a cíle v rámci oblastí Natura 2000 svým specifickým potřebám. Studie zpracované na základě dat poskytnutých jednotlivými členskými státy EU odhadují celkové investice nezbytné pro správu oblastí Natura 2000 na 5,8 mld. eur za rok (Arroyo a kol. 2012), přičemž tato částka představuje cca 2-3% z celkového ročního rozpočtu EU a zároveň odpovídá nákladům zhruba 1 euro měsíčně na každého Evropana. Na druhou stranu se vyčíslené finanční přínosy⁷⁷ vyplývající ze soustavy těchto území předpokládají v rozmezí 200 – 300 mld. eur/rok (European Commission 2011a). Natura 2000 totiž kromě pozitivního vlivu na biologickou rozmanitost a ekosystémy reprezentuje nezanedbatelné finanční možnosti v rámci rekreace, turistiky či třeba vzdělávání. Chráněná území se mohou stát motorem pro lokální/regionální ekonomiky, jelikož mají potenciál přilákat zahraniční investice a podporovat vznik nových pracovních míst v oblastech turismu (hotely, rekreační objekty) a služeb. Odhaduje se, že výdaje návštěvníků spojených s návštěvou oblastí Natura 2000 se pohybují v rozmezí 50 – 85 mld. eur ročně (European Commission 2011a) a zároveň přímo či nepřímo podporují cca 4,5 – 8 mil. pracovních míst a jak je zřejmé, nejedná se zrovna o malé částky a čísla. Nepříznivým faktem však zůstává, že v současné době pokrývají zdroje EU pouze necelých 20% prostředků potřebných k financování oblastí soustavy Natura 2000 (European Commission 2011). O tomto problému hovoří i např. Damohorský (2010), který sice oceňuje možnosti ekonomických nástrojů, ale zároveň využití jejich potencionálu považuje za nedostačující.

V programovém období 2014 - 2020 by měl nový program pro životní prostředí a oblast

⁷⁶ V rámci čerpání prostředků z EAFRD.

⁷⁷ Ty zahrnují např. vázání uhlíku, proces čištění vody, předcházení přírodním katastrofám, výnosy z turismu a rekreace apod.

klimatu disponovat 3,2 mld. eur (European Union newsroom 2013). Z tohoto objemu by mělo na podprogram životního prostředí být vyhrazeno 2,4 mld. eur (European Union newsroom 2013). Pro porovnání, na podporu akvakultury a ochranu mořských ekosystémů bude možné využít z Evropského námořního a rybářského fondu (EMFF) plánovaných 6,7 mld. eur (European Union newsroom 2013). Svou roli bude hrát v dalším období také výzkum prostřednictvím 8. rámcového programu pro výzkum a inovace, který je zaměřen např. na výzkum v oblasti klimatu, potravinovou bezpečnost, udržitelné zemědělství, rybářství, lesnictví či biohospodářství (Vlčková a Pajurková 2012). Pro období 2014-2020 by evropské fondy měly pokrývat 75% z celkových výdajů na implementaci a management oblastí Natura 2000, zbylých 25% by měly pokrýt finanční prostředky jednotlivých členských zemí EU. Grafické znázornění dle Vlčkové a Pajurkové (2012) uvádím níže.



V rámcovém programu 2014-2020 bude mít na vyšší příjem financí pro oblasti Natura 2000 vliv především:

- lepší strategické plánování v oblasti financování soustavy Natura 2000
- zlepšená identifikace požadavků na management soustavy Natura 2000
- posílení povědomí o socio-ekonomických přínosech, jenž vyplývají ze správy oblastí Natura 2000
- zlepšení informovanosti o možnostech financování soustavy Natura 2000

Důležitým nástrojem environmentální politiky k dosahování strategického přístupu ve financování biodiverzity jsou tzv. akční programy⁷⁸ (Prioritized Action Frameworks – PAF), které představují národní a regionální nástroje plánování financování soustavy Natura 2000. Jejich ukotvení, vztahující se k tvorbě EVL, najdeme ve čtvrtém odstavci čl. 8 směrnice o stanovištích, kde se hovoří o tom, že: „... s ohledem na dostupné finanční zdroje v rámci příslušných nástrojů Společenství pro financování přijme Komise v souladu s postupem podle článku 21 akční program zahrnující opatření v různém stupni priorit včetně spolufinancování, která je nutno přijmout, pokud lokalita byla vyhlášena podle článku 4 odst. 4.“ Jejich cílem je jasná identifikace finančních potřeb vůči odpovídajícím nástrojům financování a podpora systematictějšího využívání evropských i národních finančních zdrojů.

Arroyo a kol. (2012) uvádějí, že k tomu, aby akční programy byly v praxi efektivní, by měly obsahovat především:

- hlavní cíle vedoucí k naplnění směrnic utvářejících soustavu Natura 2000 (např. seznam nejvíce ohrožených stanovišť a druhů)
- vytyčení priorit pro období 2014-2020 (z hlediska regionálního/národního pro jednotlivé členské státy)
- specifikace opatření pro oblasti Natura 2000, která mají být financována
- plán čerpání financí z jednotlivých fondů EU (jaká částka na jaké opatření)
- přínos zvolených opatření pro území Natura 2000
- plán implementace
- plán monitoringu⁷⁹ a hodnocení

⁷⁸ Někdy též *akční rámce*.

⁷⁹ Povinnost monitorovat stav PO vyplývá z čl. 12 odst. 1 směrnice o ptácích, u EVL pak z čl. 11 a 17 směrnice o stanovištích.

První z akčních programů pro životní prostředí byl přijat na základě summitu Evropské Rady v roce 1973 tehdejším EHS. Závěry této konference byly následující rok přijaty jako První akční program, který stanovil základní zásady pro právní úpravu a priority v oblasti životního prostředí (Chmelík a kol. 2005). Další akční programy následovaly – druhý akční program (1977-1981) položil základy pro rozsáhlé oblasti environmentální politiky jako např. nakládání s odpady, ochrana vod či mezinárodní spolupráce. V období třetího akčního programu (1982-1986) bylo v rámci evropské environmentální politiky poprvé zmíněno šetrné využívání přírodních zdrojů. Období let 1987-1992, kdy probíhal čtvrtý akční program, se nesl ve znamení jisté revize dosavadních akčních programů, která ovšem přinesla zjištění, že stav životního prostředí se ve většině oblastí navzdory dříve přijatým opatřením zhoršil. Pátý akční program (1992-2000), jako reakce na předchozí reporty o stavu životního prostředí, nesl podtitul „Za udržitelný rozvoj“ a v podstatě připravil půdu pro strategii udržitelného rozvoje, zároveň také zdůraznil nutnost spolupráce a angažovanosti členských států při řešení otázek týkající se životního prostředí. Šestý akční program (2002-2012) s podtitulem „Naše budoucnost, naše volba“ začal naplňovat strategii udržitelného rozvoje, a to vytyčením čtyř tematických okruhů, které se staly prioritami evropské environmentální politiky: změna klimatu; ochrana přírody a biologické rozmanitosti; životní prostředí, lidské zdraví a kvalita života a udržitelné využívání a nakládání s přírodními zdroji a odpady (Úřední věstník Evropské unie C 191 2012). Sedmý akční program by měl nést název „A better environment for a better life“ – Lepší životní prostředí pro lepší život (Evropský parlament 2012). Reakce ministrů životního prostředí jednotlivých členských států EU na připravovaný sedmý akční program byly po zasedání z prosince roku 2012 vesměs pozitivní (Eckstein 2013), samozřejmě se objevily i požadavky na bližší specifikaci vytyčených cílů a upřesnění jednotlivých čísel a částek, včetně problematiky subsidiarity (tzn. implementace unijního práva do práva národního) – jak moc striktní má být implementace legislativy na poli životního prostředí, s čímž souvisí i problematika následné kontroly dodržování a plnění jednotlivých opatření.

Z pohledu administrace financování je dle směrnice o stanovištích (92/43/EHS) postup takový, že jednotlivé členské státy zasílají Komisi současně s návrhy lokalit, které přicházejí v úvahu pro vyhlášení jako zvláštní oblasti ochrany a které jsou místem výskytu prioritních typu přírodních stanovišť a/nebo prioritních druhů, také své případné odhady týkající se spolufinancování z prostředků Společenství⁸⁰, jež považují za potřebné pro splnění svých

⁸⁰ Dnes EU.

povinností.⁸¹ V dohodě s každým příslušným členským státem stanoví Komise pro lokality významné pro Společenství, pro něž se žádá o spolufinancování, taková opatření, která jsou nezbytná pro zachování nebo znovuoobnovení příznivého stavu prioritních typu přírodních stanovišť a prioritních druhů z hlediska jejich ochrany na příslušných lokalitách, jakož i celkové náklady plynoucí z těchto opatření.⁸² Komise po dohodě s příslušnými členskými státy posoudí financování, včetně spolufinancování, požadované na realizaci opatření, přičemž mimo jiné vezme v úvahu koncentraci typu prioritních přírodních stanovišť anebo prioritních druhů na území dotyčného členského státu a relativní náklady, jež si požadovaná opatření vyžádají.⁸³ Na základě posouzení jednotlivých opatření a konkrétních stanovišť anebo druhů a s ohledem na dostupné finanční zdroje v rámci příslušných nástrojů Společenství pro financování přijme Komise akční program zahrnující opatření v různém stupni priorit včetně spolufinancování, která je nutno přijmout, pokud lokalita byla vyhlášena.⁸⁴

Jak tedy uvádí citovaná směrnice o stanovištích, v případě financování (opět je tu zmíněn důležitý institut akčního rámce), v rámci tvorby a udržování území Natura 2000 v příznivém stavu, leží hlavní odpovědnost na bedrech jednotlivých členských států (každý stát se tedy v tomto smyslu „stará“ o své vlastní oblasti Natura 2000), jelikož samotné spolufinancování úzce souvisí s přístupem daného státu k vytváření chráněných oblastí. Zmíněné spolufinancování se ovšem týká pouze oblastí zvláštní ochrany, na kterých se vyskytují prioritní typy stanovišť a (nebo) druhů. Náklady každého státu na financování jednotlivých opatření se samozřejmě odvíjí od plochy území, které daný stát chce do soustavy Natura 2000 začlenit.

Pokud se v otázce financování přeneseme z úrovně států na úroveň občanů jako jednotlivců, z ustanovení § 68 a § 69 ZOPK vyplývá, že v případě uzavření písemné smlouvy (mezi vlastníkem nebo nájemcem pozemku a orgánem ochrany přírody⁸⁵, případně obcí) k provádění péče o pozemek za účelem zlepšování⁸⁶ přírodního nebo krajinného prostředí lze takové osobě poskytnout finanční příspěvek k zajištění takové péče. Tuto písemnou dohodu je

⁸¹ čl. 8 odst. 1 směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

⁸² čl. 8 odst. 2 směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

⁸³ čl. 8 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

⁸⁴ čl. 8 odst. 4 směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

⁸⁵ S kterým konkrétně zákon nespecifikuje.

⁸⁶ Například opakované sečení louky.

možné uzavřít i v rámci ZCHÚ a PO (tedy oblastí Natura 2000) a to v případech, kdy se jedná o způsob hospodaření v těchto oblastech. Dle znění §69 odst. 1 ZOPK lze poskytnout finanční příspěvek také vlastníkům nebo nájemcům dotčených pozemků, kteří se určité činnosti zdrží. Finanční příspěvek lze po uzavření smlouvy rovněž poskytnout osobě provádějící náhradní ochranná opatření k zajištění ochrany zvláště chráněných rostlin (§ 49) nebo živočichů (§ 50). Kromě veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů, rozpočty obcí) lze příspěvek k provádění péče o pozemky ve smyslu hospodaření ve ZCHÚ a PO čerpat také ze Státního fondu životního prostředí. Pešout a Šmídová (2012) dodávají, že po úspěšném zavedení institutu veřejnoprávních smluv, by tyto smlouvy měly obsahovat podrobný popis omezení způsobu hospodaření včetně informace o finančních náhradách, a to až na pět let dopředu.

8. Systém ochrany přírody a krajiny v USA

Prvním národním parkem v ČR byl v roce 1963 vyhlášen Krkonošský národní park. Spojené státy americké vyhlásily svůj první národní park – světoznámý Yellowstonský o úctyhodné rozloze 8983 km² – již v roce 1872 na základě zákona schváleného americkým Kongresem, a to jako první národní park na světě. Jeho vyhlášení mělo za cíl zachování ojedinělého krajinného rázu včetně geotermálních jevů a nabídnout občanům USA možnost rekreovat se v přírodě (Andrade a Rhodes 2012).

V celostátním (z pohledu USA) měřítku mají ochranu životního prostředí na starost tři instituce:

- Agentura ochrany životního prostředí Spojených států
- Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy
- Správou národních parků Spojených států

Agentura ochrany životního prostředí Spojených států (U.S. Environmental Protection Agency, dále jen „EPA“) byla založena v roce 1970 a představuje kombinaci ústředního orgánu státní správy, vědecko-výzkumné instituce, inspekce životního prostředí a veřejně přístupného zdroje informací o životním prostředí. Posláním EPA, stejné jako v případě chráněných oblastí Natura 2000, je ochrana přírodního prostředí (včetně jeho dalších podsložek). Zasluhou EPA bylo v USA například docíleno zákazu používání DDT a zavedeny normy omezující průmyslové znečištění vody (Kelhart 2008).

Z legislativního hlediska to v praxi probíhá tak, že EPA navrhuje Kongresu témata, pro která

by měl být schválen nový zákon, přičemž vlastní znění dané legislativní normy pak připravuje americký parlament. Po případném schválení legislativy EPA zapracovává standardy, koncepce, strategie, pravidla a návody k jejímu naplňování, zároveň ke schváleným zákonům vydává prováděcí předpisy (Plesník 2012).

Jedním z pěti strategických cílů EPA pro fiskální období 2011-2015 je prosazování zákonů o životním prostředí, přičemž tento cíl zasahuje i do zbylých čtyř – opatření týkající se změny klimatu a kvality ovzduší, ochrany amerických vod, TUR a prevence před znečištěním nebezpečnými látkami. U.S. Environmental Protection Agency (2010) tento cíl dále specifikuje, uvádím některá z opatření, kterých se má pomocí legislativy dosáhnout:

- provést 105 000 federálních inspekcí do roku 2015
- iniciovat 19 500 soudních řízení v případech týkajících se životního prostředí do roku 2015 (a zároveň do stejného roku 19 000 těchto řízení ukončit)
- do roku 2015 udržet podíl 85% potrestaných z celkového počtu obžalovaných v rámci trestních řízení týkajících se životního prostředí
- do roku 2015 redukovat množství látek znečišťujících ovzduší o cca 1,1 mil. tun
- do roku 2015 redukovat množství látek znečišťujících vodu o cca 0,75 mil. tun
- do roku 2015 odstranit (či předejít vzniku) cca 14,5 mil. tun nebezpečného odpadu

Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy (U.S. Fish and Wildlife Service, FWS) společně se Správou národních parků Spojených států (U.S. National Park Service, NPS) představují státní instituce ochrany přírody spadající pod ministerstvo vnitra. Hlavní činností FWS je naplňování zákona z roku 1973 o ohrožených druzích (Endangered Species Act, ESA), který představuje nejdůležitější právní normu na ochranu přírody ve Spojených státech. NPS je nejstarší ze tří federálních institucí na ochranu prostředí (vznikla v roce 1916) a má na starosti přírodní a kulturní památky, jež jsou řazeny do 20 kategorií – jedná se např. o národní památky, rekreační oblasti, národní bojiště, vojenské a historické parky či jezerní a mořské břehy (Plesník 2012).

Jak uvádí Plesník (2003), zmíněný zákon o ohrožených druzích byl v podstatě až do roku 1992, kdy tehdejší EHS schválilo směrnici o stanovištích (92/43/EHS), nejkomplexnějším legislativním nástrojem v péči o přírodu. Stejně jako v případě evropské směrnice o stanovištích je hlavním účelem ESA ochrana ekosystémů, na kterých jsou ohrožené druhy závislé. Zákon motivuje jednotlivé státy USA k přípravě a realizaci konkrétní ochranné programy pro jednotlivé druhy fauny a flóry, jež se na jejich území vyskytují a na které se

zákon vztahuje. Z hlediska administrativního se o naplňování zákona starají především FWS (ta odpovídá za suchozemské a sladkovodní organismy) a Národní správa pro mořský rybolov (National Marine Fisheries Service, NMFS) odpovídající za mořské druhy. Opatření ve formě finanční podpory a odborné pomoci mají pak za úkol motivovat soukromé vlastníky půdy, aby na svých pozemcích podporovali výskyt ohrožených a potenciálně ohrožených organismů (Plesník 2003). ESA rozeznává dvě kategorie cílových druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů:

- *ohrožené* (ohrožené vyhubením)
- *potenciálně ohrožené* (ohroženými se pravděpodobně stanou)

Podmínky, které musejí být splněny, aby byl druh zařazen mezi chráněné druhy podle zákona o ohrožených druzích (U.S. Endangered Species Act of 1973):

- pokračující ničení nebo pozměňování jeho biotopu
- druh je nadměrně využíván (jedinci jsou rychleji usmrcováni, než jsou nahrazováni jinými) pro obchodní, rekreační, vědecké nebo vzdělávací účely
- druh trpí ztrátami v důsledku nemoci nebo predace
- existující zákony a vyhlášky nejsou schopné druh chránit
- existují další přirození nebo člověkem vyvolané činitele, kteří negativně ovlivňují existenci druhu.

Plesník (2012) hovoří o tom, že ohrožené či potenciálně ohrožené druhy fauny a flóry v USA nejvíce ohrožuje výstavba, nadměrné využívání přírodních zdrojů, změna dynamiky určitého biotopu a invaze nepůvodních druhů, které pro biologickou rozmanitost v USA představují vůbec největší riziko. FWS rozeznává tzv. *kandidátské* druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin. Jedná se o druhy, které lze zařadit k ohroženým, případně potenciálně ohroženým, ale návrh k jejich přiřazení nebyl podán. Učinit tak může kterýkoliv občan USA nebo státní instituce („nejpilnější“ jsou v tomto ohledu nevládní organizace a vědci). Zákon ukládá pro ohrožené či potenciálně ohrožené druhy vypracovat a realizovat tzv. *plán péče*.

Jejich obdobu můžeme v českém právním řádu najít v § 52 ZOPK, kde se hovoří o *záchranných programech zvláště chráněných druhů* (toto ustanovení má za cíl vytvořit podmínky umožňující takové posílení populací dotyčných druhů, jež by vedlo ke snížení

stupně jejich ohrožení⁸⁷). Dle znění ESA plány péče musí obsahovat podrobný popis plánované akce (opatření nutná k přežití daného druhu), dále kritéria, za jakých bude ohrožený či potenciálně ohrožený druh z tohoto seznamu odstraněn, a dále předběžný odhad finančních nákladů a časového intervalu, kterých bude k dosažení vytyčeného cíle potřeba.

Za největší přínos zákona a zároveň jeho nejproblémovější část hodnotí Plesník (2003) institut tzv. *kritického biotopu* (critical habitat) – jedná se o nejmenší možnou plochu, která poskytuje cílovému druhu zdroje nezbytné pro jeho přežití, přičemž kritický biotop může také zahrnovat lokality, které dotčený druh v současnosti sice neosidluje, ale které mají klíčový význam pro jeho přežití. U rozvojových projektů, plánovaných na federálních pozemcích a financovaných z federálního rozpočtu, umožňuje ESA jejich realizaci i v případech, kdy bezprostředně ohrožují existenci ohrožených či potenciálně ohrožených druhů, ovšem pouze za předpokladu, že vládní Výbor pro ohrožené druhy rozhodne, že přínos plánovaného projektu převyšuje přínos vyplývající z ochrany konkrétního druhu. V roce 1988 byl ESA novelizován institut tzv. *plánu ochrany biotopu*, který se vztahuje na soukromé vlastníky půdy, kteří chtějí využívat své pozemky, obývané ohroženým druhem nebo druhy. Vlastníkovi v podstatě umožňuje zničit část populace či jí obývaného prostředí výměnou za určité aktivity⁸⁸ v zájmu ochrany přírody (Plesník 2003).

Bez zajímavosti nezůstává ani výše pokuty udělovaná pro porušení ustanovení o zabezpečení ochrany biotopu ohroženého nebo potenciálně ohroženého druhu – může dosáhnout až 50 000 USD (cca 1 000 000 Kč). Obecně v případě nedodržování některého z environmentálních zákonů má EPA právo redukovat či úplně zastavit finanční podporu poskytovanou konkrétnímu státu. Kromě pokuty může v krajních případech přikročit i k odebrání povolení k činnosti (např. u zemědělských podniků to znamená zastavení výroby) (Plesník 2012).

Proces zařazování nových druhů mezi ty chráněné zůstává dle Plesníka (2003) zdlouhavý a tím pádem pak s přibývajícím časem (než se na daný seznam dostanou) stoupá pravděpodobnost jejich vyhynutí. Zároveň upozorňuje na fakt, že v rámci ESA jsou ve Spojených státech upřednostňovány vyšší obratlovci nebo kvetoucí rostliny, jelikož se jedná o nejlépe prozkoumané druhy, a že vynakládání finančních prostředků na jednotlivé plány péče je prováděno ve prospěch několika málo oblíbených (dalo by se říci pro USA symbolických) druhů, jako je např. orel bělohlavý, sokol stěhovavý nebo losos. Obecně finanční prostředky představují největší hrozbu pro naplňování ESA, jelikož v současnosti musejí FWS a NMFS

⁸⁷ § 52 odst. 1 ZOPK.

⁸⁸ Jedná se například o ponechání části kritického biotopu ladem jako rezervace nebo uhrazení nákladů na přemístění jedinců druhu na vhodnou lokalitu na vlastníkově pozemku či mimo něj.

každoročně žádat Kongres o schválení rozpočtu pro chráněné druhy. Kelhart (2008) v souvislosti s tímto upozorňuje, že například v letech 2002-2008 se finanční rozpočet pro EPA pouze snižoval, tím pádem bylo k dispozici i méně finančních prostředků pro potřeby vědeckých výzkumných programů v rámci životního prostředí, které jsou z EPA financovány. Například v rozpočtovém roce 1996 bylo na ochranu ohrožených druhů ze státního rozpočtu USA vynaloženo 0,6 mld. USD. Tato částka se může na první pohled zdát vysoká, ale pokud částku přepočteme na výdaj na jednoho Američana na rok, dospějeme k částce 20 centů. A když tuto částku srovnáme například s odhadnutými náklady na financování managementu oblastí Natura 2000, které odpovídají nákladům zhruba 12 euro za rok na každého Evropana, zmíněná cca půl miliarda pak nevypadá jako zas tak vysoké číslo. Gennet (2004) upozorňuje na to, že je zapotřebí, aby se EPA začala více zabývat ekonomickou „kvantifikací“ ekologických benefitů, jež ekosystémy díky konkrétním opatřením, zaváděných EPA v rámci ochrany životního prostředí, přináší. V tomto smyslu se jedná o stejné téma, na které v posledních letech apeluje i EU.

Kritika na účet EPA se snesla například za laxní přístup k problematice vyhodnocování rizik vůči životnímu prostředí, které je považováno za důležitý nástroj pro získávání a následnou analýzu informací o stavu životního prostředí (Stahl a kol. 2005). Samotný zákon o ohrožených druzích kritizoval předseda výboru pro přírodní zdroje americké Sněmovny reprezentantů, který označil celý zákon o ohrožených druzích za neúspěch – jeho hlavním argumentem bylo, že ačkoliv jedním z primárních úkolů zmíněného zákona je obnova (návrat) druhů do přírody, za posledních 38 let (k roku 2012) se to podařilo pouze u 20 z nich, což představuje úspěšnost asi 1% z celkového počtu druhů spadající pod ESA (Gies 2012). Jako odpověď vydalo Centrum biologické diverzity publikaci, která tuto kritiku vyvrací tím, že autor kritiky ani neuvádí, kolik ohrožených druhů by vlastně v této době už mělo být „obnoveno“ (tj. aby již nemusely být nadále chráněny dle ESA). Dále se v publikaci uvádí, že plány péče jsou tvořeny v řádu desítek let (ve většině případů na více jak 50 let), tudíž není možné relevantně hodnotit poměr vyhynulých a zachráněných druhů od počátku působnosti ESA. Publikace se rovněž opírá o výsledky vědeckých výzkumů, které potvrzují, že přibližně u 90% druhů, spadajících pod zákon o ohrožených druzích, je prokázáno zlepšování stavu, tzn., že plány péče jsou úspěšné (Suckling a kol. 2012).

Pro zajímavost – ze statistik (Chape a kol. 2005) Světové databanky chráněných území (World Database on Protected Areas, WDPA) vyplývá, že nejvyšší podíl chráněného území z celkové plochy za rok 2005 v rámci kontinentů měla Střední Amerika (25,6%) následovaná Amerikou Jižní (22,1%) a Amerikou Severní (17,8%). U Evropy tvořil podíl chráněných

území z celkové rozlohy 12,4%, u Austrálie (vč. Nového Zélandu) 10,4%. Ke stejnému roku pokrývalo více jak 100 000 těchto oblastí přibližně 12% povrchu Země. V roce 2011 již počet chráněných území dosahoval téměř 160 000 (The World Database on Protected Areas 2011), přičemž za posledních 15 let se tento počet zhruba zdvojnásobil (The World Database on Protected Areas 2011). V celosvětovém měřítku lze tedy v tomto směru hovořit o pozitivním vývoji.

9. Výsledky

Základní vlastností unijního práva, které ČR implementovala do svého právního řádu vstupem do EU, je zásada přednosti (před národním, tj. českým právem), ačkoliv z rozsudku Ústavního soudu vyplývá, že tuto přednost nepovažuje za absolutní⁸⁹, tj. dokud neohrožuje samotnou podstatu materiálního státu. Směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, které představují základní právní rámec chráněných oblastí Natura 2000, jsou prameny sekundárního unijního práva, které jsou závazné a vynutitelné pro každý stát, kterému jsou určeny. Stanovují cíle a všeobecné zásady (tzn. předmět ochrany a základní principy), přičemž ponechávají státům volnost při výběru forem a prostředků k jejich dosažení. Pokud jednotlivý stát chce, může si zvolit i přísnější pravidla ochrany, ty však musí být v souladu s danými unijními směrnici. Za účelem ochrany ptáků jsou na základě směrnice o ptácích formou nařízení vlády vyhlášovány ptačí oblasti (PO) a za účelem ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin jsou dle směrnice o stanovištích vyhlášovány formou nařízení vlády (ve finální fázi je Evropská komise převádí do evropského seznamu) evropsky významné lokality (EVL). Z hlediska právní úpravy ochrany území Natura 2000 jsou PO samostatnou kategorií chráněného území, zatímco EVL jsou chráněny jednak ze zákona předběžně a pak finálně buď smluvně nebo prostřednictvím některé z kategorií ZCHÚ. K nejdůležitějším právním institutům, chránícím PO a EVL, se řadí předběžná ochrana (pouze u EVL), sledování stavu, a hodnocení důsledků koncepcí a záměrů.

Nadcházející akční program pro životní prostředí pro období 2014-2020, jehož cílem je jasná identifikace finančních potřeb vůči odpovídajícím nástrojům financování a podpora systematictějšího využívání evropských i národních finančních zdrojů, představuje z hlediska financování jeden z nejdůležitějších nástrojů pro efektivní správu jednotlivých oblastí Natura

⁸⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8.3.2006.

2000. Finanční zdroje, které velkou měrou přispívají ke správě a obnově chráněných území soustavy Natura 2000, hrají v ohledu její „životaschopnosti“ důležitou roli. Natura 2000 je založena na principech solidarity a sdílené odpovědnosti mezi jednotlivými členskými státy EU, proto má každý stát možnost čerpat finanční prostředky z některého z příslušných fondů. Především evropský fond LIFE, jehož vznik se datuje k roku schválení směrnice o stanovištích (1992) a od jehož počátku z něj bylo čerpáno přes 1,2 mld. eur na management a obnovu více jak 2000 oblastí soustavy Natura 2000 napříč celou EU (Sundseth 2012)., se stal hlavním hnacím motorem v otázce spolufinancování při tvorbě oblastí Natura 2000. Ovšem na druhou stranu je třeba konstatovat, že ačkoliv existuje hned několik druhů fondů EU, které lze využít přímo či nepřímo k čerpání prostředků pro oblasti Natura 2000, současné finanční prostředky pokrývají necelých 20% (European Commission 2011) nákladů potřebných k financování oblastí Natura 2000. Tuto nepříznivou situaci mají napravit v novém programovém období tzv. akční programy.

O ochranu životního prostředí v USA se starají tři instituce – Agentura ochrany životního prostředí Spojených států - EPA (jejíž poslání je stejné jako případě oblastí Natura 2000, tedy ochrana přírodního prostředí a jeho dalších podsložek); Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy (FWS) a Správa národních parků Spojených států (NPS). V politickém systému odpovídá v evropských zemích za životní prostředí zpravidla ministr životního prostředí, ve Spojených státech je to ministr vnitra, pod jehož ministerstvo spadají FWS i NPS. Americký zákon o ohrožených druzích (ESA) byl do vzniku evropské směrnice o stanovištích vůbec prvním komplexním legislativním nástrojem v péči o přírodu. Jeho devizou je finanční motivace k přípravě a realizaci konkrétních ochranných programů pro jednotlivé druhy fauny a flóry (na který se zákon vztahuje), a to jak pro jednotlivé federální státy USA, tak i pro soukromé vlastníky půdy. Ačkoliv by komparace evropského (či českého) a amerického právního řádu v rámci ochrany přírody vydala na samostatnou práci, uvádím alespoň dvě ustanovení, která jsou podobná a lze je zde stručně porovnat. ESA rozeznává dvě kategorie cílových druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů (ohrožené a potenciálně ohrožené), pro které zákon ukládá vypracovat tzv. plány péče. V českém právním řádu – ZOPK – lze podobné definice najít v § 52, kde se hovoří o záchranných programech zvláště chráněných druhů. V obou případech je cílem vytvořit podmínky (opatření) k posílení populací dotyčných druhů, jež by vedly ke snížení stupně jejich ohrožení. V amerických plánech péče se dále také zmiňují předběžné odhady finančních nákladů a časových intervalů, kterých je k dosažení vytyčených cílů potřeba. Z

hlediska zajištění hodnocení důsledků zamýšlených koncepcí či záměrů, které by mohly ovlivnit lokality Natura 2000, směrnice o stanovištích hovoří o případech veřejného zájmu, kterému v naléhavých případech musí hodnocená lokalita i přes jeho negativní vliv na ní ustoupit. V případě ESA existuje v tomto ohledu podobné ustanovení, které ve výjimečných případech uvádí možnost schválené realizace projektů, jež bezprostředně ohrožují existenci ohrožených druhů, a to pouze v případě, že projekt převyšuje přínos vyplývající z ochrany konkrétního druhu. Realizaci projektu musí schválit Výbor pro ohrožené druhy, ovšem od doby jeho vzniku (1978) se tak stalo pouze u několika případů.

10. Diskuze

Z jednotlivých akčních programů v oblasti politiky životního prostředí EU lze vyzorovat snahu o stanovení prioritních cílů a rovněž také snahu o určitou kontinuitu při dosahování vytyčených cílů. EU se postupem času dopracovala od obecných pravidel (jako ochrana vod či nakládání s odpady) k specifitějším programům, mezi něž patří Natura 2000, jež funguje jako unijní projekt ochrany území k zachování biodiverzity na evropském kontinentu. Ve stejném smyslu specifikace se dá hovořit o samotných oblastech soustavy Natura 2000 – od obecných zásad a principů životního prostředí, přes legislativní rámce směrnic a odborné výzkumy a vyhodnocování se proces tvorby chráněných lokalit EU chýlí pomalu ale jistě ke konci. Nicméně je nutné mít na paměti, že dokončením tvorby soustavy Natura 2000 (resp. PO a EVL, které ji tvoří) celý proces ochrany nekončí, ale v podstatě začíná – počínaje péčí o samotné oblasti, přes monitoring a financování, až po vyhodnocování jednotlivých opatření. V primárním unijním právu absentuje ustanovení (resp. vymezení) samotného pojmu životního prostředí, jenž by měl být ukotven v některém z relevantních dokumentů (např. v SFEU – kde jsou životnímu prostředí věnovány pouhé 3 články, což je na takovou oblast, jakou životní prostředí je, opravdu málo) zapracováno.

Při pohledu na současný unijně novelizovaný ZOPK se domnívám, že implementace obou směrnic o ptácích a o stanovištích proběhla víceméně úspěšně a že právní ochrana soustavy Natura 2000 jako celku je na dobré úrovni (ať už se jedná např. o předběžnou ochranu či hodnocení vlivů koncepcí na EVL a PO), ačkoli v zákoně samotném může působit poněkud chaoticky, což je ovšem dáno tím, že oblasti Natura 2000 jsou vyhlášeny nezávisle na síti českých chráněných území. V českém právním řádu tedy stávající způsob ochrany nenahrazují, ale doplňují. V praxi tak dochází k územnímu překrývání jednotlivých

chráněných oblastí, např. PO a ZCHÚ. Nadějně působí ustanovení § 68 a § 69 ZOPK, umožňující spolupráci vlastníků (nájemců) pozemků s orgány ochrany přírody za účelem udržení systému ekologické stability a zachování druhového bohatství přírody, doplněné aspektem finanční motivace (viz dále).

Stávající judikatura v oblasti ochrany životního prostředí vypovídá o tom, že SDEU se nejčastěji vypořádává s problematikou předběžné otázky (téměř 50% všech řízení se týká posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody) a splnění porušení právní normy. Tato porušení v rámci soustavy Natura 2000 souvisejí zejména s neplněním povinností vyplývajících ze směrnice o ptácích a ze směrnice o stanovištích.

Důležité je zmínit také institut právní odpovědnosti (trestní za trestné činy, správní za správní delikty) v oblasti ochrany životního prostředí, protože nový trestní zákoník (účinný od 1.1. 2010) nově upravuje trestné činy proti životnímu prostředí na jednom místě. Jedná se např. o ustanovení o poškození a ohrožení životního prostředí, poškození lesa či zneužití pravomoci úřední osoby. Na úrovni EU tuto problematiku řeší poměrně podrobným výčtem směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Jedním z důvodů pro uvedení tohoto institutu je politováníhodný fakt, že dle Damohorského (2010) se četnost a závažnost protiprávních činů vůči životnímu prostředí zvyšuje a to i přesto, že české a unijní právo v tomto směru posiluje. Ještě bych chtěl zmínit způsob prezentace webových stránek soustavy Natura 2000. Oficiální český web⁹⁰, ze kterého jsem čerpal některé informace pro svou práci, by zejména po obsahové stránce oproti oficiálnímu unijnímu⁹¹ potřeboval řadu informací doplnit a také aktualizovat, například část údajů k EVL a PO je naposled aktualizována k roku 2005. Na druhou stranu informace na oficiálních unijních stránkách jsou dostupné pouze v angličtině (s výjimkou několika stěžejních dokumentů), což pro občany zemí EU není ideální stav.

Otázka financování je po legislativním rámci neméně důležitým prvkem a to minimálně z toho důvodu, že pouze nástroje právní ochrany pro dosažení cílů Natury 2000 nestačí. Řečí peněz mohou vypadat vynakládané (ať už plánované či reálné) finanční částky v řádech miliard eur do soustavy Natura 2000 jako obrovské, ale je třeba mít na paměti, že záchrana či případně obnova přírodních ekosystémů nám (a dalším generacím – čímž se dostávám k hlavní myšlence TUR) přináší nejen cenné ekosystémové služby (v podobě např. čisté vody) a socio-ekonomické přínosy, ale především nevyčíslitelnou investici do naší budoucnosti.

Otázka financování chráněných území Natura 2000 představuje podstatný nedostatek. Pohled

⁹⁰ www.natura2000.cz

⁹¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

na budoucí vývoj v období, kdy se sama EU potýká s finančními problémy, totiž nenabízí příznivý scénář. Celkové investice nezbytné pro správu oblastí Natura 2000 jsou odhadovány na 5,8 mld. eur ročně (Arroyo a kol. 2012), přičemž v programovém období 2014-2020 se pro podprogram životního prostředí počítá s 2,4 mld. eur (European Union newsroom 2013). I když v posledních letech vznikají nové fondy EU zaměřené na oblast ochrany životního prostředí, což je samo o sobě pozitivním indikátorem vztahu EU k této problematice, začíná být jak pro občany státu EU, tak i pro členské státy jako takové situace ohledně čerpání finančních prostředků poněkud nepřehledná. V tomto případě by pomohlo určité zjednodušení, například formou sloučení některých fondů. Ovšem jakýkoliv nárůst administrativy znamená nepřehlednější byrokracii a tím snížení celkové efektivity. Vzhledem k tomu, že soustava Natura 2000 je Evropskou unií označována z pohledu zachování biodiverzity za klíčovou, efektivnějšímu využívání finančních prostředků by napomohlo zavedení samostatného zdroje k jejímu financování. K posouzení efektivity politiky financování v nadcházejícím několikaletém období bude zapotřebí pozorovat alokaci vyčleněných finančních prostředků a jejich následné využití.

V návaznosti na částky uvedené v kapitole o financování se domnívám, že potenciál finančních zdrojů (ve smyslu odměn, příspěvků, podpor atd.) pro oblasti Natura 2000 zůstává stále nevyužitý. Tím je myšlena například finanční podpora pro regiony s proporcionálně větší plochou zařazenou do sítě Natura 2000, od čehož se mohou odvíjet další sledované činnosti jako samotný způsob správy chráněných oblastí, jejich propagace apod. Specifické finanční nástroje mohou být také aplikovány vůči subjektům, jejichž aktivity napomáhají ke zlepšení biodiverzity (či naopak její stav zhoršují). V tom pozitivním vymezení se ve smyslu směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích jedná především o finanční kompenzaci (podporu) pro zemědělce a vlastníky lesů, na jejichž pozemcích pro ně platí omezující pravidla, která z těchto směrnic vyplývají. V tomto případě jsou přínosná ustanovení § 68 a § 69 ZOPK, dle kterých lze poskytnout finanční příspěvek jak pro subjekty, které chtějí zlepšovat stav přírody a krajiny aktivním přístupem, tak i pro ty, jež se určitých činností v zájmu zlepšení stavu přírody a krajiny zdrží. Podle mého názoru se jedná o krok správným směrem – praktické příklady úspěšně realizovaných projektů (uzavřených smluv), se pak mohou stát vodítkem pro ostatní, kteří o této možnosti uvažují.

System ochrany přírody a krajiny v EU a USA je z pohledu legislativního, historického i společenského samozřejmě odlišný. Komparace těchto systémů nebyla primárním tématem této práce, přesto jsem se pokusil alespoň o obecnou charakteristiku základních institucí, které

americký systém ochrany přírody a krajiny (a životního prostředí vůbec) utvářejí. Zajímavé je, že samotná Agentura ochrany životního prostředí Spojených států (EPA), jako ústřední orgán státní správy, je, jak vyplývá z oficiálního názvu, „pouze“ agenturou. Při pohledu na pravomoci, jakými tato agentura disponuje je její význam, v porovnání s ministerstvy životního prostředí evropských států, větší. Zatímco Natura 2000 obsahuje 2 typy chráněných území (ptačí oblasti a evropsky významné lokality) a na území ČR se společně s těmito dvěma vyskytuje dalších 6 typů zvláště chráněných území (NP, CHKO, NPR, NPP, PR a PP), ve Spojených státech existují dvacet kategorií pro tato území, přičemž nemalá část z nich respektuje historický kontext určitých lokalit (např. národní bojiště či vojenský park). Stejně jako v případě ZOPK, také ESA umožňuje spolupráci soukromých vlastníků půdy s příslušnými orgány ochrany přírody v zájmu ochrany přírody. Publikované vědecké studie (Suckling a kol. 2012) prokazují, že u drtivé většiny druhů spadající pod ochranu ESA jsou plány péče úspěšné a jejich stav se zlepšuje, tzn. v budoucnu nebudou muset spadat pod ochranu zákona.

U otázky financování ochrany přírody a krajiny jsou evropské výdaje oproti těm americkým při přepočtu vynaložených nákladů na jednoho obyvatele podstatně vyšší (Plesník 2003, European Commission 2011a). Nicméně v případě soustavy Natura 2000 zůstává hlavním problémem alokace a do jisté míry i přehlednost vynaložených prostředků. Lze také polemizovat nad výhodností nebo nevýhodností schvalování rozpočtů pro ochranu přírody a krajiny. V EU jsou řešeny v rámci několikaletých akčních programů, kdežto v USA musejí příslušné instituce žádat každoročně Kongres o schválení potřebného rozpočtu. Co se týče druhé strany mince financování, pak pokuty udělované za porušení ZOPK, resp. ESA jsou víceméně ve stejné výši, pohybují se v řádu desetitisíců/statisíců korun a nejvyšší pokuty dosahují částky až jednoho milionu.

11. Závěr

Ve své diplomové práci jsem se věnoval právní ochraně oblastí Natura 2000, která je v evropském měřítku chápána jako zásadní projekt pro ochranu a obnovu biologické rozmanitosti, jež je v důsledku nezbytná i pro přežití samotného člověka.

V rámci popisu a analýzy principů českého a unijního právního řádu jsem čerpal zejména ze znění ZOPK a evropských směrnic o stanovištích a o ptácích, jejichž ustanovení byla do českého právního řádu implementována. Implementace unijních směrnic o stanovištích a o ptácích do národních právních řádů jednotlivých členských zemí EU je logickým a nezbytným (a zároveň někdy problematickým) krokem v procesu tvorby a správy této sítě chráněných území, jelikož se jedná o stěžejní legislativu, která má za cíl zabránit ztrátám biodiverzity a zároveň napomoci její obnově. Právní ochrana vyplývající ze zmíněných směrnic, na jejichž základě se vyhlášují PO a EVL, jež soustavu Natura 2000 utvářejí, disponuje hned několika legislativními nástroji, jejichž principy jsem ve své práci popsal podrobněji. Jedná se o předběžnou ochranu, sledování stavu, hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na EVL anebo PO, či smluvní ochranu – tyto nástroje mají dotčeným územím poskytnout dostatečnou ochranu a v neposlední řadě také dávají orgánům EU pravomoc zasáhnout v případě, kdy členský stát jejich plnění nedodrží (uvedená judikatura dosvědčuje, že tyto případy nejsou ojedinělé). Rozborem uvedených nástrojů jsem vyhodnotil dopady samotné implementace z hlediska právní ochrany jako vesměs pozitivní. Zejména pak smluvní ochranu považuji za krok správným směrem. Jako přítěž na straně druhé vidím jisté snížení přehlednosti v ZOPK, způsobené koexistencí českých chráněných území s těmi „naturovými“.

EU postupně směřuje v rámci ochrany přírody a krajiny od obecnějšího pojetí (ve smyslu ochrany vod, nakládání s odpady apod.) ke konkrétnějšímu (tím je právě specifikace tvorby a správy oblastí Natura 2000), s čímž jde ruku v ruce i politika financování, které jsem ve své práci věnoval samostatnou kapitolu. Nadcházející akční program (který je obecně ukotven ve směrnici o stanovištích) má za cíl především zlepšit strategické plánování v oblasti financování soustavy Natura 2000 a zlepšit identifikaci požadavků na její správu. Z publikovaných reportů EU, které jsem ke zpracování této kapitoly využíval především, vyplývá, že ačkoliv lze na financování chráněných území Natura 2000 využít přímo i nepřímo peněžní prostředky hned z několika zdrojů (fondů), pak navzdory tomu se v budoucnu budou oblasti Natura 2000 zřejmě potýkat s nedostatkem finančních prostředků. Jako nevyužitý

potenciál jsem vyhodnotil možnost spolupráce územních celků, na jejichž území se oblasti Natura 2000 rozkládají, se soukromým sektorem, jehož zapojení může ve výsledku přinést dotčené oblasti nemalé finance a pracovní příležitosti (např. v oblastech turismu a služeb). S tím souvisí i propagace soustavy Natura 2000 jako takové, kde se rovněž domnívám, že je co zlepšovat.

V závěrečné části práce jsem se věnoval obecnému popisu systému a principů ochrany přírody a krajiny v USA, kde mým cílem nebylo provést komparaci se systémem unijním (což by jistě vydalo na samostatnou práci), ale nalezení podobností v systému ochrany a případné inspirace pro ten evropský. K tomu jsem využil odborných článků a oficiálních webových stránek (amerických), zaměřených na tematiku ochrany přírody v USA. V ohledu legislativním je stěžejní tamní zákon o ohrožených druzích, jež používá podobných institutů jako EU ve svých směrniciích o ptácích a o stanovištích – jedná se např. o plán péče, kritický biotop nebo záchranný program zvláště chráněného druhu. U některých z těchto institutů jsem našel a popsal principiální shodu s těmi, které jsou platné v ZOPK. Inspirací pro EU může být tzv. kandidátský druh, který lze zařadit k ohroženým (či potenciálně ohroženým) druhům, který ještě nebyl zařazen, ale návrh na jeho přiřazení může podat jak státní instituce, tak kterýkoliv občan USA. Za efektivní považuji proces schvalování legislativy životního prostředí, kdy EPA navrhuje Kongresu témata, pro která by měl být schválen nový zákon a po případném schválení pro něj zapracovává standardy, koncepce, pravidla apod.

Závěrem je možné říci, že ČR vstupem do EU učinila významný posun v rámci ochrany životního prostředí a připojila se ke klíčovému projektu ochrany evropské biodiverzity – soustavě Natura 2000, největší soustavě chráněných území na světě. Projekt založený na spolupráci jednotlivých členských států EU s sebou přináší i nezbytná pravidla, kterými jsou v legislativní podobě do národních právních řádů implementované směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Samozřejmě tento legislativní systém není dokonalý, ale lze ho považovat za důležité počáteční kroky k vybudování celé soustavy, kterým tento proces nekončí, ale v podstatě začíná. Další postup bude muset zahrnovat správu těchto chráněných území a rovněž vyhodnocování jednotlivých přijatých opatření a stavu životního prostředí, v tomto případě tedy stavu oblastí soustavy Natura 2000.

12. Přehled literatury a použitých zdrojů

- Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., 2005: Metodická příručka – Hodnocení fragmentace krajiny dopravou. AOPK ČR, Praha, 99 s.
- Andrade, G. S. M., Rhodes, J. R., 2012: Protected areas and local communities: an inevitable partnership toward successful conservation strategies? *Ecology and Society* 17: 14. Online: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05216-170414>, cit. 4.3.2013.
- AOPK ČR, 2005a: Vytváření soustavy Natura 2000. Natura 2000, Praha, online: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1817>, cit. 12.11.2012.
- AOPK ČR, 2005b: Ptačí oblasti. Natura 2000, Praha, online: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1804>, cit. 14.11.2012.
- AOPK ČR, 2006: Co je Natura 2000. Natura 2000, Praha, online: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102>, cit. 12.11.2012.
- Arroyo, A., Torkler, P., Baumüller, A., Godinot, S., Barbu, R., Meissner M., Santos R., Gonzales A., van der Henst, E., Denissel, P., 2012: Our Natural Capital A Profitable Investment In Times Of Crisis. WWF, Belgie, online: awsassets.panda.org/downloads/our_natural_capital_march_2012.pdf, cit. 25.1.2013.
- Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J., 2011: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. C.H. Beck, Praha, 606 s.
- Česká společnost ornitologická, 2007: Ptačí oblasti v otázkách a odpovědích. Praha, online: <http://www.birdlife.cz/index.php?a=cat.25>, cit. 25.10.2012.
- Damohorský, M., 2010: Právo životního prostředí. C.H. Beck, Praha, 629 s.
- Damohorský, M., Stejskal, V., 2005: Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Univerzita Karlova, Praha, 202 s.
- Eckstein, A., 2013: Overall positive reaction to draft seventh action programme. *Europolitics*, online: <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/overall-positive-reaction-to-draft-seventh-action-programme-art346507-15.html>, cit. 6.3.2013.
- European Environment Agency, 2012a: Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Online: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-3>, cit. 30.10.2012.
- European Environment Agency, 2012b: Distribution of Natura 2000 sites across EU-27. Online: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/distribution-of-natura-2000-sites-2>, cit. 30.10.2012.
- European Commission, 2002: Commission working document on Natura 2000. European

Commission, Brussels, online: ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/2002_fa_en.pdf, cit. 9.3.2013.

European Commission, 2011a: Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. European Commission, Brussels, online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_natura2000.pdf, cit. 19.2.2013.

European Commission, 2011b: Natura 2000 Barometer. Online: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm, cit. 8.10.2012.

European Commission, 2013: Natura 2000 Networking programme. Natura 2000, online: <http://www.natura.org/about.html>, cit. 5.1. 2013.

European Union newsroom, 2013: Multiannual financial framework 2014-2020. European Union, Brussels, online: http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm, cit. 4.2. 2013.

Evropský parlament, 2012: Usnesení Evropského parlamentu o přezkumu šestého akčního programu pro životní prostředí a stanovení priorit pro sedmý akční program pro životní prostředí – Lepší životní prostředí pro lepší život. Evropský parlament, online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0147+0+DOC+XML+V0//CS>, cit. 5.2.2013.

Gennet, S., 2004: The Ecological Benefits of EPA Actions: What Are They Worth? American Institute of Biological Sciences, *BioScience* 54: 188-188.

Evropská unie, 2008: Trestněprávní ochrana životního prostředí. Online: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/ev0012_cs.htm, cit. 15.12.2012.

Gies, E., 2012: Report: Endangered Species Act Works. Forbes, online: <http://www.forbes.com/sites/ericgies/2012/05/30/endangered-species-act-works-says-report>, cit. 8.2.2013.

Hamul'ák, O., Stehlík, V., 2011: Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví. Leges, Praha, 176 s.

Hendrych, D., Čebišová, T., Kopecký, M., Mikule, V., Pomahač, R., Prášková, H., Staša, J., Vopálka, V., 2006: Správní právo. Obecná část. C.H. Beck, Praha, 822 s.

Chape, S., Harrison, J., Spalding, M., Lysenko, I., 2005: Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 360: 443-455.

Chmelík, J., Porada, V., Volevecký, F., Soukup, M.: 2005: Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení. Linde, Praha, 215 s.

Měkotová, J., 2007: Principy v obecné a aplikované krajinné ekologii. Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc, 192 s.

Ministerstvo životního prostředí, 2013a: Ptačí oblasti. Ministerstvo životního prostředí, Praha, online: http://www.mzp.cz/cz/ptaci_oblasti, cit. 10.11.2012.

Ministerstvo životního prostředí, 2013b: Příroda a krajina. Ministerstvo životního prostředí, Praha, online: http://www.mzp.cz/cz/priroda_krajina, cit. 5.12.2012.

Ministerstvo životního prostředí, 2013c: Evropsky významné lokality. Ministerstvo životního prostředí, Praha, online: http://www.mzp.cz/cz/evropsky_vyznamne_lokality, cit. 7.12.2012.

Kelhart, M. D., 2008: The Sound of Silence at the Environmental Protection Agency. American Institute of Biological Sciences, BioScience 58: 924-924.

Kubeš, J., Perlín, R., 1998: Územní plánování pro geografu. Karolinum, Praha, 89 s.

Mlčoch, S., 2012: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. Ochrana přírody 2: 16-17.

Outlá, V., 2008: Právo Evropské Unie. Aleš Čeněk, Plzeň, 387 s.

OSN, 1992: Úmluva o biologické rozmanitosti, OSN – Rio de Janeiro.

Pavlorková, E., 2012: Posuzování vlivů koncepcí s dopadem na soustavu Natura 2000. Ekologický právní servis, Praha, online: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/natura-2000-a-novy-stavebni-zak>, cit. 5.12.2012.

Pešout, P., Šmídová, L., 2012: Veřejnoprávní dohody s vlastníky skutečností. Ochrana přírody 5: 14-16.

Plesník, J., 2003: Ochrana planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů v USA: pro a proti. České právo životního prostředí 4: 3-16.

Plesník, J., 2009: Počítačové hry, internet a ceny pohonných hmot ubírají národním parkům v USA návštěvníky. Živa 4: 61-61.

Plesník, J., 2012: Organizace ochrany přírody v USA: poučení pro Evropu? Ochrana přírody 2: 26-29.

Pokorný J., Hummel, J., Kravčíková, J., Patrik, M., 2010: Natura 2000 a účast ve správních řízeních. Arnika a Daphne ČR, Praha, 172 s.

Prchalová, J., 2010: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Linde, Praha, 431 s.

Sklenička, P., 2003: Základy krajinného plánování. Nakladatel Praha: Naděžda Skleničková, Praha, 321 s.

Stahl, R. G., Guiseppi-Elie, Annette, Bingman, T. S., 2005: The U.S. Environmental Protection Agency's Examination of Its Risk Assessment Principles and Practices: A Brief Perspective From the Regulated Community. Integrated Environmental Assessment and Management 1: 86-92.

Stejskal, V., 2006: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde, Praha, 591 s.

Stejskal, V., Zicha, J., 2011: Judikatura soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody. Ministerstvo životního prostředí, Praha, 86 s.

Suckling, K., Greenwald, N., Curry, T., 2012: On Time, On Target: How the Endangered Species Act Is Saving America's Wildlife. Center for Biological Diversity, online: www.esasuccess.org/pdfs/110_REPORT.pdf, cit. 1.2.2013.

Sundseth, K., 2012: The Habitats Directive – celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe. Publications Office of the European Union, Brussels, online: ec.europa.eu/environment/nature/pdf/20yrs_brochure.pdf, cit. 29.1.2013.

U.S. Endangered Species Act of 1973 As Amended Through Public Law 107–136. U.S. Congress Washington, D.C, online: epw.senate.gov/esa73.pdf, cit. 22.3.2013.

U.S. Environmental Protection Agency, 2010: EPA Strategic plan (2011-2015) – Achieving our vision. U.S. Environmental Protection Agency, Washington DC, online: <http://nepis.epa.gov/Exe/ZyPURL.cgi?Dockey=P1008YOS.txt>, cit. 9.2.2013.

Úřední věstník Evropské unie C 191, 2012: Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Sedmý akční program pro životní prostředí, monitorování šestého akčního programu pro životní prostředí (průzkumné stanovisko). Úřední věstník C 191: 1-5, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:191:0001:01:CS:HTML>, cit. 25.1.2013.

Vlčková, P., Pajurková, K.: 2012: Financování Natury 2000 bude pokračovat i v letech 2014-2020. Regionální rada regionu soudružnosti Moravskoslezsko, Ostrava, online: <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/eu2014/financovani-natury-2000-bude-pokracovat-i-v-letech-2014-2020>, cit. 19.1.2013.

World Database on Protected Areas, 2011: Statistics. Online: <http://www.wdpa.org/Default.aspx>, cit. 25.2. 2013.

Wittlingerová, Z., Jonáš, F., 1999: Ochrana životního prostředí. Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha, 148 s.

Internetové zdroje:

<http://www.mzp.cz> – Ministerstvo životního prostředí

<http://www.natura2000.cz> – Soustava Natura 2000 v ČR

<http://curia.europa.eu> – Soudní dvůr Evropské unie

<http://www.eea.europa.eu> – Evropská agentura pro životní prostředí

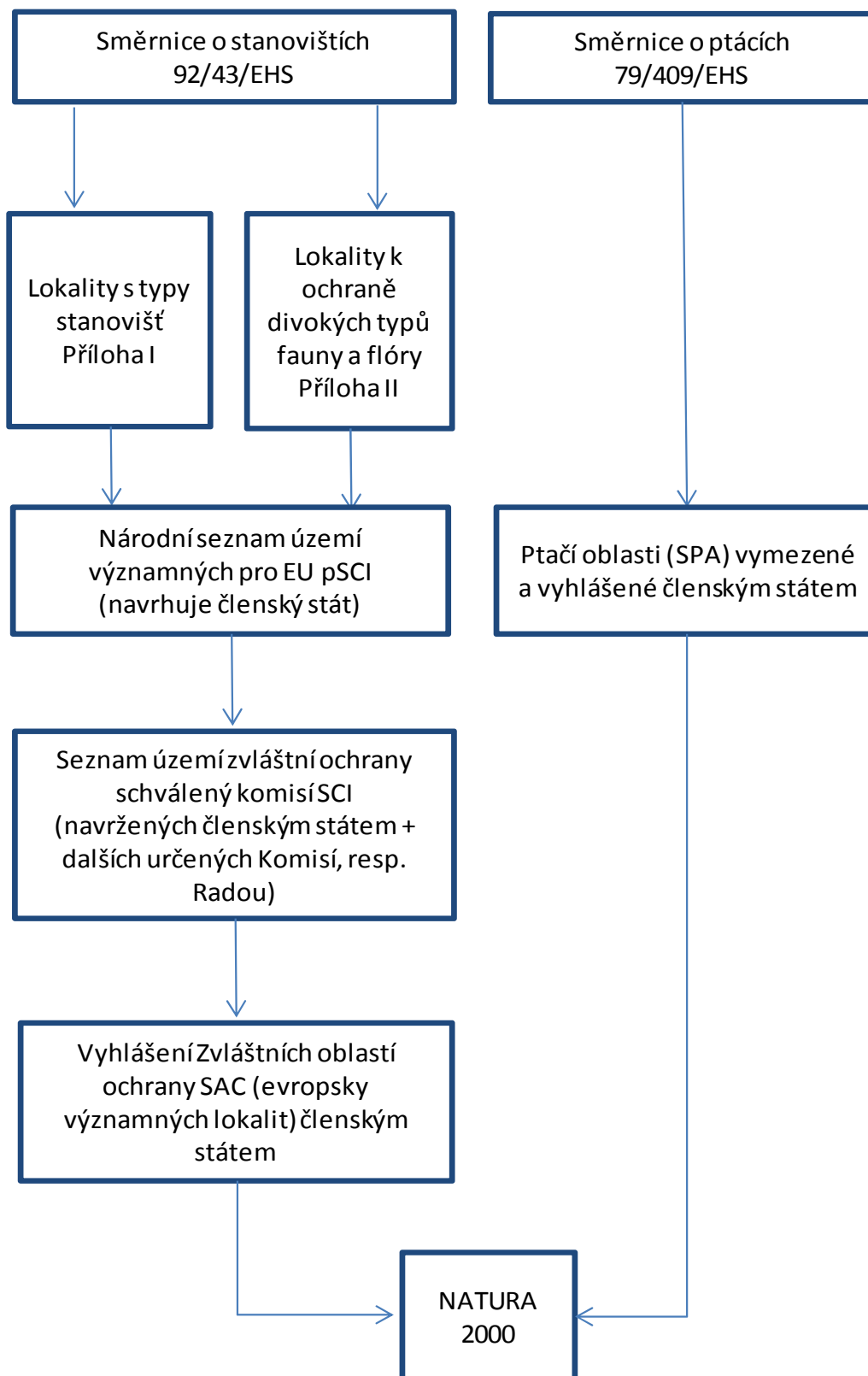
<http://eur-lex.europa.eu> – Přístup k právu Evropské unie
<http://europa.eu> – Stránky Evropské unie
<http://nalus.usoud.cz> – Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu
<http://www.europolitics.info> – Zpravodajství o politickém dění v EU
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov> – Národní centrum pro biotechnologické informace (USA)
<http://www.wdpa.org> – Světová databanka chráněných území
<http://www.eps.cz> – Ekologický právní servis
<http://www.birdlife.cz> – Česká společnost ornitologická
<http://epa.gov> – Agentura ochrany životního prostředí Spojených států
<http://www.rr-moravskoslezsko.cz> – Regionální rada regionu soudružnosti Moravskoslezsko

Právní předpisy:

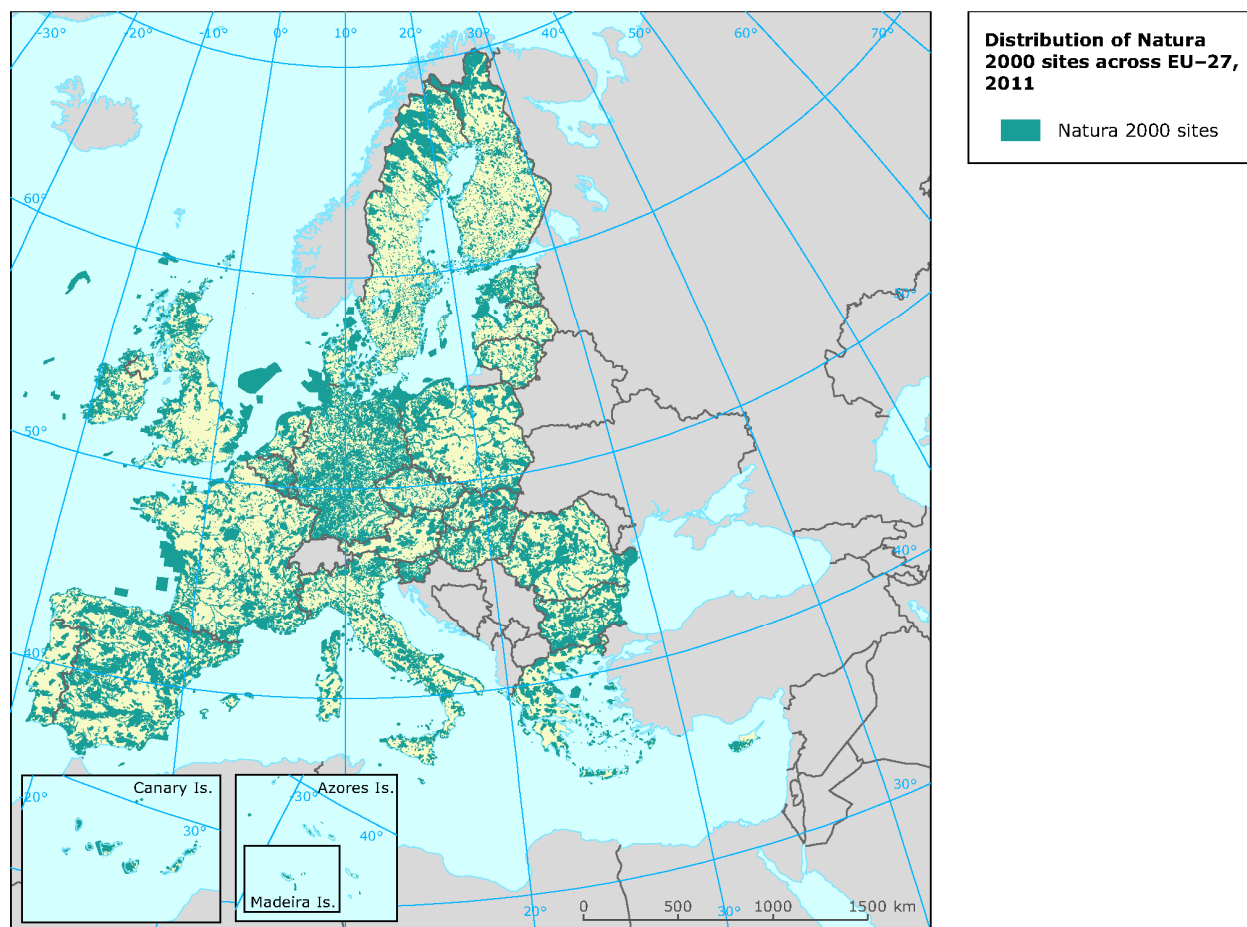
Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění
Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, v platném znění
Směrnice 92/43/EHS, o stanovištích o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v platném znění
Směrnice 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, v platném znění

11. Přílohy

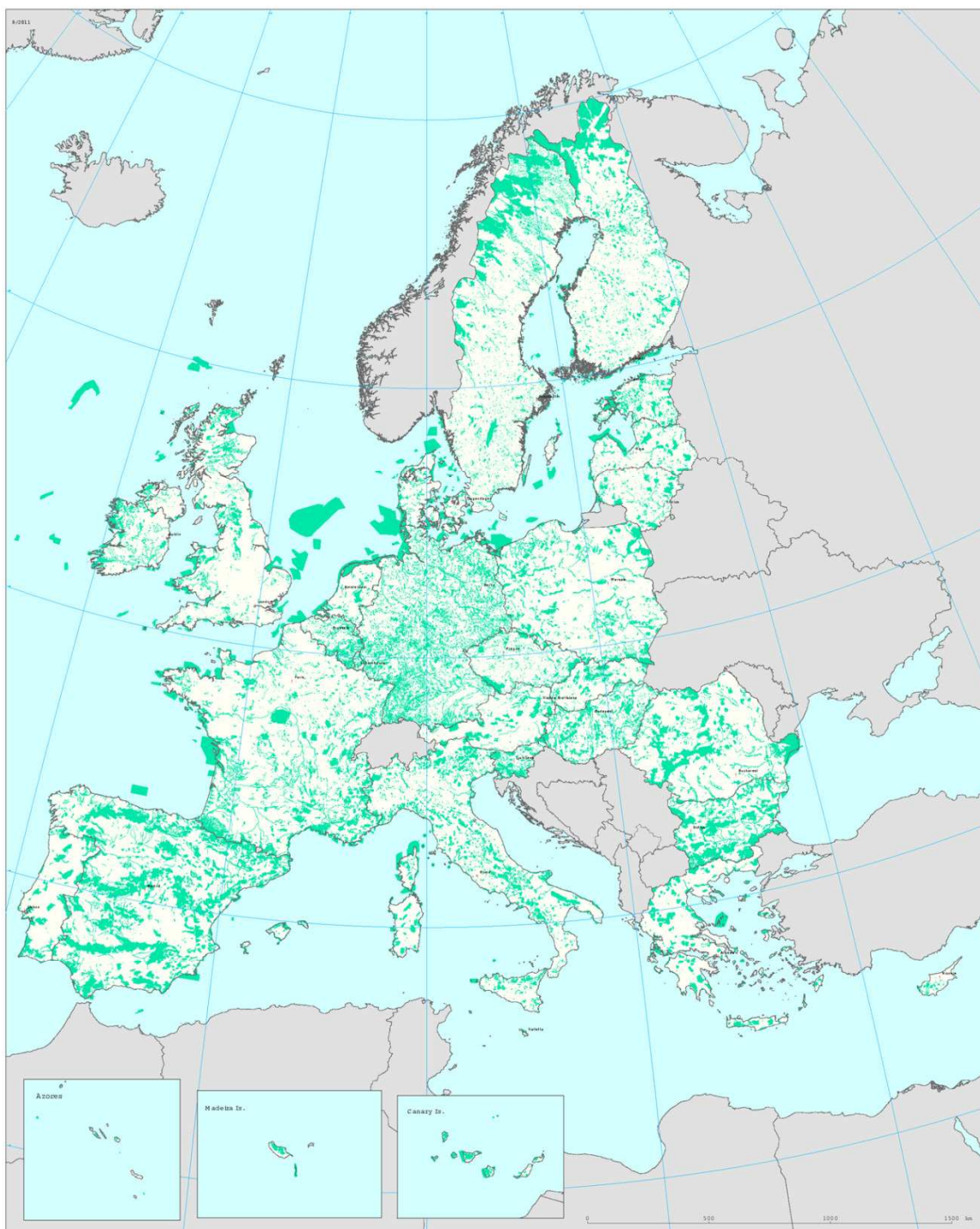
Obrázek č. 1 – Schéma procesu tvorby soustavy Natura 2000



Obrázek č. 2 – Oblasti Natura 2000 v členských státech EU k roku 2011 (European Environment Agency 2012b)



Obrázek č. 3 – Evropsky významné lokality v členských státech EU k roku 2011 (European Environment Agency 2012a)



NATURA 2000: Habitats Directives

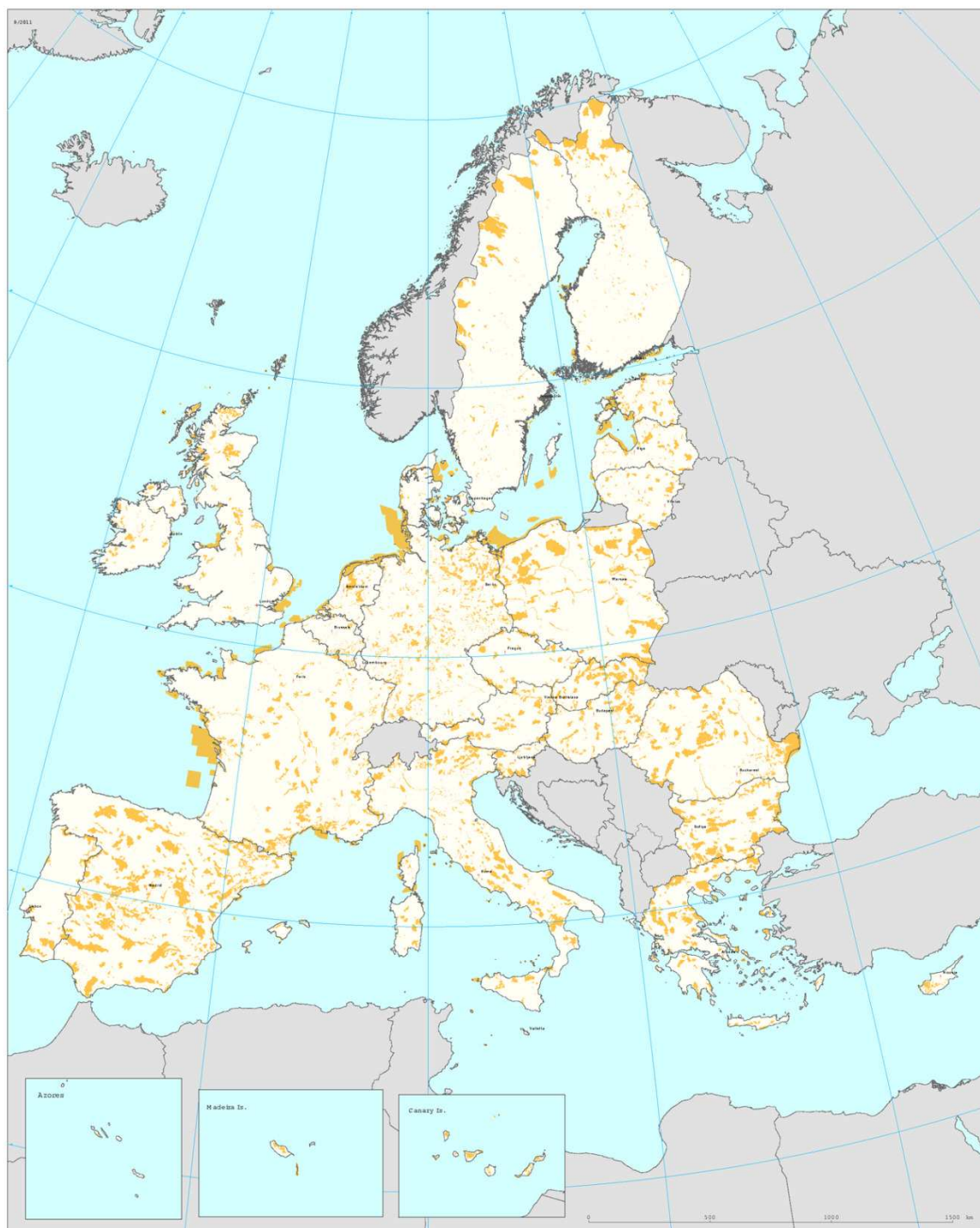
NATURA 2000
 Habitats Directive sites (pSCI, SCI, SAC)

European Environment Agency 

Source: NATURA 2000 - DG ENV, from Global Open Databases from the Member States. Sources harmonised at map - Global Open Databases and DG ENV. Validity: NATURA 2000 data for Europe (updated) from 2011. Projections: Euro Map Area with UTM projection.

Obrázek č. 4 – Ptačí oblasti v členských státech EU k roku 2011 (European Environment Agency 2012a)



NATURA 2000: Birds Directives

NATURA 2000
 Birds Directive sites (SPA)

European Environment Agency 

Source: NATURA 2000 - DG ENV, from Global Open Databases from the Member States. Sources harmonised at map - Global Open Databases and DG ENV. Validity: NATURA 2000 data for Europe - updated version 2011. Projections: Euro Area and other projections.

Tabulka č. 1 – Přehled ptačích oblastí ČR

Název PO	Kraj	Rozloha (ha)
Ptačí oblast Beskydy	Moravskoslezský, Zlínský	41 907
Ptačí oblast Bohdanečský rybník	Padrubický	307
Ptačí oblast Boletice	Jihočeský	23 580
Ptačí oblast Broumovsko	Královéhradecký	9 129
Ptačí oblast Bzenecká Doubrava - Strážnické Pomoraví	Jihomoravský	11 721
Ptačí oblast Českobudějovické rybníky	Jihočeský	6 362
Ptačí oblast Českolipsko - Dokeské pískovce a mokřady	Liberecký, Středočeský	9 410
Ptačí oblast Dehtář	Jihočeský	341
Ptačí oblast Doupovské hory	Karlovarský, Ústecký	63 116
Ptačí oblast Heřmanský stav - Odra - Poolzí	Moravskoslezský	5 041
Ptačí oblast Hlubocké obory	Jihočeský	3 322
Ptačí oblast Horní Vsacko	Zlínský	27 001
Ptačí oblast Hostýnské vrchy	Zlínský	5 177
Ptačí oblast Hovoransko - Čejkovicko	Jihomoravský	1 413
Ptačí oblast Jaroslavičské rybníky	Jihomoravský	358
Ptačí oblast Jeseníky	Moravskoslezský, Olomoucký	52 228
Ptačí oblast Jizerské hory	Liberecký	11 674
Ptačí oblast Komárov	Pardubický	2 046
Ptačí oblast Králický Sněžník	Pardubický, Olomoucký	30 225
Ptačí oblast Krkonoše	Královéhradecký, Liberecký	40 907
Ptačí oblast Křivoklátsko	Plzeňský, Středočeský	31 932
Ptačí oblast Labské pískovnice	Ústecký	35 516
Ptačí oblast Lednické rybníky	Jihomoravský	689
Ptačí oblast Libavá	Moravskoslezský, Olomoucký	32 678
Ptačí oblast Litovelské Pomoraví	Olomoucký	9 319
Ptačí oblast Novodomské rašeliniště - Kovářská	Ústecký	15 963
Ptačí oblast Novohradské hory	Jihočeský	9 054
Ptačí oblast Orlické Záhoří	Královéhradecký	904
Ptačí oblast Pálava	Jihomoravský	8 536

Ptačí oblast Podyjí	Jihomoravský	7 677
Ptačí oblast Poodří	Moravskoslezský	8 063
Ptačí oblast Rožďalovické rybníky	Královéhradecký, Středočeský	6 616
Ptačí oblast Řežabinec	Jihočeský	110
Ptačí oblast Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny	Jihomoravský	1 047
Ptačí oblast Soutok - Tvrdonicko	Jihomoravský	9 576
Ptačí oblast Šumava	Jihočeský, Plzeňský	95 701
Ptačí oblast Třeboňsko	Jihočeský	47 386
Ptačí oblast Údolí Otavy a Vltavy	Jihočeský, Středočeský	18 381
Ptačí oblast Vodní nádrž Nechanice	Ústecký	1 191
Ptačí oblast Východní Krušné hory	Ústecký	16 383
Ptačí oblast Žehuňský rybník - Obora Kněžičky	Královéhradecký, Středočeský	1 964

Tabulka č. 2 – Evropsky významné lokality v členských státech EU k roku 2011 (European Commission 2011b)

EVROPSKY VÝZNAMNÉ LOKALITY (data platná k únoru 2011)								
ZEMĚ	Rozloha (km ²)	Počet EVL	Rozloha EVL (km ²)	Pozemní rozloha EVL (km ²)	% z celkové rozlohy	Mořské plochy	Mořské plochy (km ²)	ZEMĚ
SLOVINSKO	20 273	259	6 355	6 355	31,30%	5	0	SLOVINSKO
BULHARSKO	110 910	228	33 393	32 786	29,60%	13	608	BULHARSKO
ŠPANĚLSKO	504 782	1458	126 162	116 064	23%	202	10 098	ŠPANĚLSKO
PORTUGALSKO	91 990	96	16 842	15 598	17%	39	1 244	PORTUGALSKO
ESTONSKO	45 226	531	11 376	7 623	16,90%	53	3 753	ESTONSKO
ŘECKO	131 940	241	28 040	21 467	16,30%	105	6 573	ŘECKO
LUCEMBURSKO	2 597	48	415	415	16%	0	0	LUCEMBURSKO
MAĎARSKO	93 030	477	14 413	14 413	15,50%	0	0	MAĎARSKO
ITÁLIE	301 333	2269	46 015	43 190	14,30%	242	2 825	ITÁLIE
FINSKO	338 145	1689	55 002	48 451	14,30%	152	6 551	FINSKO
ŠVÉDSKO	414 864	3984	64 726	56 960	13,70%	401	7 766	ŠVÉDSKO
RUMUNSKO	238 345	298	32 806	31 456	13,20%	6	1 350	RUMUNSKO
KYPR	5 736	40	882	750	13,10%	7	132	KYPR
MALTA	316	28	50	40	12,70%	6	10	MALTA
SLOVENSKO	48 845	382	5 702	5 702	11,70%	0	0	SLOVENSKO
LITVA	64 589	321	7 838	7 278	11,30%	7	561	LITVA
POLSKO	312 685	823	37 926	33 579	10,70%	9	4 347	POLSKO
RAKOUSKO	83 859	170	8 975	8 975	10,70%	0	0	RAKOUSKO
IRSKO	70 280	426	13 554	7 228	10,30%	127	6 326	IRSKO
ČESKÁ REPUBLIKA	78 866	1084	7 867	7 867	10%	0	0	ČESKÁ REPUBLIKA
BELGIE	30 528	280	4 154	3 028	9,90%	3	1 127	BELGIE
NĚMECKO	357 031	4621	54 342	33 336	9,30%	70	21 006	NĚMECKO
LOTYŠSKO	65 301	402	6 640	6 100	9,30%	7	540	LOTYŠSKO
FRANCIE	549 192	1368	74 098	46 420	8,50%	139	27 678	FRANCIE
DÁNSKO	43 093	261	19 415	3 430	8%	91	15 985	DÁNSKO
NIZOZEMÍ	41 526	144	14 917	3 255	7,80%	15	11 662	NIZOZEMÍ
VELKÁ BRITÁNIE	244 820	636	42 956	13 113	5,40%	149	29 843	VELKÁ BRITÁNIE
EU - CELKEM	4 290 102	22 564	734 861	574 879	13,70%	1 848	159 985	EU - CELKEM

Tabulka č. 3 – Ptačí oblasti v členských státech EU k roku 2011 (European Commission 2011b)

PTAČÍ OBLASTI (data platná k únoru 2011)								
ZEMĚ	Rozloha (km ²)	Počet PO	Rozloha PO (km ²)	Pozemní rozloha PO (km ²)	% z celkové rozlohy	Mořské plochy	Mořské plochy (km ²)	ZEMĚ
KYPR	5 736	29	1 592	1 480	25,80%	5	111	KYPR
SLOVENSKO	48 845	38	12 262	12 262	25,10%	0	0	SLOVENSKO
SLOVINSKO	20 273	27	4 657	4 655	23%	1	2	SLOVINSKO
ŘECKO	131 940	202	29 501	27 592	20,90%	81	1 909	ŘECKO
BULHARSKO	110 910	114	23 199	22 662	20,40%	11	536	BULHARSKO
ŠPANĚLSKO	504 782	592	102 124	99 530	19,70%	86	2 594	ŠPANĚLSKO
POLSKO	312 685	142	55 177	47 946	15,30%	9	7 232	POLSKO
MAĎARSKO	93 030	56	13 741	13 741	14,80%	0	0	MAĎARSKO
ESTONSKO	45 226	66	12 658	6 160	13,60%	26	6 497	ESTONSKO
ITÁLIE	301 333	600	43 751	40 704	13,50%	69	3 047	ITÁLIE
NIZOZEMÍ	41 526	78	10 417	4 953	11,90%	7	5 465	NIZOZEMÍ
RUMUNSKO	238 345	108	29 851	28 384	11,90%	1	1 467	RUMUNSKO
NĚMECKO	357 031	738	59 892	40 177	11,30%	28	19 715	NĚMECKO
RAKOUSKO	83 859	94	8 907	8 907	10,60%	0	0	RAKOUSKO
PORTUGALSKO	91 990	56	10 495	9 357	10,20%	20	1 137	PORTUGALSKO
LITVA	64 589	95	6 990	6 470	10%	4	521	LITVA
BELGIE	30 528	234	3 270	2 957	9,70%	4	313	BELGIE
ČESKÁ REPUBLIKA	78 866	41	7 036	7 036	8,90%	0	0	ČESKÁ REPUBLIKA
LOTYŠSKO	65 301	85	5 905	5 482	8,40%	6	423	LOTYŠSKO
FRANCIE	549 192	384	78 365	43 470	7,90%	76	34 894	FRANCIE
FINSKO	338 145	468	31 059	24 569	7,30%	91	6 490	FINSKO
DÁNSKO	43 093	113	14 788	2 859	6,60%	50	11 929	DÁNSKO
ŠVÉDSKO	414 864	531	29 848	25 220	6,10%	130	4 627	ŠVÉDSKO
LUCEMBURSKO	2 597	12	139	139	5,30%	0	0	LUCEMBURSKO
IRSKO	70 280	162	4 897	3 601	5,10%	93	1 296	IRSKO
VELKÁ BRITÁNIE	244 820	262	23 867	12 447	5,10%	131	11 420	VELKÁ BRITÁNIE
MALTA	316	13	17	16	4,90%	7	1	MALTA
EU - CELKEM	4 290 102	5 340	624 405	502 776	12,34%	936	121 626	EU - CELKEM