

Univerzita Karlova
Právnická fakulta

Kateřina Šichmanová

**PRÁVNÍ ÚPRAVA ZVLÁŠTNÍ ÚZEMNÍ OCHRANY
PŘÍRODY A KRAJINY V ČESKÉ REPUBLICCE A
V IZRAELI**

diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, PhD.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23. 5. 2018

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 263 001 znaků včetně mezer.

V Praze dne 23. 5. 2018

Kateřina Šichmanová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph. D., vedoucímu mé diplomové práce, za jeho rady, odborné vedení a ochotu kdykoli pomoci při zpracování této práce. Poděkování též patří mé rodině za trpělivost a podporu při psaní práce.

OBSAH:

1. Úvod.....	8
2. Právní úprava v ČR.....	10
2.1. Historický vývoj zvláštní územní ochrany.....	10
2.2. Prameny platné právní úpravy.....	14
2.2.1. Prameny mezinárodního práva.....	14
2.2.2. Prameny práva evropského	16
2.2.3. Prameny vnitrostátního práva	18
2.3. Kategorie zvláště chráněných území a jejich zřizování	19
2.3.1. Národní park (NP).....	23
2.3.2. Chráněná krajinná oblast (CHKO).....	24
2.3.3. Národní přírodní rezervace (NPR).....	26
2.3.4. Přírodní rezervace (PR).....	27
2.3.5. Národní přírodní památka (NPP)	27
2.3.5. Přírodní památka (PP).....	28
2.4. Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území.....	29
2.4.1. Administrativně-právní nástroje	29
2.4.2. Koncepční nástroje.....	32
2.4.3. Nástroje právní odpovědnosti	33
2.4.4. Dobrovolně převzaté závazky.....	36
2.4.5. Ekonomické nástroje.....	38
2.5. Státní správa zvláště chráněných území.....	40
2.5.1. Obecná státní správa	41
2.5.2. Speciální státní správa.....	44
2.5.3. Veřejné strážce.....	46
3. Právní úprava v Izraeli	49

3.1. Historický vývoj zvláštní územní ochrany.....	49
3.2. Prameny platné právní úpravy.....	53
3.2.1. Prameny mezinárodního práva.....	53
3.2.2. Prameny vnitrostátního práva	56
3.3. Kategorizace zvláště chráněných území a jejich zřizování	59
3.3.1. Národní park (NP).....	63
3.3.2. Přírodní rezervace (PR).....	65
3.3.3. Místo národního významu (MNV)	67
3.3.4. Vojenský památník (VP).....	69
3.4. Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území.....	70
3.4.1. Administrativní nástroje.....	70
3.4.2. Koncepční nástroje.....	73
3.4.3. Nástroje právní odpovědnosti	75
3.4.4. Ekonomické nástroje.....	77
3.5. Státní správa zvláště chráněných území	78
3.5.1. Obecná státní správa	78
3.5.2. Speciální státní správa.....	82
4. Srovnání právních úprav	87
5. Závěr	101
Seznam použitých pramenů a literatury.....	106
Název práce.....	112
Abstrakt.....	112
Klíčová slova.....	113
Název práce v anglickém jazyce	114
Abstract	114
Keywords	115

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
CBD	Convention on Biological Diversity
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federativní republika
ČSR	Československá republika
EU	Evropská unie
EHS	Evropské hospodářské společenství
EVL	Evropsky významná lokalita
FMZV	Federální Ministerstvo zahraničních věcí
CHKO	Chráněná krajinná oblast
IDF	Israel Defence Forces
INPA	Israel Nature and Parks Authority
IUCN	International Union of Conservation of Nature
KKL-JNF	Keren Kayemeth LeIsrael (Jewish national fund)
KRNAP	Krkonošský národní park
LZPS	Listina základních práv a svobod
NOP-8	National Outline Plan for National Parks and Nature Reserves, Nr. 8
NOP-22	National Outline Plan for Forests and Afforestation, Nr. 22
NP	Národní park
NPNRL-1963	National Parks and Nature Reserves Law, 1963
NPNRL-1992	National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law, 1992
NPNRL-1998	National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law, 1998
NPP	Národní přírodní památka
NPR	Národní přírodní rezervace
NSS	Nejvyšší správní soud
n.v.	Nařízení vlády
Ministerstvo	Ministerstvo ochrany životního prostředí

MŽP ČR	Ministerstvo životního prostředí ČR
PČR	Parlament České republiky
PR	Přírodní rezervace
PP	Přírodní památka
Rada	Rada národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu
SFEU	Smlouva o fungování EU
Shromáždění	Valné shromáždění INPA
SPNI	Society for the Protection of Nature in Israel
TZ	Trestní zákon
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	Organizace Spojených národů pro vzdělání, vědu a kulturu
ÚSOP	Ústřední seznam ochrany přírody
WDPA	World Database on Protected Areas
ZOPK	Zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb.

1. Úvod

Otázky ochrany přírody jsou významnou součástí ochrany životního prostředí jako takové a vzhledem k rostoucí urbanizaci, hustotě zalidnění některých oblastí planety, fragmentaci stanovišť a dalším nepříznivým vlivům je a stále bude potřeba její ochrany aktuální. Ochranu přírody lze z hlediska předmětného členit dvěma způsoby, a to na ochranu obecnou a zvláštní, ochranu druhovou a územní. Na rozdíl od obecné ochrany přírody, která se zabývá ochranou přírody jako celku (veškerého rostlinstva, živočišstva, neživé přírody...), zvláštní ochrana přírody zajišťuje právní ochranu vybraným částem přírodního prostředí, na nichž má společnost zvýšený zájem. V pojetí druhého dělení ochrany přírody druhová ochrana poskytuje právní ochranu druhům a jejich populacím, zatímco územní ochrana se týká přírodních stanovišť, společenstev a ekosystémů v krajině.¹

Předmětem práce je zvláštní územní ochrana přírody, jejímž středobodem jsou zvláště chráněná území, představující mimořádně cenné oblasti přírody. Právní řády po celém světě poskytují zvláště chráněným územím ochranu pro jejich jedinečnost v regionálním, celostátním či mezinárodním měřítku, a to prostřednictvím nejrůznějších nástrojů ochrany (zejména administrativně-právních, koncepčních, ekonomických a sankčních). Specifický nástroj ochrany představuje také samotná klasifikace zvláště chráněných území do jednotlivých kategorií, které se vzájemně odlišují zejména mírou poskytované ochrany a svým územním rozsahem.

Tato diplomová práce se věnuje analýze a srovnání právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody v České republice a v Izraeli. Práce, členící se na pět kapitol, si klade za cíl poskytnout základní přehled právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody v komparovaných státech, srovnáním uvedených institutů upozornit na problematická místa právních úprav a taktéž obsáhnout úvahy *de lege ferenda*. Druhá kapitola, navazující na úvod, se zabývá právní úpravou zvláštní územní ochrany přírody a krajiny v České republice a její součástí je pět podkapitol.

První podkapitola nastiňuje historický vývoj vyhlásování zvláště chráněných území v českých zemích a popisuje rovněž dřívější právní režimy zvláštní územní

¹ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 233.

ochrany přírody. Vzhledem k úzkému propojení národní a mezinárodněprávní úpravy práce představuje nejvýznamnější mezinárodní smlouvy, týkající se územní ochrany přírody včetně evropské právní úpravy. Dále pojednává o jednotlivých kategoriích zvláště chráněných území v ČR a procesu jejich vyhlášení. Čtvrtá podkapitola analyzuje právní nástroje ochrany zvláště chráněných území. Na systematizaci orgánů státní správy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody je soustředěna pozornost v páté podkapitole.

Třetí kapitola se věnuje zvláštní územní ochraně přírody v Izraeli a její součástí jsou tytéž tematické celky jako v kapitole druhé. Srovnání právních úprav obou států, historických kořenů zvláštní územní ochrany přírody a dalších v práci popsaných institutů je předmětem čtvrté kapitoly. Závěr práce se v páté kapitole zaměřuje na zhodnocení shodných a rozdílných znaků obou právních úprav a předkládá též úvahy *de lege ferenda*.

Kategorie zvláště chráněných území je možné podrobit porovnání napříč nejrůznějšími zeměmi světa. Zajímavé a pro komparaci přínosné poznatky mohou plynout z porovnání ZCHÚ prostřednictvím sjednocujících kritérií Světového svazu ochrany přírody (IUCN). Smyslem používání dobrovolného systému kategorizace je zajistit jednotné vymezení chráněných území bez ohledu na názvosloví užívané v jednotlivých státech světa. Přestože z hlediska geografického se stát Izrael nachází v oblasti tzv. Blízkého východu, historický vývoj 20. století vytvořil v zemi politicko-ústavní systém a právní řád inspirovaný zejména britskými právními předpisy (i v oblasti environmentální politiky). Komparace české a izraelské právní úpravy, ač není tradičním předmětem odborných prací, může vést k zajímavým a přínosným závěrům pro českou laickou veřejnost i akademické prostředí.

Součástí výkladu o izraelské právní úpravě je překlad základních termínů a orgánů do anglického a hebrejského jazyka (v případě druhého zmíněného spolu s českým fonetickým přepisem). Z důvodu celkové přehlednosti textu jsou tyto překlady uváděny u významných a pro práci stěžejních institutů izraelského práva. Například názvy jednotlivých zvláště chráněných území, uváděné pro ilustraci každé kategorie ZCHÚ, jsou v práci přeloženy pouze do anglického jazyka, který lze považovat za nejrozšířenější cizí jazyk používaný ve státu Izrael.

2. Právní úprava v ČR

2.1. Historický vývoj zvláštní územní ochrany

Historie zvláštní ochrany přírody sahá do první poloviny 19. století, kdy začala být určitá území pod vlivem romantismu cíleně chráněna. Dělo se tak z vůle vlastníků rozsáhlých panství, kteří se rozhodli část svých pozemků vyčlenit, hospodářsky nevyužívat a zachovat tak jejich přirozený charakter budoucím generacím. Jako počátek zvláštní územní ochrany na našem území se nejčastěji uvádí rok 1838.² Tehdy byla hrabětem Jiřím Buquoyem vyhlášena první dvě chráněná území, a to Žofínský prales a Hojná voda v Novohradských horách.³ Jednalo se o maloplošnou ochranu ryze soukromoprávního charakteru bez jakéhokoliv zákonného podkladu a takto chráněná území byla označována jako „reservace“ či „přírodní památky“. Až do vzniku ČSR v roce 1918 vzniklo na našem území takových rezervací přes dvacet, mezi nimi například Boubínský prales, Barrandova skála, Černé a Čertovo jezero či Javořina.⁴

V období první republiky se začalo více prosazovat přírodovědecko-ekologické pojetí chráněných území a do problematiky územní ochrany přírody vstoupila nově i státní moc.⁵ V rámci československé vlády byla oblast ochrany přírodních památek svěřena do gesce Ministerstva školství a národní osvěty a od roku 1922 byl zřízen post *generálního konservátora ochrany přírody*, kterým byl až do roku 1948 přírodovědec a vysokoškolský pedagog Rudolf Maximovič.⁶ Přes veškeré snahy řady odborníků nebyl přijat žádný zákon upravující územní ochranu přírody ani ochranu přírody jako

² Ještě před tímto datem však byla pravděpodobně chráněna území Malý a Velký Bezděz a Veltruský park. FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. in: České právo životního prostředí č. 2/2014, str. 104.

³ Tato území měla být chráněna před jakýmkoliv zásahem člověka a můžeme proto označit takovou ochranu za tzv. úplnou. Podobné ochranné podmínky stanovil i kníže Schwarzenberg o dvacet let později pro Boubínský prales na Šumavě. Žofínský prales a Boubínský prales jsou v současnosti chráněny v kategorii Národní přírodní rezervace, Hojná voda je Národní přírodní památkou. O vzniku a vývoji těchto rezervací blíže viz: VRŠKA, T., HORT, L.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945. in: Ochrana přírody 1/2008, str. 8-10.

⁴ FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. in: České právo životního prostředí č. 2/2014, str. 104-107.

⁵ FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 39-40.

⁶ O životě a díle této osobnosti blíže viz: STEJSKAL, V.: Stodvacet let od narození Rudolfa Maximoviče, zakladatele moderní ochrany přírody v Československu. in: Ochrana přírody 61/6, 2006 Praha, str. 170-172.

takovou.⁷ Přesto však v této době došlo k vyhlášení⁸ poměrně velkého množství zvláště chráněných území zejména v souvislosti s první pozemkovou reformou, která byla schválena na začátku dvacátých let 20. století.⁹

Za důležité prameny je proto nutné považovat tzv. „zákon záborový“ (zákon č. 215/1919 Sb. z. a n.) a tzv. „zákon přidělový“ (zákon č. 81/1920 Sb. z. a n.), jejichž prostřednictvím došlo k upravení vlastnických vztahů na našem území.¹⁰ Díky § 20 přidělového zákona bylo možné některé plochy, které byly obzvláště přírodně, historicky či umělecky cenné (přírodní parky či historické památky a jejich nejbližší okolí), vyloučit ze záboru a ponechat je ve vlastnictví původních majitelů. Dále byly vlastníkům stanoveny ochranné podmínky a tím zajištěna ochrana vybraného území.¹¹

Poslední den roku 1933 byl Ministerstvem školství a národní osvěty vydán tzv. „Silvestrovský výnos“, první úřední soupis dosud vyhlášených chráněných území, a to ať už vzniklých soukromoprávně, nebo na základě zákonů pozemkové reformy. Přestože byl tento přehled chráněných území primárně určen především pro tehdejší výuku na školách jako informace pedagogickým sborům, lze ho považovat za jeden z nejdůležitějších počínů v ochraně přírody dvacátého století. Jeho vydání mělo velký význam pro pozdější zkoumání chráněných území a po dlouhou dobu byl mylně označován za akt, kterým byly rezervace přímo zřizovány. Na území dnešní ČR do něj bylo zařazeno celkem 108 chráněných území (dalších 18 na Slovensku a 12 v Podkarpatské Rusi).¹²

⁷ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 401-403.

⁸ Vlastními zřizovacími akty byly: rozhodnutí vlastníků, dohody s vlastníky, rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, zestátnění, vykoupení státem či svěření do péče právníckým osobám. FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. in: České právo životního prostředí č. 2/2014, str. 110.

⁹ PEŠOUT, P.: Silvestrovský výnos - 80 let od vydání. in: Ochrana přírody 6/2013, str. 8-10.

¹⁰ Rozlehlé pozemky šlechtických velkostatků (tzv. velké majetky pozemkové) byly zabráný, nově zřízeným Pozemkovým úřadem přiděleny jednotlivcům či jejich sdružením a původní vlastníci byli odškodněni na základě náhradového zákona č. 329/1920 Sb. z. a n. MALÝ, K.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Leges, 2010, str. 413-415.

¹¹ Ochranné podmínky omezily vlastnické právo ať už původních vlastníků na základě § 20 nebo nových vlastníků, kterým byla půda přidělena, podle § 23 přidělového zákona. Ochranné podmínky, stanovené formou věcného břemene, byly zapisovány do veřejných knih. FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 39-40.

¹² PEŠOUT, P.: Silvestrovský výnos - 80 let od vydání. in: Ochrana přírody 6/2013, s. 8-11.

Do roku 1938 bylo v Československé republice zřízeno na 142 přírodních rezervací, pro jejichž označení se užívaly nejrůznější termíny.¹³ Rezervace byly děleny na tzv. „úplné“ či „přísné“, ve kterých byla vyloučena jakákoliv lidská činnost, a tzv. „částečné“ či „parciální“, kde bylo možné provádět určitý způsob obhospodařování pozemků.¹⁴ Ačkoliv počet chráněných území rapidně stoupal, kvantita často převažovala nad kvalitou, například kvůli nedůslednému vymáhání ochranných podmínek, stanovených na základě přídělového zákona.¹⁵ Za další nedostatek lze považovat absenci základních ochranných podmínek, platících plošně pro všechna chráněná území.

Během druhé světové války¹⁶ a následně až do roku 1956, kdy byl přijat první zákon komplexně upravující ochranu přírody, přetrvávala právní úprava a praxe jako v období první republiky. Po skončení války se v ČSR začala prosazovat myšlenka, že přírodu je třeba chránit nejen před člověkem, ale i pro člověka. Tedy nejenom zakonzervovat území a nezasahovat do něj, ale i chránit území pro jeho důležitost a nenahraditelnou roli v lidské společnosti.¹⁷ Mezi maloplošnými územími se nově objevila ochrana velkoplošná.¹⁸ V březnu roku 1955 byla zřízena CHKO Český ráj a v červenci 1956 CHKO Moravský kras a to již ve světle přicházejícího a několik let připravovaného zákona o státní ochraně přírody.¹⁹

Jak už bylo řečeno, první a ve své době i moderní zákon o státní ochraně přírody (zákon č. 40/1956 Sb.) byl schválen 1. srpna 1956 a účinnosti nabyl 24. 8. téhož roku.

¹³ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 401-403.

¹⁴ Příkladem takového členění může být rezervace Boubínský prales. Prales jako takový byl rezervací úplnou a v okolních lesích byla stanovena rezervace částečná. Právě tato rezervace částečná byla jakousi ochranou plochou, která nepřímo plnila funkci ochranného pásma (tento institut nebyl explicitně v právních předpisech upraven). FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956, in: České právo životního prostředí č. 2/2014, str. 114.

¹⁵ FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 40.

¹⁶ Agenda státní ochrany přírody byla podle německého vzoru převedena do resortu ministerstva zemědělství a lesnictví. V roce 1945 se opět obor vrátil do kompetence ministerstva školství a později ministerstva kultury.

¹⁷ MARŠÁKOVÁ, M.: První zákon o státní ochraně přírody. in: České právo životního prostředí č. 5/2002, str. 96.

¹⁸ Přestože se nejedná o legálně definované termíny, běžně se v praxi používá rozlišení na velkoplošná a maloplošná chráněná území. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 372.

¹⁹ Tatranský národní park na Slovensku vznikl již na konci čtyřicátých let. Na území dnešní ČR byl jako první národní park prohlášen Krkonošský národní park v roce 1963. STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 401.

Přestože se skládal z pouhých jednadvaceti paragrafů, jednalo se o významný zlom československé právní úpravy ochrany přírody, a to jak v oblasti zvláštní ochrany územní, tak druhové.²⁰ Z hlediska územní působnosti se tento právní předpis vztahoval pouze na území české části republiky.²¹ Zákon kategorizoval typy chráněných území²² a stanovil základní předpoklady k jejich vyhlášení.²³ Předmětem ochrany byla chráněná území, chráněné přírodní výtvořy a chráněné přírodní památky (§ 2 odst. 3).²⁴ Dále zákon umožňoval zřízení ochranného pásma chráněného území, obsahoval výčet nedovolených činností, povinnosti vlastníka, resp. uživatele pozemku, zabýval se evidencí chráněných částí přírody, upravoval i oblast řízení, orgánů a sankčních mechanismů na úseku ochrany přírody.²⁵

Z hlediska státní správy je potřeba zmínit, že v roce 1958 byl založen Státní ústav památkové péče a ochrany přírody (tzv. SÚPPOP)²⁶, kterému byla svěřena jak ochrana historických památek, tak problematika státní ochrany přírody podle zákona č. 40/1956.²⁷ Jeho pracovníci měli v oblasti ochrany přírody za úkol budovat a udržovat soustavu chráněných území, vydávat metodiky různého druhu, provádět výzkum i se účastnit projektů v rámci mezinárodní spolupráce.²⁸

Přes celou řadu vědeckých úspěchů a odbornou činnost pracovníků státní ochrany přírody se v 70. a 80. letech začalo ukazovat, že dosavadní přístup k ochraně přírody není dostatečný. Stát nejednou dával přednost svým hospodářským zájmům před zájmy ochrany přírody, přírodní prostředí bylo devastováno, a to i ve zvláště

²⁰ Obecné ochraně přírody bylo věnováno jediné ustanovení (§ 2).

²¹ Na Slovensku byl přijat samostatný zákon o štátnej ochrane prírody (č. 1/1955 Zb. SNR).

²² Zákon v § 3 rozlišoval dvě kategorie velkoplošných území - národní park a chráněnou krajinnou oblast a čtyři kategorie maloplošných území - státní přírodní rezervaci, chráněné naleziště, chráněnou studijní plochu a chráněné parky a zahrady.

²³ Během šedesátých let byla provedena prověrka dosavadních chráněných území, jejichž cílem bylo překategorizování a celková revize dosavadních chráněných území včetně zrušení některých z nich.

²⁴ FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 41.

²⁵ Zákon byl celkem třikrát novelizován. Poslední novelou v druhé polovině 80. let byl zákon doplněn právě o sankční ustanovení, jeden ze základních právních prostředků nezbytných pro efektivní aplikaci a realizaci ochrany přírody. STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 403-405.

²⁶ SÚPPOP byl pouze odbornou institucí, která byla podřízena Ministerstvu školství a kultury. Krajské národní výbory zřizovaly Krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody, avšak národní výbory nebyly nijak stanovisky středisek vázány. PELC, F., HŮLKOVÁ, J.: Agentura ochrany přírody v novém kabátě. in: Ochrana přírody č. 1/2015, str. 26.

²⁷ Blíže o společné tradici ochrany přírody a krajiny a ochrany kulturních památek viz: PEŠOUT, P.: „Znovuobjevená“ spolupráce při ochraně památek. in: Ochrana přírody č. 4/2011, str. 7-9.

²⁸ MARŠÁKOVÁ, M.: První zákon o státní ochraně přírody. in: České právo životního prostředí č. 3/2002, str. 97-98.

chráněných územích. V zákoně č. 40/1956 Sb. chyběla řada zásadních právních nástrojů, a proto po roce 1989 došlo ke koncipování a přijetí zcela nového zákona, který již odpovídal svou strukturou a obsahem požadavkům konce dvacátého století.²⁹

2.2. Prameny platné právní úpravy

Stejně jako v celém právním řádu ČR, náleží mezi prameny právní úpravy ochrany přírody prameny práva mezinárodního, evropského a vnitrostátního.³⁰ Jejich charakteristice (s důrazem na zvláštní územní ochranu přírody) jsou věnovány následující subkapitoly.

2.2.1. Prameny mezinárodního práva

Od začátku devadesátých let přijala ČR (do roku 1993 ČSFR) celou řadu závazků z oblasti mezinárodního práva, které se týkaly územní ochrany přírody. Jednalo se zejména o mezinárodní mnohostranné úmluvy, které byly sjednávány na mezinárodních konferencích a následně signovány desítkami států světa. Dodnes patří k nejdůležitějším pramenům mezinárodního práva životního prostředí, a to ať už jde o úmluvy globálního (celosvětového) či regionálního charakteru.³¹ V následujících odstavcích jsou uvedeny pouze základní informace k těm nejvýznamnějším z nich, příp. jejich souvislost se zvláštní územní ochranou přírody.

V roce 1971 byla podepsána v íránském městě Ramsar **Úmluva o mokřadech, majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva**, či tzv. Ramsarská úmluva (*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*), která vstoupila v platnost v roce 1975. V ČR je publikována pod č. 396/1990 Sb. Předmětem ochrany jsou mokřady jako specifický typ přírodního stanoviště a také vodní ptactvo na tyto mokřady vázané.³² Do Seznamu mokřadů

²⁹ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 156.

³⁰ GERLOCH, A.: Teorie práva. Praha: Aleš Čeněk, 2013, str. 78-82.

³¹ V rámci bilaterálních přeshraničních vztahů Česká republika spolupracuje se všemi sousedními státy. Všechny národní parky se nacházejí při hranicích a navazují na ně sousední chráněná území (totéž platí pro některé CHKO např. CHKO Broumovsko, CHKO Bílé Karpaty). O přeshraniční spolupráci v oblasti zvláště chráněných území blíže viz IUCN: Solutions in focus, Transboundary protected area solutions, IUCN, Gland 2016, str. 16-17, 26, 30.

³² STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 124-128.

mezinárodního významu je zapsáno 14 lokalit nacházejících se na území ČR o celkové rozloze 60 tisíc hektarů.³³

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (*Convention Concerning the Protection of the World Culture and Natural Heritage*) byla přijata v rámci konference UNESCO v Paříži v roce 1972. V platnost vstoupila v roce 1975 a v ČR je publikována pod č. 159/1991 Sb. Tato úmluva se zabývá ochranou jak přírodních, tak kulturních památek, které jsou nominovány smluvními stranami a následně na základě rozhodnutí Výboru pro světové dědictví zapsány na tzv. Seznam světového dědictví. V ČR je v seznamu zapsáno celkem 12 památek kulturního dědictví a téměř dvacet dalších tvoří součást Předběžného seznamu památek.³⁴ Dosud nebyla na Seznam světového dědictví zapsána žádná přírodní památka na našem území.³⁵

Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity, CBD*) se stala jedním z nejdůležitějších výstupů celosvětové Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v brazilském Rio de Janeiro, která se konala v červnu roku 1992. V účinnost vstoupila na konci roku 1993 a v současné době je smluvní stranou naprostá většina států světa. V ČR prošla úmluva schvalovacím procesem během roku 1993 a vstoupila v platnost v březnu 1994 (publikována ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999). Z hlediska teoretického lze úmluvu označit za tzv. rámcovou. Jedná se o smlouvu s obecnými formulacemi závazků, k jejichž realizaci je třeba přijetí prováděcích protokolů a pravidla, resp. zásady v CBD obsažené představují základ řady norem na ochranu biodiverzity. Přestože součástí úmluvy není žádný seznam chráněných konkrétních druhů, území či stanovišť, v příloze I jsou popsány typy přírodních stanovišť, kterým má být věnována zvláštní pozornost.³⁶

Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť či tzv. Bernská úmluva byla uzavřena v rámci Rady Evropy na konci osmdesátých let ve švýcarském Bernu. V platnost vstoupila 1. června 1982. Závazky z úmluvy,

³³ Blíže viz www.ramsar.org.

³⁴ Předběžný seznam (*Tentative list*) památek je soupis památek, které jednotlivé státy plánují navrhnout Výboru pro světové dědictví UNESCO k nominaci. Blíže viz <http://whc.unesco.org/en/statesparties/cz/>.

³⁵ Výjimečnou lokalitou na našem území je tzv. Lednicko-valtický areál, který je jako památka kulturního dědictví chráněna od roku 1996. V tomto případě literatura uvádí tzv. smíšené dědictví, pro které je charakteristické spojení přírodovědeckého i kulturního hlediska. STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 128-130.

³⁶ Úmluva o biologické rozmanitosti. Blíže viz STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 46, 160-178.

publikované pod č. 107/2001 Sb. m. s., začaly být pro ČR závazné až o 16 let později, tj. 1. června 1998. V návaznosti na právní úpravu Bernské úmluvy byla vytvořena soustava Smaragd, soustava lokalit celoevropského významu, tzv. oblastí zvláštního zájmu ochrany přírody (*Areas of Special Conservation Interest*). Smluvní stranou Bernské úmluvy se stala i EU (tehdejší EHS) a na jejím území je soustava Smaragd realizována prostřednictvím chráněných území Natura 2000.³⁷ Obecně lze říci, že Bernská úmluva jako taková byla obsahově základem obou hlavních pramenů evropského práva ochrany přírody, jak o nich bude pojednáno níže.³⁸

2.2.2. Prameny práva evropského

Evropská unie (dříve Evropské hospodářské společenství, od roku 1993 Evropské společenství) původně vznikla za účelem hospodářské pomoci a spolupráce válkou zdevastované Evropy. Teprve postupně se okruh jejích zájmů rozšiřoval. Ochrana přírody byla jako jeden z cílů EU zakotvena v primárním právu³⁹ až na konci osmdesátých let v tzv. Jednotném evropském aktu. V současnosti je na úrovni primárního práva upravena ve Smlouvě o fungování EU.⁴⁰

Pokud jde o sekundární právo EU, které přijímají orgány EU na základě a v souladu s právem primárním,⁴¹ první legislativa týkající se i územní ochrany přírody byla přijímána již na konci sedmdesátých let. V reakci na přistoupení k několika mezinárodním úmluvám v oblasti ochrany přírody⁴² byla vytvořena a následně přijata **Směrnice EHS o ochraně volně žijících ptáků**.⁴³ Směrnice dle svého článku 1 vyhlásila ochranu všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících na území členských států včetně jejich vajec, hnízd a stanovišť. Členské státy jsou na základě směrnice povinny přijmout nezbytná opatření na ochranu, zachování a obnovu biodiverzity a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků tak, jak je směrnice specifikuje ve svém

³⁷ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 121-122.

³⁸ Tamtéž, str. 149-152, 236.

³⁹ Soustava mnohostranných mezinárodních smluv, které vytváří systém primárního práva jako „základní ústavní charty“ EU. SVOBODA, P.: Úvod do evropského práva, C. H. Beck, Praha 2013, str. 97.

⁴⁰ Podle čl. 4 odst. 2 písm. e) řadíme oblast životního prostředí mezi sdílené pravomoci EU a členských států. Dále se problematice věnuje hlava XX., články 191 až 193 SFEU. STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 239-240.

⁴¹ SVOBODA, P.: Úvod do evropského práva, C. H. Beck, Praha 2013, str. 113-114.

⁴² Tehdejší Evropské hospodářské společenství se stalo signatářem tzv. Bonnské úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů a již výše zmíněné Bernské úmluvy. Dále se vycházelo i z Ramsarské úmluvy, ke které však EHS nepřistoupilo.

⁴³ Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (tzv. směrnice o ptácích).

úvodním ustanovení. Zřizování chráněných území je jedním z opatření, kterým se má k vytýčenému cíli dospět. Navíc směrnice pro vybrané druhy ptáků (pro téměř 200 druhů vypočtených v příloze č. I a pro další pravidelně stěhovavé druhy) zavádí zvláštní ochranu, konkrétně povinnost vyhlásit chráněná území tzv. ptačí oblasti. Zároveň členské státy informují Evropskou komisi o takto vyhlášených územích a každé tři roky jsou jí povinny předkládat zprávu o provádění vnitrostátních předpisů, vydaných na základě směrnice o ptácích.⁴⁴

Druhá základní směrnice zabývající se ochranou přírody byla přijata těsně před konferencí v Rio de Janeiro v květnu 1992. Jednalo se o **Směrnici EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin**⁴⁵, která se zabývala ochranou a zachováním biologické rozmanitosti na území členských států, a to jak ochranou územní, tak druhovou. Prostřednictvím územní ochrany přírody byla v rámci směrnice o stanovištích zavedena nová kategorie chráněného území tzv. evropsky významné lokality.⁴⁶ Takto chráněná území mohou být zřizována jako lokality s přírodními stanovišti dle přílohy č. I, nebo jako lokality významné pro ochranu ohrožených druhů rostlin či živočichů dle přílohy č. II směrnice. Pokud jde o proces zřizování, členské státy navrhují Evropské komisi lokality hodné této zvláštní ochrany a ta je následně schvaluje. Rozhodnutí o vyhlášení EVL tedy nespočívá na členských státech samotných, nýbrž na Evropské komisi a tím se proces vyhlášení EVL liší od zřizování ptačích oblastí dle směrnice o ptácích.⁴⁷ Evropsky významné lokality spolu s ptačími oblastmi tvoří evropskou soustavu chráněných území Natura 2000⁴⁸, která představuje určitý evropský minimální standard územní ochrany sloužící jako doplnění národních systémů ochrany přírody.⁴⁹

⁴⁴ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 262-268, 275.

⁴⁵ Směrnice č.92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. směrnice o stanovištích).

⁴⁶ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 277.

⁴⁷ Blíže o procesní otázce zřizování chráněných území viz: STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 285-292.

⁴⁸ Celkem se v ČR nachází 1112 evropsky významných lokalit a 41 ptačích oblastí [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <www.drusop.nature.cz>.

⁴⁹ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 236-239, 282-283.

2.2.3. Prameny vnitrostátního práva

Z hlediska vnitrostátního práva je v oblasti zvláštní územní ochrany stěžejním právním předpisem zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), který byl přijat Českou národní radou 19. února 1992 a nabyl účinnosti k prvnímu dni měsíce června téhož roku. Tento dodnes platný zákon byl připraven pracovníky Ministerstva životního prostředí ČR, které vzniklo hned na počátku roku 1990 a pod které byla problematika ochrany přírody z Ministerstva kultury převedena.⁵⁰

Výsledkem legislativních prací MŽP byl komplexně pojatý zákon kodexového typu s necelou stovkou paragrafů, které se zabývaly jak zvláštní ochranou přírody, tak nově i ochranou obecnou (tedy ochranou veškeré přírody). Dalším významným přínosem právní úpravy bylo posílení pravomocí orgánů ochrany přírody. Ty se přeměnily z poradensko-odborných organizací na exekutivní orgány s přímými rozhodovacími pravomocemi.⁵¹ Dále správy chráněných území/národních parků převzaly odpovědnost za péči o lesy na spravovaném území a mohly se tak plně v rámci ekologického přístupu věnovat jejich obnově.⁵² Během pětadvaceti let své existence byl ZOPK více než třicetkrát novelizován⁵³ a zároveň je ZOPK proveden řadou vyhlášek z pera MŽP, přičemž jednou z nejvýznamnějších je vyhláška č. 395/1992 Sb.⁵⁴

V přehledu platné legislativy je také potřeba zmínit obecně závazné právní předpisy, kterými se zvláště chráněná území vyhláší. Podle ZOPK se národní parky vyhláší přímo samotným zákonem o ochraně přírody a krajiny, chráněné krajinné oblasti nařízením vlády, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky vyhláškou MŽP a přírodní rezervace a přírodní památky nařízením kraje. V roce 2017 byl zákonodárcem odstraněn dosavadní rozpor mezi zákonem předpokládanou formou zřizovacích aktů ZCHÚ a jejich reálnou povahou. Nejmarkantněji lze dřívější nesoulad ilustrovat na zřizovacích aktech národních parků. Na počátku devadesátých let byly

⁵⁰ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 409.

⁵¹ MLČOCH, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. in: Ochrana přírody č. 2/2012, str. 16.

⁵² ŠTURSA, J., HŘEBAČKA, J.: Půl století prvního českého národního parku. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 4.

⁵³ Během doby své platnosti již vícekrát čelil kritice z různých stran kupříkladu pro jeho přílišné omezení některých regionů v hospodářském růstu. Z právního hlediska se problematickou v minulosti jevila například jeho návaznost na správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), který nabyl účinnosti na začátku roku 2006. MLČOCH, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. in: Ochrana přírody č. 2/2012, str. 16-17.

⁵⁴ Z hlediska územní ochrany přírody jsou relevantní ustanovení 9, 19 až 22.

před nabytím účinnosti ZOPK vyhlášeny, resp. přehlašeny⁵⁵ tři národní parky⁵⁶ formou nařízení vlády. Tato „přehlašovací“ nařízení zůstala v platnosti dalších téměř třicet let, a to v rozporu s § 15 odst. 3 ZOPK, který určil zřizovacím aktem národních parků zvláštní zákon.⁵⁷ Teprve novela ZOPK, zákon č. 123/2017 Sb., tato nařízení (společně se zákonem o národním parku České Švýcarsko č. 161/1999 Sb.) zrušila a zřizovacím právním aktem stanovila přímo ZOPK.⁵⁸ Současná právní úprava vyhlásování zvláště chráněných území (včetně způsobu jejich vyhlásování) je rozebrána v následující kapitole.

2.3. Kategorie zvláště chráněných území a jejich zřizování

Vytváření soustavy zvláště chráněných území a péče o ně je jedním z nástrojů, jejichž prostřednictvím se zajišťuje ochrana přírody a krajiny dle ZOPK.⁵⁹ Detailnější úprava je obsažena v hlavě třetí ZOPK, která rozlišuje šest kategorií zvláště chráněných území - národní park (NP), chráněná krajinná oblast (CHKO), národní přírodní rezervace (NPR), přírodní rezervace (PR), národní přírodní památka (NPP) a přírodní památka (PP).⁶⁰ V teorii i praxi se vžilo dělení kategorií na velkoplošná (NP, CHKO) a maloplošná (NPR, PR, NPP, PP), přestože ZOPK toto členění chráněných území neuvádí. Rozloha chráněného území je však pouze jedním z faktorů, které charakterizují danou lokalitu.⁶¹ Hlavním hlediskem při udělování ochrany je míra přírodovědecké či estetické hodnotnosti, jedinečnosti území, buď v národním, nebo mezinárodním rozsahu. Podle dosažené úrovně chráněných hodnot se liší režimy ochrany, proces a

⁵⁵ V praxi používaný výraz „přehlášení“ lze označit za nové vyhlášení. DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, str. 96.

⁵⁶ Národní park Šumava, Národní park Podyjí a Krkonošský národní park.

⁵⁷ Celý proces byl postaven na dosluhujícím, ale stále platném zákoně č. 40/1956 a proto k přehlášení došlo formou nařízení vlády (podle § 8 odst. 1). V roce 2000 přibylo k těmto národním parkům ještě čtvrté, nejvýše chráněné území Národní park České Švýcarsko, který byl vyhlášen zvláštním zákonem č. 161/1999 Sb.

⁵⁸ STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 24.

⁵⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) ZOPK.

⁶⁰ Ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK. Za další kategorii územní ochrany přírody nelze považovat přírodní parky zřizované na základě § 12 odst. 3 ZOPK. Ty vznikly z původních tzv. oblastí klidu (§ 90 odst. 10) a jejich úkolem je přispívat k ochraně krajinného rázu v oblastech s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. str. 115.

⁶¹ V některých případech může rozloha maloplošného území (PP Prameny Úpy) přesahovat některé menší chráněné krajinné oblasti (CHKO Blaník, CHKO Pálava).

forma zřizování chráněných území.⁶² Předmětem této kapitoly je popis procesu a forem zřizovacích právních aktů. O vlastních režimech ochrany, tedy o základních a bližších ochranných podmínkách a dalších nástrojích ochrany zvláště chráněných území, je pojednáno v následující samostatné kapitole práce.

Velkoplošná zvláště chráněná území jsou vnitřně členěna do několika zón (NP do čtyř zón, CHKO do tří až čtyř zón). Smyslem **zonace chráněného území** je odstupňování hodnoty území a tím i diferencování metod a způsobů ochrany zvláště chráněných území. Právní úprava včetně režimů zón je pro území národních parků upravena § 18 a § 18a ZOPK. Území NP se vnitřně člení podle cílů ochrany a stavu ekosystémů do čtyř zón.⁶³ Jednotlivé zóny ochrany přírody národního parku vymezí MŽP vyhláškou.⁶⁴ Od nabytí účinnosti první vyhlášky konkrétního NP nebude možné následujících 15 let projednávat změnu jejich nastavení zonace národního parku.⁶⁵ Vnitřní členění CHKO (tři až čtyři zóny) je upraveno v § 27 ZOPK. V případě CHKO výše uvedené upravuje obecně závazný předpis, kterým se zvláště chráněné území vyhláší.

Oproti zonaci vnitřního areálu zvláště chráněných území, lze v jejich vnějším prostředí vyhlásit **ochranné pásmo**, jehož cílem je zabezpečit vnitřní chráněné území před rušivými vlivy okolí.⁶⁶ Pro všechna zvláště chráněná území je právní úprava stanovena společně v § 37 ZOPK (s výjimkou CHKO, u které se ochranné pásmo nevyhláší).⁶⁷ Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. V ochranném pásmu lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁶⁸

⁶² FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 50.

⁶³ Zóny jsou pojmenovány: 1) zóna přírodní, 2) zóna přírodě blízká, 3) zóna soustředěné péče o přírodu a 4) zóna kulturní krajiny.

⁶⁴ Žádná taková vyhláška dosud nebyla vydána.

⁶⁵ Blíže o právní úpravě zonace NP viz: STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 25-26.

⁶⁶ V případě národních parků mají zákonem stanovené ochranné pásmo pouze NP Krkonoše a NP Podyjí. Pro NP Šumava a NP České Švýcarsko plní tuto funkci přilehlé CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce. STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 27.

⁶⁷ Pokud se u maloplošných chráněných území ochranné pásmo nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranice zvláště chráněného území.

⁶⁸ Výčet činností vyžadujících předchozí souhlas orgánu ochrany přírody je obsažen v ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK. Pro národní parky je navíc rozšířen o další případy v navazujícím odstavci třetím.

Postup při **vyhlašování zvláště chráněných území** a jejich ochranných pásem (příp. postup při vymezení zón ochrany NP či CHKO) je upraven v § 40 a je v zásadě společný všem kategoriím chráněných území v ČR.⁶⁹ Proces vyhlašování lze rozdělit do dvou hlavních částí, a to do části návrhové a části vyhlašovací.

V návrhové části pak probíhá několik postupných fází: vypracování návrhu⁷⁰, zaslání návrhu dotčeným obcím a krajům (příp. zaslání písemného oznámení o zaslání návrhu včetně informací o možnosti seznámit se s úplným zněním a o možnosti podat námítky)⁷¹, běh devadesáti denní lhůty⁷² pro podání písemných námitek⁷³, rozhodnutí o námítkách⁷⁴, uvedení návrhu do souladu s kladně vyřízenými námítkami. Po námítkovém řízení tak vzniká konečná podoba návrhu na vyhlášení, která již nemůže být později rozšířena, resp. zpřísněna o další omezení vlastníků pozemků či obcí.⁷⁵ Následně je návrh na vyhlášení zvláště chráněného území podroben legislativnímu procesu odpovídajícímu formě, kterou se konkrétní chráněné území zřizuje.

Veškerá zvláště chráněná území (stejně jako území soustavy Natura 2000 a smluvně chráněná území) jsou evidována v **Ústředním seznamu ochrany přírody (ÚSOP)**. Tento veřejný seznam⁷⁶ je spravován Agenturou ochrany přírody a krajiny České republiky se sídlem v Praze.⁷⁷

Jelikož je předmětem této kapitoly členění zvláště chráněných území, je nutné na tomto místě představit Světový svaz ochrany přírody (*International Union of*

⁶⁹ Ustanovení § 40 dále doplňuje § 41 ZOPK, který upravuje projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněných území s orgány státní správy. STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 203.

⁷⁰ V návrhu na vyhlášení chráněného území orgán ochrany přírody vyhodnotí dosavadní stav přírodního prostředí a navrhne vhodný způsob a rozsah ochrany (včetně bližších ochranných podmínek).

⁷¹ Zákon zde rozlišuje právní úpravu vyhlašování maloplošných chráněných území (§ 40 odst. 2 ZOPK) a velkoplošných chráněných území (§ 40 odst. 3 ZOPK). U návrhů na vyhlášení velkoplošných chráněných území, u nichž je předpoklad, že se dotknou většího počtu vlastníků pozemků, ZOPK ukládá obcím povinnost jejich zveřejnění formou veřejné vyhlášky.

⁷² V případě dotčených obcí a krajů běží lhůta od obdržení návrhu, vlastníků nemovitostí dotčených návrhem pak od doručení písemného oznámení o předložení návrhu k projednání (§ 40 odst. 4 ZOPK).

⁷³ Obce nejsou při podání námitek obsahově limitovány. Námítka se může týkat čehokoliv, v čem obec spatřuje narušení svých samosprávných kompetencí. V praxi obce častěji uplatňují námítky ke zřízení nových velkoplošných zvláště chráněných území. DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, str. 93-95.

⁷⁴ O námítkách je rozhodnuto ve správním řízení do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Blíže viz KRISTEN, M.: Řízení o námítkách v procesu vyhlašování zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. in: Ochrana přírody č. 2/2010, str. 14-15.

⁷⁵ Ustanovení § 40 odst. 6 ZOPK.

⁷⁶ V digitalizované podobě je ÚSOP přístupný na webových stránkách: www.drusop.nature.cz.

⁷⁷ Ustanovení § 42 odst. 1, 2 ZOPK a prováděcí vyhláška MŽP č. 64/2011 Sb.

Conservation of Nature, IUCN) jako nejvýznamnější, nejstarší a zároveň vysoce uznávanou mezinárodní nevládní organizaci zabývající se ochranou přírody a krajiny. Jde o společenství vlád, ministerstev, odborných institucí i univerzit, které bylo založeno ve Francii v roce 1948. Mezi hlavní činnosti Svazu patří vědecký výzkum, konzultační pomoc, poradní práce, příprava návrhů smluv a publikace odborných poznatků.⁷⁸

Jedním z nejzásadnějších počínů IUCN v oblasti územní ochrany je **system klasifikace chráněných území**. Základem je definice chráněného území, která v současnosti zní: „Jasně definovaný geografický prostor, který je uznáný, specifikovaný a o který se pečuje tak, aby dlouhodobě zajišťoval ochranu (uchování) přírody spolu se souvisejícími ekosystémovými službami a kulturními hodnotami.“ Takto charakterizovaná chráněná území jsou členěna do šesti kategorií⁷⁹, a to dle způsobu ochrany (jakým typem managementu se území chrání), nikoliv podle předmětu ochrany (co se chrání).⁸⁰ Používání systému kategorizace je nezávazné, tedy dobrovolné. Jejím smyslem je zajistit jednotné vymezení chráněných území bez ohledu na názvosloví užívané v jednotlivých státech světa, a proto (i vzhledem k povaze této diplomové práce) je použití tohoto členění zajímavým objektem srovnání. V ČR je managementová kategorie IUCN jedním ze základních údajů o zvláště chráněném území a z toho důvodu je uváděna v tzv. plánech péče⁸¹ a posléze zveřejňována v Ústředním seznamu ochrany přírody.⁸² V následujících subkapitolách jsou rozebrána zvláště chráněná území a jejich zřizování podle ZOPK s doplněním o odpovídajících kategoriích IUCN.⁸³

⁷⁸ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 86-92.

⁷⁹ Přísná přírodní rezervace (Ia) a nedotčené území (Ib), národní park (II), přírodní památka (III), území spravované k ochraně druhů a jejich stanovišť (IV), chráněná krajinná/mořská oblast (V) a chráněné území s udržitelným využíváním přírodních zdrojů (VI).

⁸⁰ Původní verze klasifikace z roku 1978 obsahovala deset kategorií, později došlo k několika revizím a aktualizacím (k poslední v roce 2008).

⁸¹ Blíže o plánech péče jako o koncepčním nástroji ochrany přírody viz kapitola o právních nástrojích ochrany zvláště chráněných území.

⁸² Ustanovení § 38 odst. 5, 7 ZOPK, vyhláška MŽP č. 64/2011 Sb. §1 odst. 1 a), příloha 1 bod 9).

⁸³ Na našem území jsou ve větší či menší míře zastoupeny všechny kategorie IUCN s výjimkou kategorie VI (chráněné území s udržitelným využíváním přírodních zdrojů). Příkladem tradičního a udržitelného využívání přírodních zdrojů místními komunitami může být například hospodaření Laponců. HOŠEK, M.: Kdy je národní park národním parkem? Světová kategorizace chráněných území v tuzemské praxi. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 25-28.

2.3.1. Národní park (NP)

Národní parky jsou definovány ZOPK jako „rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového.“ Dále ZOPK stanoví, že zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů NP odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti musí být podřízeno veškeré využití národních parků a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením.⁸⁴ Tato úvodní ustanovení hlavy druhé⁸⁵, části třetí se až na drobné odchylky shodují s definičními znaky národního parku dle kategorizace IUCN.⁸⁶

Jak už bylo zmíněno výše, na našem území se nachází celkem čtyři národní parky, tak jak je definuje § 15 ZOPK. Nejstarším z nich je Krkonošský národní park (KRNAP), který byl jako první český národní park vyhlášen v květnu roku 1963 na základě nařízení vlády č. 41/1963 Sb.⁸⁷ Již od svého vzniku popularita národního parku přivedla do našich nejvyšších hor turistický a na něj navazující stavební boom. Nadměrný zájem návštěvníků společně s dopady průmyslových imisí přestávala krkonošská příroda zvládat. Z toho důvodu byl KRNAP v roce 1984 zařazen na kongresu IUCN v Madridu na seznam nejohroženějších národních parků světa. Toto varování a zároveň vyburcování ke změnám vedlo k revizi přístupu k chráněnému území.⁸⁸ Snahy o zachování a zároveň udržitelné využívání jedinečného přírodního

⁸⁴ Ustanovení § 15 odst. 1, 2.

⁸⁵ Od 1. června 2017 ZOPK je § 15 navíc doplněn o definici dlouhodobých cílů ochrany národních parků a definici poslání národního parku.

⁸⁶ Dle IUCN jsou národní parky (kategorie II) rozsáhlá přírodní nebo přírodě blízká území, určená k ochraně velkoplošně probíhajících ekologických procesů spolu s množstvím druhů a ekosystémů pro dané území charakteristických, která zároveň dávají možnost pro realizaci duchovních, vědeckých, výchovných, rekreačních a návštěvních cílů, environmentálně a kulturně slučitelných s cíli ochrany území.

⁸⁷ Na tento zřizovací právní předpis navazovalo „přehlašovací“ nařízení vlády č. 165/1991 Sb., které bylo zrušeno až zákonem č. 123/2017 Sb. V současnosti je zřizovacím aktem samotný ZOPK (§ 15b ZOPK a příloha č. 2).

⁸⁸ Proběhla řada vědeckých konferencí, vznikly naučné stezky a osvětové expozice. V roce 1986 bylo zřízeno ochranné pásmo NP Krkonoše. ŠTURSA, J., HŘEBAČKA, J.: Půl století prvního českého národního parku. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 2-5.

prostředí krkonošských hor pokračují dodnes.⁸⁹ V ÚSOP je NP Krkonoše veden v kategorii V (chráněná krajina) členění chráněných území IUCN.

Další dvě území (NP Šumava, NP Podyjí) byla za národní parky prohlášena v roce 1991 ještě v rámci dosluhujícího zákona č. 40/1956 Sb.⁹⁰ Na přelomu tisíciletí pak přibylo do čtveřice nejmladší nejvýše chráněné území NP České Švýcarsko, a to již za platnosti ZOPK. Národní park České Švýcarsko byl vyhlášen zákonem č. 166/1999 Sb., a to dle tehdy platného znění § 15 odst. 3 ZOPK. Na základě nové právní úpravy národních parků s účinností zákona č. 123/2017 Sb. se zákon o NP České Švýcarsko ruší a zřizovacím právním aktem je nově ZOPK (§ 15a, příloha č. 1 ZOPK).⁹¹ Všechna tři výše uvedená území národních parků jsou zařazena do kategorie II (národní park) dle klasifikace IUCN. Avšak podle názorů některých odborníků by i NP Šumava měl být přeřazen do kategorie V, a to z důvodu jeho značně přeměněných ekosystémů.⁹²

Do budoucna se uvažuje o zřízení dalších několika národních parků na našem území. Mezi navrhovanými územími jsou centrální části současných CHKO Křivoklátsko, CHKO Jeseníky či rozšíření Krkonošského národního parku o část dnešní CHKO Jizerské hory.⁹³

2.3.2. Chráněná krajinná oblast (CHKO)

Druhou kategorií zvláště chráněných území jsou chráněné krajinné oblasti, které definuje ZOPK v § 25 jako „rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení“. Hospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území.

⁸⁹ Blíže o historii a současnosti Krkonošského národního parku viz DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, str. 99-109.

⁹⁰ Stalo se tak nařízením vlády č. 163/1991 Sb. a č. 164/1991 Sb., která byla platná do konce května 2017. Podle zákona č. 123/2017 Sb. jsou národní parky Podyjí a Šumava přehlášeny a jejich zřizovacím aktem je přímo ZOPK (§ 15c a § 15d, příloha č. 3 a 4).

⁹¹ STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 24.

⁹² DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 376. Blíže také STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 488.

⁹³ PEŠOUT, P., PELC, F.: Soustava národních parků v ČR, součást naší přírodní pokladnice. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 11-16.

Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí. Jde tedy o území, ve kterých se snoubí ochrana přírody s trvale udržitelnou lidskou činností a lidskými vlivy. Zákonné vymezení CHKO je v souladu s kategorií V (chráněná krajina) klasifikace IUCN, a proto všechny dosud vyhlášené chráněné krajinné oblasti na našem území řadí ÚSOP právě do této kategorie.⁹⁴

Chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhláshuje vláda republiky nařízením. V současnosti se na území ČR nachází 26 takto chráněných lokalit, avšak pouze v několika případech bylo toto ustanovení zákona (§ 25 odst. 3 ZOPK) aplikováno.⁹⁵ Všechna ostatní území jsou chráněna zřizovacími předpisy dle dřívějšího zákona č. 40/1956 Sb., tedy ministerskými výnosy a vyhláškami.⁹⁶ Nejstarší chráněnou krajinnou oblastí na našem území je CHKO Český ráj, která byla vyhlášena Ministerstvem kultury k prvnímu březnu roku 1955.⁹⁷

Území chráněných krajinných oblastí se vnitřně člení do zpravidla čtyř, nejméně však tří zón.⁹⁸ Do konce roku 2009 obsahovala právní úprava i institut ochranných pásem CHKO, jejichž funkcí je působit jako přechodová zóna mezi zvláště chráněným územím a ostatní krajinou.⁹⁹ Ochranná pásma, která byla vyhlášena podle dosavadních právních předpisů, byla zrušena novelou ZOPK č. 381/2009 Sb. k druhému lednu 2010.¹⁰⁰ Dále ZOPK neupravuje v případě chráněných krajinných oblastí tzv. návštěvní řády CHKO. Takové řády (stejně jako návštěvní řády NP)¹⁰¹ mohou vznikat pouze jako

⁹⁴ Podle IUCN je chráněnou krajinnou (případně mořskou oblastí) takové chráněné území, kde interakce mezi člověkem a přírodou v průběhu času dala vznik území se specifickým charakterem s významnými ekologickými, biologickými, kulturními a krajinnými hodnotami: udržování integrity této interakce je nezbytné pro ochranu a zachování takových území a na ně vázané aktivní ochrany přírody a ostatních hodnot. Kategorie V IUCN.

⁹⁵ Za účinnosti ZOPK byla přehlášena CHKO Český ráj (n. v. 508/2002 Sb.), CHKO Kokořínsko - Máchův kraj (n. v. 176/2014 Sb.) a CHKO Poodří (n. v. 51/2017 Sb.) a zřízena CHKO Český les (n. v. 70/2005 Sb.) a CHKO Brdy (n. v. 292/2015 Sb.). Do budoucna se uvažuje o vytvoření CHKO Soutok v oblasti soutoku Moravy a Dyje či CHKO Doupovské hory a střední Poohří. Blíže viz PEŠOUT P.: Doplnění soustavy chráněných krajinných oblastí v České republice. in: Ochrana přírody č. 1/2010, str. 6-11.

⁹⁶ FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 60.

⁹⁷ PEŠOUT P.: Doplnění soustavy chráněných krajinných oblastí v České republice. in: Ochrana přírody č. 1/2010, str. 6-11.

⁹⁸ Blíže k otázce zonace na str. 18.

⁹⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 378.

¹⁰⁰ STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 183.

¹⁰¹ Souhrn zakázaných činností spolu s omezujícími podmínkami, které vyplývají z právních předpisů, opatření obecné povahy či rozhodnutí orgánů vydaných podle ZOPK nebo jiných zákonů, zveřejňuje orgán ochrany přírody v informativním souboru dokumentů, v tzv. návštěvním řádu národního parku.

informační návody chování doporučující povahy. Nelze tedy povinnosti v nich stanovené vymáhat jako v případě zákona, na něj navazujících podzákoných právních předpisů či opatření obecné povahy.¹⁰²

2.3.3. Národní přírodní rezervace (NPR)

Národní přírodní rezervace jsou charakterizována v § 28 ZOPK jako „menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku. Dále pak odstavce druhý stanoví možnost využívání NPR, které je možné pouze v případě, že se jím uchová či zlepši dosavadní stav přírodního prostředí. NPR (zároveň s bližšími ochrannými podmínkami) vyhláší orgán ochrany přírody, kterým je podle § 79 odst. 4 písm. h) Ministerstvo životního prostředí. Formou zřizovacího právního předpisu je tedy vyhláška MŽP.

Na našem území se nachází více než stovka (109) národních přírodních památek. Převážná většina (73) z nich je zařazena do kategorie IV (území pro péči o stanoviště/druhy) klasifikace IUCN, jejichž hlavním cílem je udržovat, chránit a obnovovat populace cílových druhů a stanoviště.¹⁰³ Devatenáct národních přírodních rezervací je začleněno do kategorie III (přírodní památka).¹⁰⁴ Patnáct lokalit patří do kategorie Ia (přísná vědecká rezervace)¹⁰⁵, která mohou sloužit jako nenahraditelná srovnávací území pro vědecký výzkum a monitoring. Další kategorie IUCN jsou

Ustanovení § 19 ZOPK. Blíže viz STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 28.

¹⁰² FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 61-62.

¹⁰³ Tzv. řízená rezervace je podle IUCN charakterizována jako území určena k ochraně konkrétních druhů nebo stanovišť a jejich management by tedy měl odrážet tuto prioritu. Často proto mohou být nutné pravidelné aktivní zásahy pro udržení stanovišť či k zajištění ochrany konkrétních druhů. HOŠEK, M.: Kdy je národní park národním parkem? Světová kategorizace chráněných území v tuzemské praxi. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 26.

¹⁰⁴ Přírodní památka nebo prvek jsou vymezovány pro ochranu specifických přírodních památek. Mohou jimi být například terénní útvary, podmořské hory a jeskyně, geologické prvky typu jeskyní nebo i živé objekty jako jsou prastaré háje. Obecně se jedná o malá chráněná území, často s velkým významem z hlediska návštěvnosti.

¹⁰⁵ Přísná vědecká rezervace je definována jako přísně chráněná území, určená na ochranu biodiverzity a případně i geologických/geomorfologických jevů, jejichž navštěvování lidmi, využívání a vlivy jsou přísně kontrolovány a omezeny na takové, které zajišťují ochranu hodnot, pro něž je území zřízeno.

zastoupeny pouze v jednotlivých případech. NPR Praděd a NPR Jizerskohorské bučiny jsou řazeny do kategorie Ib (území divoké přírody).¹⁰⁶

2.3.4. Přírodní rezervace (PR)

Definice přírodních rezervací se podobá charakteristice NPR s tím rozdílem, že jde o chráněné území nedosahující tak vysoké a mimořádné úrovně kvalit. Podle § 33 může orgán ochrany přírody vyhlásit za přírodní rezervaci „menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast“ a stanovit přitom její bližší ochranné podmínky.

Orgánem ochrany přírody je zde kraj, kterému je svěřena působnost § 77a ZOPK vydávat pro svůj správní obvod nařízení o zřízení přírodních rezervací. Nařízení kraje jsou vydávána radou kraje v přenesené působnosti.¹⁰⁷ Výjimku z pravidla představuje § 78 odst. 6 ZOPK, který stanoví, že pokud se lokalita připravované přírodní rezervace nachází na území CHKO, NPR či NPP, vyhláší toto maloplošné chráněné území formou nařízení Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, nenachází-li se na území národního parku či vojenského újezdu a není-li k tomu příslušné MŽP. V České republice je vyhlášeno celkem 811 přírodních rezervací, jejichž drtivá většina je zařazena do kategorie IV (řízená rezervace) IUCN a zbývající část lokalit (51) je klasifikována kategorií III (přírodní památka či přírodní prvek).

2.3.5. Národní přírodní památka (NPP)

Národní přírodní památka je definována jako „Přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk“. Zvláště chráněná území dosahující těchto charakteristických znaků, vypočtených v § 35 ZOPK, může vyhlásit orgán ochrany přírody (spolu s bližšími ochrannými podmínkami). Zřizovací právní předpis má formu

¹⁰⁶ Podle IUCN jsou takovými oblastmi zpravidla rozsáhlá, nedotčená nebo jen slabě pozměněná území, která si udržují svůj přírodní charakter a vlivy, bez trvalého nebo významnějšího lidského osídlení, v nichž cílem ochrany a managementu je uchování jejich přírodních podmínek.

¹⁰⁷ Podle § 7 zákona č. 129/2000 Sb. (tzv. krajského zřízení) vydává na základě a v mezích zákona právní předpisy v přenesené působnosti rada, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.

vyhlášky Ministerstva ŽP, kterému ZOPK svěřuje pravomoc zřizovat či zrušit tuto kategorii zvláště chráněných území.¹⁰⁸

Podle Ústředního seznamu ochrany přírody je na našem území vyhlášeno 124 národních přírodních památek. Podle kategorizace IUCN lze tato zvláště chráněná území rozdělit na dvě přibližně stejné poloviny, a to přírodní památky (III) a řízené rezervace (IV). Výjimku tvoří tři takto chráněné lokality, které jsou zařazeny do kategorie V (chráněná krajina).¹⁰⁹

2.3.5. Přírodní památka (PP)

Přírodní památka je definována podobně jako NPP. Odlišuje se však svým ekologickým, vědeckým či estetickým významem, který dosahuje určitých kvalit pouze regionálním měřítku. Podle § 36 ZOPK může působit na utváření přírodní památky určitou měrou člověk a tím se přírodní památky (a národní přírodní památky též) výrazně odlišují od ostatních zvláště chráněných území. Přírodní památku vyhláší orgán ochrany přírody a stanoví přitom i její bližší ochranné podmínky. Kompetenci zřizovat ve svém správním obvodu přírodní památky svěřuje ZOPK krajům, podobně jako v případě přírodních rezervací. Přírodní památky a jejich ochranná pásma jsou vyhlášována formou nařízení kraje.¹¹⁰

Přírodní památky tvoří vůbec nejpočetnější skupinu zvláště chráněných území, tak jak jsou definovány v § 14 odst. 2. V ČR je jich vyhlášeno 1556. Asi 2/3 z nich můžeme klasifikovat jako řízené rezervace (IV) a zbylou třetinu lze zařadit do kategorie III (přírodní památka) dle IUCN. Výjimku opět tvoří několik chráněných území, jejichž management je vymezena kategorií V (chráněná krajina).¹¹¹

¹⁰⁸ Ustanovení § 79 odst. 4 písmeno g) ZOPK.

¹⁰⁹ Konkrétně se jedná o NPP Terčino údolí, NPP Americká zahrada a NPP Park v Bílé Lhotě. V těchto případech (anglický park, arboretum apod.) představují NPP chráněná území, kde probíhala a probíhá taková interakce mezi člověkem a přírodou, která dala vzniknout specifickému území s významnými ekologickými, biologickými, kulturními a krajinnými hodnotami.

¹¹⁰ Podle § 77a odst. 2 ZOPK. I v případě zřizování přírodní památky je aplikován §78 odst. 6 ZOPK, jehož obsah je shrnut v podkapitole 2.3.3. Přírodní rezervace.

¹¹¹ Jde o PP Kaštanka, PP Čertovy hrady, PP Rukávečská obora, PP Žehušická obora.

2.4. Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území

Nástroje ochrany (či jinými slovy prostředky ochrany) zvláště chráněných území se dělí do dvou základních skupin, a to na nástroje přímé a nepřímé.

Přímými prostředky ochrany jsou zejména nástroje administrativně-právní, koncepční a nástroje právní odpovědnosti. Dále lze do této kategorie začlenit i dobrovolně převzaté závazky (zejména veřejnoprávní smlouvy). Přímé nástroje se vyznačují tím, že přímo působí na stav životního prostředí a odpovídají metodám právní regulace společenských vztahů.¹¹²

Nepřímé nástroje ochrany představují především ekonomické prostředky ochrany, kterými jsou např. poplatky za využívání přírodních zdrojů či znečišťování životního prostředí a většinou slouží k doplnění základního administrativního systému ochrany. Přestože jsou ekonomické nástroje označovány za tzv. mimoprávní prostředky ochrany životního prostředí, má pro ně právo svou nepostradatelnou roli v tom, že jim poskytuje formu závazného a vynutitelného pravidla.¹¹³

2.4.1. Administrativně-právní nástroje

Mezi administrativně-právní nástroje je řazena celá řada prostředků ochrany, přičemž systém těchto opatření bývá označován jako tzv. Command-and-Control System. Adresáti norem mají danou pouze jednu možnost chování a vyžaduje se jednání v jejím souladu, jinak nastoupí uplatnění systému ekologicko-právní odpovědnosti, tedy sankčních či nápravných nástrojů.

Nejčastějším příkladem administrativně-právního nástroje je ukládání povinností ve formě příkazů, zákazů či omezení. Z těchto povinností pak vyplývá závazek zdržet se určitého chování, nějakým způsobem konat či něco strpět v zájmu ochrany přírody. Příkazy, zákazy či omezení mohou být stanoveny buď zákonem nebo na základě zákona podzákoným právním předpisem či individuálním právním aktem. Zákon ve většině případů připouští možnost udělení výjimky, a proto mají tyto povinnosti pouze relativní charakter.¹¹⁴

¹¹² STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 168, 176.

¹¹³ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 37-41.

¹¹⁴ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 168-169.

Na úseku ochrany přírody jsou takovými administrativně-právními prostředky v prvé řadě tzv. základní a bližší ochranné podmínky. **Základní ochranné podmínky** stanoví ZOPK jednotně pro každou z kategorií zvláště chráněných území. Díky tomu je v jakémkoli zvláště chráněném území, které se řadí do stejné kategorie, vytvořen totožný základ zákazů činností.¹¹⁵ V případě velkoplošných chráněných území dále ZOPK uvádí zákazy vztahující se pouze na přísněji chráněné části ZCHÚ, tedy na celé území NP kromě zastavěných území obcí a zastavitelných ploch obcí (případně na první a druhé zóny CHKO).¹¹⁶

Přestože jsou zvláště chráněná území přísně chráněna vymezenými zákazy, pro řešení mimořádných situací je možné stanovit výjimku jako zmírnění těchto omezení. Režim udělování výjimek ze základních ochranných podmínek¹¹⁷ upravuje § 43 ZOPK, který byl v minulosti několikrát novelizován.¹¹⁸ Od 1. června 2017 odstavec první stanoví, že o výjimkách rozhoduje orgán ochrany přírody ve třech specifikovaných případech.¹¹⁹ Výsledkem správního řízení, které je zahájováno na žádost, je rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Dále zákon připouští udělení „hromadné“ výjimky blíže neurčenému počtu osob formou opatření obecné povahy.¹²⁰

Bližší ochranné podmínky jsou obsaženy v jednotlivých obecně závazných předpisech¹²¹, kterými jsou zvláště chráněná území vyhlášována, a oproti základním ochranným podmínkám jsou šity na míru jednotlivým ZCHÚ.¹²² Jedná se o výčty takových činností či zásahů, které je možné učinit pouze s předchozím souhlasem

¹¹⁵ Základní ochranné podmínky národních parků nalezneme v § 16 ZOPK, chráněných krajinných oblastí v ustanovení § 26 ZOPK, národních přírodních rezervací v § 29 ZOPK, národních přírodních památek v § 35 odst. 2 ZOPK, přírodních rezervací v § 34 ZOPK, přírodních památek v § 36 odst. 2 ZOPK.

¹¹⁶ Ustanovení § 16 odst. 2 a § 26 odst. 2, 3.

¹¹⁷ Stejný režim platí pro udělování výjimek z bližších ochranných podmínek NP České Švýcarsko (§ 16a odst. 1, 2) a ze stanovených klidových území (§ 17 odst. 2).

¹¹⁸ Mezi lety 2004-2009 rozhodovala o udělování výjimek jakéhokoli typu (tedy i o marginálních žádostech) vláda ČR. V letech 2009-2017 byl nevyhovující systém udělování výjimek upraven do v jistém směru kompromisní podoby. Blíže k historii problematického ustanovení § 43 viz PLACHÝ, J.: Postavení vlády ČR v procesu povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích. in: České právo životního prostředí č. 1/2014, str. 43-44.

¹¹⁹ V případech, kdy veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

¹²⁰ Ustanovení § 43 ZOPK. Blíže k současné právní úpravě viz STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 29-30.

¹²¹ Blíže viz kapitola o pramenech vnitrostátního práva 2.2.3.

¹²² Bližší ochranné podmínky NP jsou od 1. 6. 2017 obsaženy v samotném ZOPK, a to v ustanovení §16a, § 16b, § 16c a § 16d. Blíže viz: STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 29.

orgánů ochrany přírody.¹²³ Pro území národních parků mohou být stanoveny další omezující podmínky (na území prvních tří zón) prostřednictvím tzv. **klidových území**, která vyhláší orgán ochrany přírody opatřením obecné povahy. V rámci klidových území je zakázáno pohybovat se mimo cesty a trasy stanovené orgánem ochrany přírody (s výjimkou některých osob, státních a nestátních subjektů), a to z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek.¹²⁴

Mezi další administrativní nástroje ochrany přírody patří správní akt typu **povolení**, jehož příkladem je ustanovení § 66 ZOPK.¹²⁵ Orgánu ochrany přírody náleží oprávnění stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Tento preventivní prostředek, který je součástí ZOPK od počátku jeho účinnosti, si ustálil své postavení v aplikační a soudní praxi.¹²⁶ Druhý odstavec, který byl doplněn k prvnímu lednu 2013, pak stanovil: „Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.“ Podle Výkladové komise MŽP je tímto rozhodnutím myšleno kladné rozhodnutí vydané dle ZOPK. Užití ustanovení o omezení či zákazu činnosti je tedy možné pouze v opačných případech, kdy bylo povolující rozhodnutí vydáno na základě jiného právního předpisu.¹²⁷

Další typ administrativně-právních nástrojů na úseku zvláštní ochrany přírody představují **závazná stanoviska**, jejichž právní úprava je obsažena v § 44 ZOPK. Vydává je orgán ochrany přírody k taxativně vypočteným činnostem, uskutečňovaným ve velkoplošných chráněných územích.¹²⁸ Závazná stanoviska se po jejich vydání stávají podkladem podmiňujícím vydání povolení podle vodního zákona a stavebního

¹²³ Ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 373.

¹²⁴ Blíže viz § 17 ZOPK a STEJSKAL, V.: K nové právní úpravě § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o vyhlášení klidových území národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 2/2017, str. 11-18.

¹²⁵ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 169.

¹²⁶ Podle judikatury NSS lze postup § 66 uplatnit v případech, kdy existuje jen možnost ohrožení chráněných částí přírody. Zároveň NSS judikoval, že lze zakázat i takovou činnost jiným orgánem povolenou. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7A28/2000 - 47 ze dne 23. 7. 2003 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupný z WWW: <www.nssoud.cz>.

¹²⁷ Blíže viz MAZANCOVÁ, E.: Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. in: Ochrana přírody č. 4/2014, str. 20-21.

¹²⁸ Naopak odstavec druhý § 44 ZOPK uvádí případy, ve kterých se vydání závazného stanoviska nevyžaduje.

zákona a na základě § 90 odst. 1 věty druhé ZOPK mají charakter závazných stanovisek dle § 149 správního řádu.¹²⁹

Za administrativně-právní nástroje ochrany se označují i **kategorizace předmětu ochrany**, které slouží k diferenciaci ochrany a péče o území vzhledem k významu chráněných hodnot, příp. ke stupni jejich ohrožení.¹³⁰

Dále ZOPK stanoví **omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu** k určitým typům pozemků na území některých kategorií zvláště chráněných území.¹³¹ Tato privatizační podmínka má sloužit k zajišťování jednotného managementu chráněného území a k naplňování cílů a poslání zvláště chráněných území. Právní úprava tohoto specifického nástroje ochrany ZCHÚ se v jednotlivých kategoriích chráněných území odlišuje. Nejprísněji zákonodárce pohlíží na pozemky ve vlastnictví státu na území národních parků, které bez dalšího nelze zcizit (tj. převést své vlastnictví na jinou soukromou osobu).¹³² V případě NPR a NPP se zákaz privatizace vztahuje pouze na území určitých typů pozemků (lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky), které byly ke dni účinnosti ZOPK (tedy k 1. 6. 1992) ve vlastnictví státu.¹³³ V lokalitách přírodních rezervací a přírodních památek je stanoven nejmírnější režim a nezastavěné pozemky lze zcizit se souhlasem MŽP.¹³⁴

2.4.2. Koncepční nástroje

Mezi přímé prostředky ochrany zvláště chráněných území řadíme také koncepční nástroje, a to konkrétně tzv. plány péče a zásady péče o národní park. Plán péče, upravený v § 38 ZOPK,¹³⁵ obvykle shrnuje dosavadní vývoj a aktuální stav chráněného území, navrhuje opatření pro zlepšení chráněného předmětu ochrany, určuje cíle a priority do budoucího období.¹³⁶ Dále slouží jako podklad pro jiné druhy

¹²⁹ Nejsou tedy samostatným správním rozhodnutím. STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 170.

¹³⁰ Blíže o kategorizaci zvláště chráněných území viz kapitola 2. 3. Kategorie zvláště chráněných území a jejich zřizování. STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 172.

¹³¹ Jedině pro chráněné krajinné oblasti není stanoveno žádné omezení tohoto typu.

¹³² S výjimkou směn pozemků odůvodněných zájmy ochrany přírody (ustanovení § 23 ZOPK). Blíže viz STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 31.

¹³³ Ustanovení § 32 a § 35 odst. 3 ZOPK.

¹³⁴ Ustanovení § 33 odst. 2 a § 36 odst. 3 ZOPK.

¹³⁵ Podrobněji tuto problematiku upravuje § 1 až § 3 prováděcí vyhlášky MŽP č. 64/2011 Sb. o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.

¹³⁶ Většinou je plán péče vytvářen na období 10 až 15 let.

plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Plány péče zpracovává orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území¹³⁷ a jsou závazné pouze v rámci orgánů státní správy resortu životního prostředí. Pro fyzické a právnické osoby (tedy zejména pro vlastníky pozemků ve zvláště chráněných územích) není obsah plánů péče závazný, což bývá označováno za jejich největší slabinu.¹³⁸ Ustanovení § 38a ZOPK upravuje nový typ odborného dokumentu plánovacího charakteru (zásady péče o národní park), který byl zaveden pro nejvýše chráněná území od 1. června 2017. Tyto odborné dokumenty plánovacího charakteru, které stanoví rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany NP a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy okolí, schvaluje MŽP zpravidla na období 15 až 20 let.¹³⁹

2.4.3. Nástroje právní odpovědnosti

Úprava nástrojů právní odpovědnosti v ochraně přírody náleží do různých právních odvětví a pro jejich aplikaci je nutné pracovat jak s částí osmou ZOPK, tak subsidiárně s obecnými předpisy, jakými jsou trestní zákoník, zákon o přestupcích atp.¹⁴⁰ Jednotlivé odpovědnostní systémy tak, jak jsou ve stručnosti popsány níže, se navzájem zpravidla nevylučují. Naopak často dochází k jejich paralelnímu probíhání. V teorii jsou tyto prostředky ochrany členěny na nástroje deliktní odpovědnosti a na nástroje odpovědnosti za ztráty na životním prostředí.¹⁴¹

Kategorie **odpovědnosti za ztráty na životním prostředí** v sobě zahrnuje jednak klasický soukromoprávní institut odpovědnosti za škodu, jednak problematiku odpovědnosti za ekologickou újmu. Soukromoprávní odpovědnost za škodu je upravena v občanském zákoníku č. 89/2012 Sb., avšak z řady důvodů je její aplikace pro řešení ztrát na životním prostředí omezená. Pro uplatnění náhrady škody je zapotřebí přesná kvantifikace výše škody na poškozené věci, která musí zároveň být věcí v právním

¹³⁷ V případě NP a CHKO zajišťuje přípravu a zpracování MŽP. MŽP také stanoví prováděcím předpisem obsah plánů péče jednotlivých kategorií zvláště chráněných území a postup jejich zpracování (§ 38 odst. 2, 7 ZOPK). Blíže o tvorbě, obsahu a využití plánů péče CHKO v praxi viz: HOFFMANN, A.: Plány péče o chráněné krajinné oblasti. in: Ochrana přírody č. 3/2009, str. 15-16.

¹³⁸ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 173.

¹³⁹ Ustanovení § 38a ZOPK. Blíže viz STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 30-31.

¹⁴⁰ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 174.

¹⁴¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 73, 95.

smyslu.¹⁴² Pouze poškozený vlastník věci má možnost (nikoli povinnost) náhradu škody po škůdci uplatnit. Pokud vlastník v civilněprávním soudním sporu uspěje, není povinen získané finanční prostředky investovat do odčinění ztrát na životním prostředí (neexistence účelové vázanosti získaných finančních prostředků).¹⁴³

Z výše nastíněných důvodů se častěji a efektivněji v praxi uplatňuje veřejnoprávní linie odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, tedy tzv. odpovědnost za ekologickou újmu. Právní základ odpovědnosti za ekologickou újmu je stanoven v zákoně o životním prostředí č. 17/1992 Sb. (konkrétně v § 10 a § 27). Ekologická újma je typicky určitá imateriální ztráta¹⁴⁴ vznikající protiprávním jednáním, ale i oprávněnou činností. Oprávněným ze způsobené újmy je stát, který může uplatňovat odpovědnost za ekologickou újmu i vůči vlastníkovi věci. Způsobená újma může vznikat také na složkách životního prostředí, které nejsou věcmi v právním slova smyslu.¹⁴⁵ Pro praktickou aplikaci odpovědnosti za ekologickou újmu je vždy potřeba použít zákonů zvláštních.¹⁴⁶

Pokud jde o zvláštní územní ochranu přírody, je takovým speciálním zákonem ZOPK. V jeho části osmé, konkrétně v ustanovení § 86 je upraven institut nápravných opatření, který odpovídá principu odpovědnosti původce v rámci systému práva životního prostředí.¹⁴⁷ Pokud určitá osoba poškodí, zničí nebo nedovoleně změní zvláště chráněné území má povinnost, je-li to možné a účelné, navrátit zvláště chráněné území do původního stavu. V případě, že je takové navrácení do původního stavu nerealizovatelné, může orgán ochrany přírody povinnému subjektu uložit provedení přiměřených náhradních opatření k nápravě, které alespoň z části odčiní následky protiprávního jednání. Uložení těchto opatření k nápravě však nevyklučuje možnost

¹⁴² Předmětem vlastnického práva nejsou dle českého právního řádu zejména volně v přírodě se nacházející voda, ovzduší a volně žijící živočichové. Blíže o vztahu ochrany životního prostředí a vlastnictví viz: DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 54 a násl.

¹⁴³ Tamtéž, str. 84-86.

¹⁴⁴ Oproti náhradě škody, kde je určujícím faktorem pouze ekonomické hledisko, ekologická újma v sobě zahrnuje navíc několik dalších hledisek, a to zejména biologické, estetické a kulturní hledisko.

¹⁴⁵ Blíže o právní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí viz: STEJSKAL, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Praha: Eva Rozkotová-IFEC, 2006, str. 187-194.

¹⁴⁶ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 174.

¹⁴⁷ STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 427.

uplatnit institut náhrady škody podle občanského zákoníku ani postih v rámci deliktní odpovědnosti.¹⁴⁸

Deliktní odpovědnost (či také sankční odpovědnost) se týká případů, kdy je některá z primárních povinností stanovených v předpisech ochrany přírody nedodržena či porušena. Odpovědnostní vztah vzniká mezi delikventem a státem, resp. jinou veřejnoprávní korporací.¹⁴⁹ V rámci této kategorie lze dále rozlišovat odpovědnost administrativně-právní (za přestupky či jiné správní delikty) a odpovědnost trestně-právní (za trestné činy).¹⁵⁰

V praxi je nejčastěji uplatňována administrativně-právní (či také správní) odpovědnost, která se člení do dvou podskupin na přestupky a jiné správní delikty.¹⁵¹ V případě, že čin spáchala fyzická osoba bez souvislosti s její podnikatelskou činností, jedná se o odpovědnost za přestupek, která je založena na principu subjektivní odpovědnosti (za zavinění). Naopak pokud došlo k protiprávnímu jednání fyzickou osobou v rámci její podnikatelské činnosti či právníčkou osobou, nazýváme takové činy jinými správními delikty (odpovědnost objektivní za následek).¹⁵²

Právní úprava přestupků se v obecné rovině nachází v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich č. 250/2016, který nabyl účinnosti 1. 7. 2017. Oproti zrušenému přestupkovému zákonu č. 200/1990 Sb., není již v tomto zákoně obsažena zvláštní část, tedy nejsou zde vypočteny žádné skutkové podstaty přestupků. To je ponecháno na úpravě ve zvláštních zákonech.¹⁵³ Na úseku ochrany přírody jsou skutkové podstaty přestupků vymezeny v § 87 ZOPK, který je rozčleňuje do několika kategorií dle závažnosti porušení právní povinnosti. Zvláštní územní ochranou se

¹⁴⁸ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 531.

¹⁴⁹ GERLOCH, A.: Teorie práva. Praha: Aleš Čeněk, 2013, str. 168.

¹⁵⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 73,77.

¹⁵¹ Rozlišení těchto podskupin lze provést podle dvou kritérií. Je třeba zkoumat, jaká osoba se protiprávního jednání dopustila a v jakém byla postavení.

¹⁵² Správní delikty lze chápat v širším či užším slova smyslu. Pro účely této práce jsou pojímány správní delikty v širším slova smyslu a deliktní odpovědnost právníčkových a fyzických osob při podnikatelské činnosti je chápána jako odpovědnost za jiné správní delikty. Blíže o teoretickém základu správní odpovědnosti viz: DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 77-80. Blíže také HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 293 a násl.

¹⁵³ Další významnou změnou, kterou tento nový právní předpis přinesl, je obecná právní úprava odpovědnosti za přestupek (část druhá zákona). Blíže o problematice přestupků v ochraně přírody viz HAVELKOVÁ, S.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. in: Ochrana přírody č. 5/2016, str. 24-25.

zabývá asi desítka z nich.¹⁵⁴ Za spáchané přestupky uděluje obligatorně pokutu orgán ochrany přírody.¹⁵⁵

Další ustanovení (§ 88) se týká odpovědnosti za jiné správní delikty, které uvádí dvě skupiny skutkových podstat stejně jako u přestupků diferencovaných dle závažnosti porušení. Ke spáchání správního deliktu v těchto případech dochází při výkonu podnikatelské činnosti a tomu odpovídá i maximální výše pokut, která je v porovnání s přestupky o řád vyšší.¹⁵⁶

V případě trestně-právní odpovědnosti na úseku zvláštní územní ochrany přírody a krajiny přichází v úvahu zejména využití zvláštní skutkové podstaty „Poškození chráněných částí přírody“, upravené v § 301 trestního zákoníku. Pokud taková aplikace není možná, lze použít obecnou skutkovou podstatu „Ohrožení a poškození životního prostředí“ dle § 293 a § 294 TZ.¹⁵⁷

2.4.4. Dobrovolně převzaté závazky

Nejčastějším příkladem dobrovolně převzatých závazků či také tzv. dobrovolných nástrojů ochrany jsou veřejnoprávní smlouvy.¹⁵⁸ Veřejnoprávní smlouva je v obecné podobě definována v úvodním ustanovení (§ 159) části páté správního řádu jako „dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“. Tato dohoda musí splňovat několik podmínek. Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Přestupku se dopustí ten, kdo např.: nedovoleně mění či ruší dochovaný stav přírody ve zvláště chráněném území (§ 87 odst. 1 písm. a) ZOPK) nebo vykonává ve zvláště chráněném území činnost zakázanou či svou činnost vykonává bez potřebného souhlasu orgánu ochrany přírody (§ 87 odst. 3 písm. n) ZOPK). Díkce skutkových podstat jiných správních deliktů dle § 88 se v mnohém od přestupků neliší.

¹⁵⁵ Ustanovení § 87 odst. 6 ZOPK. Blíže viz STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 532.

¹⁵⁶ Ustanovení § 88 ZOPK.

¹⁵⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 74-75.

¹⁵⁸ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 172.

¹⁵⁹ Ustanovení § 159 správního řádu.

V oblasti zvláštní územní ochrany je příkladem takové smlouvy dohoda, kterou může uzavřít orgán ochrany přírody s vlastníky pozemků podle § 39 ZOPK.¹⁶⁰ Ustanovení umožňuje vedle klasického zřizování zvláště chráněných území normativními právními akty (či individuálními správními akty v případě památného stromu)¹⁶¹ založit smluvní ochranu určitého území. Takto vytvořená smluvně chráněná území představují specifickou a zcela samostatnou formu ochrany zvláště chráněných území.¹⁶²

Přestože ustanovení § 39 směřuje přednostně na smluvní ochranu evropsky významných lokalit, připouští, aby i jiná území¹⁶³ jedinečných hodnot byla chráněna smluvně, pokud již nejsou zvláště chráněna zákonnou formou podle ZOPK. Písemná dohoda musí obsahovat zejména označení oprávněného a povinného subjektu, identifikaci nemovité věci, vymezení ochranných podmínek chráněného území a způsob péče o chráněné území.¹⁶⁴

Kromě náležitostí stanovených zákonem je možné, aby si smluvní strany ujednaly další ustanovení, která se mohou týkat například podmínky finanční náhrady dle § 58 ZOPK¹⁶⁵ či finančního příspěvku od orgánu ochrany přírody dle § 69 ZOPK. Aplikace těchto kompenzačních ustanovení přichází v úvahu z toho důvodu, že vlastník uzavřením smlouvy o zřízení smluvně chráněného území dobrovolně omezuje své vlastnické právo a za toto omezení přijímá určitou finanční kompenzaci.¹⁶⁶

Třetí osoby nejsou veřejnoprávní dohodou vázány, avšak vztahuje se na ně obecně formulovaný zákaz poškozování smluvně chráněného a řádně označeného¹⁶⁷

¹⁶⁰ Další příklady smluvní ochrany přírody a krajiny viz KNOTEK, J.: Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. in: AUC Iuridica č. 2/2015, str. 37-49.

¹⁶¹ HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. in: Ochrana přírody č. 4/2010, str. 12-13.

¹⁶² STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 192.

¹⁶³ Jedná se o taková území, která naplňují předpoklady pro některou z maloplošných zvláště chráněných území nebo památný strom.

¹⁶⁴ KNOTEK, J.: Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. in: AUC Iuridica č. 2/2015, str. 40-42.

¹⁶⁵ Podle § 58 ZOPK má vlastník takto chráněné nemovité věci nárok na finanční kompenzaci za omezení svého vlastnického práva. Náhrada náleží jen vlastníkům či nájemcům některých typů pozemků (lesní, zemědělské pozemky, rybníky). Náhradu s výjimkou národních parků a CHKO Šumava poskytuje Agentura ochrany přírody a krajiny.

¹⁶⁶ KOMÍNKOVÁ, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. in: Ochrana přírody č. 1/2009, 10-11.

¹⁶⁷ Chráněné území označí, nestanoví-li to smlouva jinak, na svůj náklad orgán, který je oprávněn k jeho vyhlášení (§ 39 odst. 2 první věta ZOPK)

území v § 39 odst. 2 ZOPK. Takto zřízená ochrana je na základě smluvního ujednání vázána k pozemku formou věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody.¹⁶⁸

Mimo veřejnoprávních smluv týkajících se zřizování chráněných území lze uzavřít písemné dohody o provádění péče o pozemky či dohody o způsobu hospodaření ve zvláště chráněných územích podle § 68 odst. 2 ZOPK. Tyto dohody představují další příklad veřejnoprávních smluv upravených ZOPK.¹⁶⁹ V praxi typicky dochází k situacím, kdy v jednom komplexně pojatém dokumentu je chráněné území zřízeno a zároveň dlouhodobě upravena všechna potřebná pravidla hospodaření v takovém území.¹⁷⁰

2.4.5. Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje podněcují zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Tyto prostředky ochrany, označované také za nástroje nepřímého působení, jsou charakteristické možností volby chování. Regulované subjekty si mohou vybrat z více variant řešení, přičemž v ideálním případě je ekonomicky výhodnější varianta i více ekologická. Pokud je však situace odlišná, je snahou státu eliminovat taková selhání trhu a uvést v soulad individuální (ekonomický) zájem se zájmem celospolečenským (ekologickým).¹⁷¹

Nejrůznější ekonomické nástroje ochrany životního prostředí jsou v České republice využívány v poměrně velké míře. V oblasti ochrany přírody však nehrají tyto prostředky ochrany tak silnou roli, což bývá odborníky považováno za jednu z největších slabín právní úpravy ochrany přírody.¹⁷² Na úseku zvláštní územní ochrany přírody a krajiny lze v současnosti aplikovat pouze jediné ustanovení ZOPK, a to finanční příspěvek na zlepšování stavu přírody (§ 68).

¹⁶⁸ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 491.

¹⁶⁹ Tyto písemné dohody uzavírají orgány ochrany přírody a vlastníci (či nájemci) pozemků. Pokud se v dohodě vlastníci zaváží zdržet se určitého chování či provést dohodnuté práce s cílem zlepšit přírodní prostředí, mohou žádat poskytnutí finančního příspěvku dle § 69 ZOPK. Podrobněji je o finančním příspěvku pojednáno v subkapitole 2.4.5. Ekonomické nástroje.

¹⁷⁰ Příkladem takové veřejnoprávní dohody může být smlouva mezi AOPK ČR a společností Kinsky dal Borgo, a.s. uzavřená v roce 2013 na hradě Kost v CHKO Český ráj. Blíže viz: PEŠOUT, P., KINSKÝ DAL BORGO, F., LACINA, D.: Příklad komplexní dohody o hospodaření v chráněném území. in: Ochrana přírody č. 5/2013, str. 13-14.

¹⁷¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41-44.

¹⁷² STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 176-177.

Finanční příspěvek na zlepšování stavu přírody, který již byl zmíněn v souvislosti s dobrovolnými nástroji ochrany přírody, je upraven v § 69 ZOPK. Vlastníkům (nebo nájemcům) dotčených pozemků, kteří uzavřeli s orgánem ochrany přírody (či obcí) písemné dohody o péči o pozemky či o způsobu hospodaření ve zvláště chráněných územích (dle § 68 odst. 2 ZOPK) může být poskytnut finanční příspěvek k uskutečnění takových záměrů. Vlastníci či nájemci se totiž v dohodě zavazují zdržet se určité činnosti nebo provést určité práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí. V případě zdržení se činnosti, vlastník dobrovolně omezuje své vlastnické právo (vzdává se určitého způsobu hospodaření na pozemku) a za to mu náleží náhrada majtkové újmy takto vzniklé. Oproti tomu u provedení určitých prací finanční příspěvek představuje náhradu nákladů, které se vyskytly v souvislosti s těmito činnostmi.¹⁷³ Na finanční příspěvek, který může poskytnout povinné osobě příslušný orgán ochrany přírody či obec, není dle dikce § 69 právní nárok. Příspěvek může být poskytnut i ze Státního fondu životního prostředí ČR na základě stejných podmínek, které jsou upraveny vyhláškou MŽP č. 395/1992 Sb.¹⁷⁴

Za druhý ekonomický nástroj ochrany byl do poloviny roku 2017 označován institut poplatků v národních parcích (§ 24), který byl implicitně zrušen zákonem č. 123/2017 Sb.¹⁷⁵ Ustanovení § 24 ZOPK umožňovalo regulační zpoplatnění vjezdu, setrvání či jízdy motorového vozidla na území NP nebo vstupu do vybraných míst NP mimo zastavěná území. Kvůli náročné realizaci a sporům s obcemi na území národních parků však nebyl tento ekonomický nástroj v praxi příliš využíván.¹⁷⁶ Někteří odborníci navíc zastávali názor, že případné uplatňování ustanovení § 24 je dokonce v rozporu s Listinou základních práv a svobod, což potvrdila i důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017.¹⁷⁷ Argumenty vedoucí ke zrušení institutu jsou dle důvodové zprávy

¹⁷³ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 519.

¹⁷⁴ Ustanovení § 69 odst. 4 ZOPK a § 19 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb.

¹⁷⁵ Tento zákon přečísloval celou hlavu druhou část třetí ZOPK.

¹⁷⁶ V praxi jsou v některých zvláště chráněných územích poplatky za osobu a den vybírány, avšak ani za účinnosti § 24 ZOPK neměly charakter poplatku zmíněného ustanovení. STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 151.

¹⁷⁷ Podle čl. 11 odst. 5 LZPS mohou být poplatky ukládány jen na základě zákona. Případná protiústavnost spočívala v tom, že některé podstatné náležitosti poplatku (vymezení účelu poplatku, určení jeho maximální výše) nebyly stanoveny přímo v zákoně, nýbrž je měl upravovat podzákonný právní předpis, který nikdy nebyl přijat. ŠEDINA, P., BEJČEK, P.: Úprava vstupu a vjezdu do zvláště chráněných území v České republice. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 23-24. Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., sněmovní tisk č. 501, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017.

následující: „S přihlédnutím k novým možnostem regulace a usměrňování vjezdu a vstupu na území národních parků (vyhrazování míst a udělování výjimek ze základních ochranných podmínek opatřením obecné povahy) se tento způsob regulování ukázal jako nadbytečný. Vzhledem k náročné administraci režimu poplatků by navíc jejich vybírání nepředstavovalo pozitivní ekonomický efekt pro správy národních parků.“¹⁷⁸

2.5. Státní správa zvláště chráněných území

Státní (či také veřejnou) správu zvláště chráněných území zajišťuje celá řada orgánů a institucí. Pokud necháme stranou moc zákonodárnou a soudní, která se ochranou zvláště chráněných území zabývá nepřímo (moc zákonodárná svou normotvornou pravomocí a moc soudní rozhodováním v soudních řízeních), hlavní vliv spočívá v aplikaci právních předpisů a v rozhodování v jednotlivých věcech, které provádí moc výkonná neboli tzv. moc exekutivní.¹⁷⁹

Státní správě a orgánům v ochraně přírody se věnuje část sedmá ZOPK. V úvodním ustanovení (§ 75) jsou taxativně vyjmenovány orgány ochrany přírody, které vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody podle ZOPK. Jsou jimi obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR), správy národních parků, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady a Ministerstvo obrany.¹⁸⁰ Následující necelá dvacítká paragrafů upravuje působnost a rozsah pravomocí jednotlivých orgánů ochrany přírody. Dále se část sedmá ZOPK zabývá některými procesními otázkami řízení ve věcech ochrany přírody, problematikou státního dozoru a v neposlední řadě upravuje institut veřejných stráží, resp. stráží přírody.

Stejně jako v jiných oblastech práva životního prostředí je organizace státní správy na úseku ochrany přírody do velké míry kazuistická a pro laika spíše nepřehledná. Proto se práce zaměřuje na shrnutí působnosti jednotlivých orgánů s důrazem na zvláštní územní ochranu. Úplná znění všech kompetencí orgánů ochrany

¹⁷⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., sněmovní tisk č. 501, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017.

¹⁷⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 61-62.

¹⁸⁰ Pověřené obecní úřady vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody v oblastech mimo zvláště chráněná území (viz § 76 odst. 2). Proto se jejich kompetencemi nebude diplomová práce dále zabývat.

přírody jsou obsažena v citovaných ustanoveních ZOPK. Státní správu v oblasti ochrany přírody lze členit dle věcné působnosti na obecnou a speciální (či také zvláštní). Specifické postavení v institucionálním zajištění zvláště chráněných území mají veřejné strážce.¹⁸¹

2.5.1. Obecná státní správa

Ústředním orgánem státní správy v oblasti zvláštní ochrany přírody je **Ministerstvo životního prostředí**. Rozsah jeho působnosti a pravomoci je stanoven tzv. kompetenčním zákonem č. 2/1969 Sb., který MŽP označuje za orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústřední orgán státní správy pro ochranu přírody a krajiny.¹⁸² V této oblasti jsou dále konkrétněji kompetence MŽP upraveny v § 79 ZOPK a mezi nimi patří k obecněji formulovaným například zabezpečování mezinárodní spolupráce České republiky, zpracování prognóz a koncepcí strategie ochrany přírody v ČR, koordinace státní vědecko-výzkumné činnosti, řízení činnosti ČIŽP, AOPK a správ NP a plnění jiných úkolů stanovených ZOPK.¹⁸³

Odstavec třetí § 79 obsahuje další dvě desítky pravomocí, které se týkají vedle otázek obecné ochrany přírody či transponovaných evropských směrnic na ochranu přírody i zvláštní územní ochrany.¹⁸⁴ V jejím rámci MŽP zajišťuje např. zpracování, oznamování a projednání záměrů na vyhlášení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem (či návrhů právních předpisů v případě NP), předává dokumentaci vyhlášených zvláště chráněných území do Ústředního seznamu ochrany přírody, zajišťuje zpracování a schvalování plánů péče (a nově taktéž zásady péče o NP), a zřizuje správy NP jako státní příspěvkové organizace.¹⁸⁵ MŽP je v odstavci čtvrtém téhož ustanovení zmocněno k vydávání vyhlášek nejrůznějšího charakteru.¹⁸⁶ Státní správu vykonává ministerstvo životního prostředí jednak jako prvostupňový orgán,

¹⁸¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 61-62.

¹⁸² Ustanovení § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁸³ Ustanovení § 79 odst. 2 písm. d), a), b), g).

¹⁸⁴ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 540.

¹⁸⁵ Ustanovení § 79 odst. 3 písm. e), k), i), j), t).

¹⁸⁶ Mezi nejvýznamnější vyhlášky v rámci zvláštní územní ochrany patří vyhlášky zřizující národní přírodní rezervace a národní přírodní památky a jejich ochranná pásma či vymežující zóny ochrany národních parků a chráněných krajinných oblastí (§ 79 odst. 5 písm. g), f)).

jednak v určitých případech plní funkci odvolacího orgánu proti rozhodnutím dalších orgánů ochrany přírody.¹⁸⁷

Podle § 19 odst. 2 kompetenčního zákona je dále MŽP ústředním orgánem státní správy pro myslivost a rybářství. Totožné postavení náleží MŽP i ve věcech lesního hospodářství na území národních parků. V ostatních ZCHÚ vykonává tuto funkci Ministerstvo zemědělství.¹⁸⁸

Dalšími obecnými orgány státní správy jsou na základě § 75 ZOPK **krajské úřady** a **soustava obecních úřadů** (obecní úřad, pověřený obecní úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností). Jde o orgány státní správy regionálního či místního charakteru, jejichž nespornou výhodou je bližší věcné i územní spojení s konkrétními problémy a otázkami ve věcech zvláštní ochrany přírody. Základními právními předpisy upravujícími působnost a pravomoci krajů a obcí jsou krajské zřízení (zákon č. 129/2000 Sb.) a obecní zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.). Orgánům obcí a krajů náleží výkon státní správy v přenesené působnosti, přičemž jejich konkrétní kompetence stanoví až speciální zákony, v případě ochrany přírody a krajiny ZOPK. Dále orgány obcí a krajů působí také v rámci samostatné působnosti a mohou tak na vlastní odpovědnost rozhodovat v některých věcech týkajících se životního prostředí obce.¹⁸⁹

V § 76 odst. 1 ZOPK je stanoven rozsah kompetencí **obecních úřadů** (tzv. úřadů prvního stupně). S výjimkou národních parků a veškerých maloplošných zvláště chráněných území povolují obecní úřady kácení dřevin a ukládají náhradní výsadbu.¹⁹⁰ V tomto ohledu se tedy jejich působnost v rámci zvláště chráněných území vztahuje pouze na chráněné krajinné oblasti. Dále vedou obecní úřady ve svém správním obvodu přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách dle § 63 ZOPK kromě území národních parků a jejich ochranných pásem.

Na místní úrovni státní správy je nejvíce kompetencí svěřeno tzv. trojkovým obecním úřadům, tedy **obecním úřadům obcí s rozšířenou působností**. Avšak území ZCHÚ (a to pouze těch maloplošných) se týká jen pravomoc vymezovat a hodnotit

¹⁸⁷ Ustanovení § 79 odst. 3 písm. r). Konkrétně jde o rozhodnutí kraje v přenesené působnosti, rozhodnutí AOPK ČR, správ NP či ČIŽP. STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 409-410.

¹⁸⁸ Ustanovení § 15 odst. 1 kompetenčního zákona. STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 540.

¹⁸⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 65-66.

¹⁹⁰ Podle § 8 a § 9 ZOPK.

místní systém ekologické stability dle § 4 odst. 1 ZOPK, který představuje jeden z institutů obecné ochrany přírody.¹⁹¹

Působnost krajů a krajských úřadů je upravena v ustanovení § 77a ZOPK a je třeba jejich kompetence rozlišovat. Přestože kraj není vymezen jako orgán ochrany přírody dle § 75 ZOPK, v prvních dvou odstavcích § 77a je **krajům** dána působnost v oblasti zvláštní územní ochrany. Kraje zpracovávají ve spolupráci s MŽP strategie, koncepce a prognózy pro svůj správní obvod s výjimkou NP, CHKO, NPR a NPP.¹⁹² Dále kraje mohou ve svém správním obvodu vydávat (příp. zrušit) nařízení o zřízení přírodních rezervací, přírodních památek a jejich ochranných pásem včetně jejich bližších ochranných podmínek.¹⁹³

Krajským úřadům byla svěřena většina kompetencí zrušených okresních úřadů a odborům životního prostředí krajských úřadů tak náleží dle ZOPK několik desítek pravomocí týkajících se zejména druhové a evropské ochrany přírody.¹⁹⁴ Zvláštní územní ochranou se zabývají krajské úřady zejména v oblasti přírodních rezervací, přírodních památek a jejich ochranných pásem.¹⁹⁵ Pro tato maloplošná zvláště chráněná území zajišťují zpracování a schválení plánů péče, předávají vyhlásovací dokumentaci do Ústředního seznamu ochrany přírody, oznamují jejich vyhlášení katastrálnímu úřadu či vydávají souhlasy k činnostem a zásahům vymezeným v bližších ochranných podmínkách PR nebo PP.¹⁹⁶ Dále krajské úřady rozhodují o omezení výkonu práva myslivosti a rybářství v přírodních rezervacích či sjednávají a zrušují smluvní ochranu dle § 39 ZOPK.¹⁹⁷

Specifickým případem jsou území vojenských újezdů, které jsou územní správní jednotkou a platí na nich zvláštní režim. Dle zákona o zajišťování obrany ČR jsou újezdy definovány jako „vymezená území určená k zajišťování obrany státu a výcviku

¹⁹¹ Ustanovení § 77 odst. 2 ZOPK.

¹⁹² Ustanovení § 77a odst. 1 ZOPK.

¹⁹³ Krajské úřady pak na těchto územích vykonávají státní správu v rozsahu působnosti třístupňové soustavy obecních úřadů (§ 77a odst. 3 ZOPK). STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 541.

¹⁹⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 65-66.

¹⁹⁵ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 541.

¹⁹⁶ Ustanovení § 77a odst. 4 písm. e), g), i) a j) ZOPK.

¹⁹⁷ Ustanovení § 77a odst. 4 písm. c) a f) ZOPK.

ozbrojených sil“.¹⁹⁸ Díky minimálnímu osídlení a určité separaci od okolních částí ČR¹⁹⁹ jsou tyto oblasti útočištěm mimořádného přírodního bohatství a biologické rozmanitosti.²⁰⁰ Podle § 78a odst. 1 ZOPK jsou na těchto územích k výkonu státní správy v ochraně přírody a krajiny zmocněny tzv. **újezdní úřady**, a to v rozsahu kompetencí obecních úřadů, orgánů krajů a správ (pokud není příslušné Ministerstvo obrany).²⁰¹

Mezi orgány ochrany přírody je řazeno též **Ministerstvo obrany**, které je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným dle ZOPK újezdními úřady.²⁰² Podle § 78a odst. 2 ZOPK náleží Ministerstvu obrany celkem desítkou kompetencí, které korespondují s některými pravomocemi krajských úřadů. Jde například o kompetence ke zpracování a schválení plánů péče (a nově taktéž zásady péče o NP), vyhlašování či zrušování přírodních rezervací a přírodních památek, resp. sjednávání a rušení smluvní ochrany dle § 39 ZOPK.²⁰³ Dále Ministerstvo obrany zpracovává ve spolupráci s MŽP strategické dokumenty ochrany přírody.²⁰⁴

2.5.2. Speciální státní správa

Na úseku ochrany přírody působí vedle obecných orgánů státní správy také orgány speciální, kterými jsou Česká inspekce životního prostředí, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR a správy národních parků. Společným znakem těchto orgánů, podle něž se označují za speciální (či také zvláštní), je jejich specifické věcné zaměření. Odlišují se naopak z hlediska své územní působnosti.²⁰⁵

Česká inspekce životního prostředí je speciální orgán státní správy s celostátní působností, který plní zejména kontrolní, dozorové a sankční funkce. Byla zřízena na

¹⁹⁸ Ustanovení § 30 zákona č. 222/1999, o zajišťování obrany České republiky. Blíže o správě vojenských újezdů viz část šestou téhož zákona.

¹⁹⁹ Ve vojenských újezdech nelze použít § 63 ZOPK o volném přístupu do krajiny z důvodu aplikace § 90 odst. 2 ZOPK, podle něž se taxativně vypočtená ustanovení ZOPK nevztahují na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu.

²⁰⁰ Od ledna 2016 byla na území bývalého vojenského újezdu zřízena nejmladší chráněná krajinná oblast v ČR - CHKO Brdy (vojenský újezd byl zrušen zákonem č. 15/2015 Sb., o zrušení Vojenského újezdu Brdy).

²⁰¹ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 542.

²⁰² Ustanovení § 78a odst. 2 písm. j) ZOPK.

²⁰³ Ustanovení § 78a odst. 2 písm. b), c), d) ZOPK.

²⁰⁴ Ustanovení § 78a odst. 2 písm. a) ZOPK.

²⁰⁵ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 542.

začátku 90. let zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa a je podřízena Ministerstvu životního prostředí.²⁰⁶ Mezi její široké kompetence procházející napříč různými oblastmi práva životního prostředí patří i působnost v oblasti ochrany přírody, upravená § 80 ZOPK.²⁰⁷

Hlavním úkolem ČIŽP je kontrola dodržování právních norem fyzickými a právními osobami a také orgány veřejné správy (kromě ústředních orgánů). ČIŽP zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny a osoby odpovědné za jejich vznik či trvání. Dále je ČIŽP zmocněna ukládat opatření podle § 66 ZOPK (omezit nebo zakázat výkon určité činnosti)²⁰⁸ či rozhodovat o nápravných opatřeních dle § 86 ZOPK.²⁰⁹ Podle § 80 odst. 3 je také ČIŽP oprávněna projednávat přestupky podle ZOPK.²¹⁰

Na území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek vykonávají státní správu zejména **Agentura ochrany přírody a krajiny a správy národních parků**. AOPK ČR náleží od 1. ledna 2015 postavení orgánu ochrany přírody dle § 75 odst. 1 (namísto dosavadních správ CHKO).²¹¹ Právní základ jejího fungování je zakotven v následujícím odstavci zřizujícím AOPK ČR jako správní úřad, který je podřízený MŽP. Naopak správy národních parků jsou orgánem ochrany přírody od počátku účinnosti ZOPK.²¹²

Jak územní, tak věcná působnost AOPK ČR a správ národních parků je stanovena v § 78 ZOPK. Z hlediska územní působnosti Agentura ochrany přírody a krajiny ČR vykonává státní správu (v rozsahu působnosti obecních a krajských úřadů) na území CHKO, dále také na území NPR, NPP a jejich ochranných pásem, nejde-li o

²⁰⁶ Podle § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky či také dle § 1 odst. 1 zákona č. 282/1991 Sb.

²⁰⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 67-68.

²⁰⁸ Blíže viz kapitola 2.4.1. Administrativně-právní nástroje.

²⁰⁹ Ustanovení § 80 odst. 1 ZOPK. Blíže viz kapitola 2.4.3. Nástroje právní odpovědnosti.

²¹⁰ Blíže viz § 80 odst. 3 ZOPK.

²¹¹ Do začátku roku 2015 měla AOPK ČR netradiční postavení. Jednalo se o organizační složku státu bez postavení správního úřadu. AOPK ČR plnila zejména funkci odborného a výzkumného ústavu. Regionálními pracovišti AOPK ČR byly správy CHKO, které naopak byly samostatnými správními orgány a jim byly svěřeny kompetence dle § 78 ZOPK. Blíže o organizační struktuře a upravené působnosti AOPK ČR viz PELC, F., HŮLKOVÁ, J.: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v novém kabátě, in: Ochrana přírody č. 1/2015, str. 26-29.

²¹² Ustanovení § 75 odst. 2 ZOPK. Přestože správy národních parků nejsou výslovně v ZOPK označeny jako správní úřady, jsou na základě ZOPK subjekty pověřeny výkonem státní správy. ZOPK je označuje za orgány ochrany přírody a vymezuje jejich působnost v § 78. Blíže o možném zpochybnění postavení správ NP viz STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 545.

vojenské újezdy nebo o území národních parků a jejich ochranných pásem.²¹³ Podle § 78 odst. 2 ZOPK správy národních parků vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny (v rozsahu působnosti obecních úřadů, krajských úřadů a AOPK ČR) na území národních parků a jejich ochranných pásem.²¹⁴

Věcnou působnost vykonávají AOPK ČR a správy NP ve svém obvodu zejména podle v § 78 odst. 3 ZOPK.²¹⁵ Vydávají opatření obecné povahy²¹⁶, závazná stanoviska podle stavebního a vodního zákona²¹⁷ a zejména souhlasy k činnostem různého druhu.²¹⁸ Dále připravují plány péče o zvláště chráněná území (NP, CHKO, NPR, NPP),²¹⁹ a povolují výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 43 ZOPK.²²⁰ Na území NP a NPR pak těmto orgánům náleží pravomoci týkající se výkonu práva myslivosti a práva rybářství podle § 21 a § 30 ZOPK.²²¹

Oba orgány (AOPK ČR na celém území ČR a správy NP ve své územní působnosti)²²² plní také úkoly odborných organizací ochrany přírody, a proto vedle kompetencí orgánů státní správy provádějí potřebné inventarizační a monitorovací činnosti, průzkumy a šetření v ochraně přírody. Dále spolupracují s výzkumnými a vědeckými pracovišti a zajišťují informační a osvětovou činnost.²²³

2.5.3. Veřejné stráže

Specifické postavení v organizačním členění státní správy životního prostředí zaujímají veřejné stráže, v oblasti ochrany přírody nazývané **stráže přírody**. Stráže

²¹³ Není-li k výkonu státní správy v těchto zvláště chráněných územích zmocněno MŽP (§ 78 odst. 1 ZOPK). V rámci této územní působnosti může AOPK ČR např. vydávat nařízení o zřízení přírodních rezervací či přírodních památek a jejich ochranných pásem (§ 78 odst. 6, 7 ZOPK).

²¹⁴ Není-li k výkonu státní správy v těchto zvláště chráněných územích zmocněno MŽP (§ 78 odst. 2 ZOPK). Zvláštní postavení má CHKO Šumava, na jehož území vykonává státní správu také Správa Národního parku Šumava, nejde-li o vojenský újezd Boletice a není-li podle ZOPK příslušné MŽP. Státní správu v CHKO Labské pískovce vykonává Správa Národního parku České Švýcarsko.

²¹⁵ Správy NP dále na území národních parků zřizují radu národního parku podle § 20 a vykonávají působnost obecních úřadů a krajských úřadů na úseku ochrany zemědělského půdního fondu (podle § 78 odst. 11 ZOPK).

²¹⁶ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. i), l) ZOPK.

²¹⁷ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK.

²¹⁸ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. a) - e), g), k) ZOPK.

²¹⁹ Ustanovení § 78 odst. 8 ZOPK.

²²⁰ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. h) ZOPK.

²²¹ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. f) ZOPK.

²²² V případě AOPK ČR se jedná o zvláštní situaci, kdy orgán ochrany přírody má jak celostátní působnost (v rámci odborné a poradní činnosti), tak územně specifikovanou působnost (na územích CHKO, NPR a NPP a jejich ochranných pásem). PELC, F., HŮLKOVÁ, J.: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v novém kabátě, in: Ochrana přírody č. 1/2015, str. 27-29.

²²³ Ustanovení § 78 odst. 5 ZOPK.

přírody jsou fyzické osoby, jimž zákon za splnění určitých podmínek²²⁴ propůjčuje výkon státní správy. Nejčastěji se stráží přírody stávají přímo zaměstnanci některého z orgánů ochrany přírody, ale mohou jimi být i osoby mimo strukturu státní správy. Do své funkce jsou jmenováni i odvoláváni příslušným orgánem ochrany přírody.²²⁵

K plnění hlavního poslání strážců přírody, kterým je kontrola dodržování právních předpisů v každodenní praxi přímo v terénu, zákon stanoví rozsah jejich oprávnění, a to konkrétně v § 81 odst. 7 ZOPK. Veřejné strážce jsou oprávněny zjišťovat totožnost osob porušujících předpisy ochrany přírody, příp. zadržet ke zjištění totožnosti osobu, kterou při takovém porušování přistihnou.²²⁶ Dále je strážím přírody svěřena pravomoc projednat příkazem na místě přestupky podle zákona o ochraně přírody a krajiny či vstupovat na cizí pozemky za podmínek § 62 téhož zákona.²²⁷ V případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných ZOPK může stráž přírody také pozastavit rušivou činnost dle § 81 odst. 8, a to tzv. faktickým úkonem, jehož platnost následně potvrdí příslušný orgán ochrany přírody. Jedná se o velmi silný preventivní nástroj ochrany přírody, který je v praxi využíván pouze ojediněle.²²⁸

K povinnostem strážce přírody náleží povinnost prokázat se průkazem strážce, nosit služební odznak či oznamovat neodkladně zjištěné nedostatky, škody a závady orgánu ochrany přírody.²²⁹ Neopominutelnou činností strážce přírody je také jejich informační a výchovné působení na ostatní fyzické osoby.²³⁰ Při výkonu státní správy jsou podle § 127 trestního zákona strážce přírody v postavení úředních osob, a proto jim náleží jak zvýšená trestně-právní ochrana, tak zároveň vyšší míra odpovědnosti v rámci trestního zákona.²³¹ V případě vzniku soukromoprávní škody způsobenou strážím, strážím

²²⁴ Dle § 81 odst. 3 ZOPK může být ustanovena fyzická osoba způsobilá k právním úkonům, taktéž zdravotně způsobilá, která je občanem ČR starším 21 let, prokázala znalost práv a povinností strážce přírody, složila slib a nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin.

²²⁵ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 545-546.

²²⁶ Ustanovení § 81 odst. 7 písm. a) a d) ZOPK.

²²⁷ Ustanovení § 81 odst. 7 písm. b) a c) ZOPK.

²²⁸ Blíže o aspektech této významné pravomoci strážce přírody viz DVOŘÁKOVÁ, J.: Pozastavení rušivé činnosti strážcem přírody, in: Ochrana přírody č. 3/2016, str. 26-27.

²²⁹ Ustanovení § 81a ZOPK.

²³⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 69-70.

²³¹ STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 546.

či další osobě, která poskytla strážní pomoc, odpovídá stát za škodu dle ustanovení § 81b ZOPK.²³²

²³² Ustanovení § 81b ZOPK.

3. Právní úprava v Izraeli

3.1. Historický vývoj zvláštní územní ochrany

Počátky izraelské zvláštní územní ochrany přírody sahají do období mezi první a druhou světovou válkou, kdy bylo území pozdějšího státu Izrael pod mandátní správou Velké Británie.²³³ V době britského působení v Palestině došlo k nebyvalému rozvoji a modernizacím na poli nejrůznějších odvětví. V oblasti práva byl britskou vládou vytvořen kompletní právní systém a řada britských nařízení (*ordinances*, hebr. פקודות, *Pkudot*) byla aplikována i v období po vzniku státu Izrael.²³⁴

Příklad takového postupu představuje i lesní nařízení (*Woods and Forest ordinance*) z roku 1920, jehož vydání lze považovat za prapočátek izraelské zvláštní územní ochrany přírody. Přepracovaná podoba nařízení vznikla v roce 1926 a právní předpis je dosud součástí platného izraelského práva (*Forest ordinance, 1926*, hebr. פקודת היערות, *Pkudat hajaarot*).²³⁵ Hlavním cílem vydání nařízení byla ochrana palestinských zalesněných ploch,²³⁶ které se nacházely na přibližně 2 % území státu a neustále se smršťovaly.²³⁷ Problematika ochrany lesních území byla svěřena do gesce ministerstva zemědělství a lesnictví.²³⁸ Ministru zemědělství náleželo oprávnění vyhlásit na jakémkoli pozemku (kromě soukromě vlastněných)²³⁹ lesní rezervaci (*forest reserve*), v jejímž rámci bylo možné za určitých okolností vytvořit uzavřené lesní

²³³ Velká Británie převzala správu palestinské oblasti (dnešní státy Izrael a Jordánsko) v roce 1920, kdy formálně zanikla již delší dobu disfunkční Osmanská říše. ČEJKA, M.: Izrael a Palestina. Minulost, současnost a směřování blízkovýchodního konfliktu. Brno: Barrister & Principal, 2010, str. 40-41.

²³⁴ V oblasti práva životního prostředí byly vydány nařízení týkající se kupříkladu rybolovu, druhové ochrany přírody, myslivosti či veřejného zdraví. TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 43-46.

²³⁵ Lesní nařízení z roku 1926 bylo několikrát novelizováno, naposledy v roce 2014 [cit. 22. 4. 2018].

Dostupné v hebrejském jazyce z WWW: <https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/180_001.htm>.

²³⁶ Zpráva Herberta Samuela, vysokého komisaře pro mandátní Palestinu ze dne 31. 7. 1921 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/349B02280A930813052565E90048ED1C>>.

²³⁷ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 46.

²³⁸ V roce 1936 došlo k rozdělení ministerstev a bylo tak založeno samostatné ministerstvo lesnictví. British Mandate: A Survey of Palestine, zpráva připravená britskou mandátní správou mezi lety 1945-1946 pro Zvláštní komisi OSN pro Palestinu, UNSCOP, díl I, str. 424 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.palestineremembered.com/Articles/A-Survey-of-Palestine/Story6865.html>>.

²³⁹ V případě pozemků v soukromém vlastnictví byl ministr zemědělství oprávněn nařídit, aby byl pozemek pod ochranou jím jmenovaného lesního úředníka (*Forest Official*), pokud ochraně takového pozemku svědčil veřejný zájem či pokud by vymýcení pravděpodobně vedlo k ohrožení vodního zdroje či škodě na sousedních zemědělských pozemcích. Takový pozemek byl považován za lesní rezervaci a vlastník pozemku nesl veškeré náklady spojené s ochranou lesa.

oblasti (*closed forest area*).²⁴⁰ Dále byl ministr zemědělství oprávněn prohlásit určitý strom či více stromů za individuálně chráněné.²⁴¹

Lesní nařízení obsahovalo taxativní výčet zakázaných činností v lesních rezervacích, a to jak absolutního, tak relativního charakteru. Absolutní zákaz se vztahoval na vykořeňování či vypalování stromů, rozrývání půdy, zapalování travních porostů či zakládání ohňů bez přijetí náležitých bezpečnostních opatření.²⁴² Relativní zákaz se týkal pastvy dobytka a přesouvání lesního materiálu.²⁴³ Lesní úředník (*forest officer*) byl oprávněn udělit výjimku formou povolení (*permit*), pokud konkrétní činnost nemohla ohrozit zachování lesa.²⁴⁴ Již během prvních let existence lesního nařízení byly vydány tisíce povolení opravňující místní obyvatelstvo prořezávat lesy za účelem získání paliva.²⁴⁵ Na ochraně palestinských lesů se dále podíleli ministrem zemědělství jmenovaní lesní strážci (*forest rangers*) a lesní konzervátoři (*conservators of forests*).²⁴⁶

Dále se lesní nařízení zabývalo sankčními otázkami. Osoba jednající v rozporu s nařízením či úmyslně prodávající lesní materiál či produkty z lesní rezervace mohla být potrestána pokutou či trestem odnětí svobody v délce šesti měsíců.²⁴⁷ V praxi však byla aplikace jednotlivých ustanovení nařízení o mnoho komplikovanější.²⁴⁸ Celkem

²⁴⁰ Forest Ordinance, 1926. Databáze FAOLEX [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC014264>>.

²⁴¹ GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 161. Dále též LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 136.

²⁴² Další série absolutních zákazů se týkala stavby budov v lesní rezervaci a stavby hrází nebo jiného omezení průtoku pramenů či řek. TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 47.

²⁴³ Jednalo se o lesní materiál či jeho produkty v širokém slova smyslu. Zákaz se týkal i pryskyřice, lesních olejů, výhonků, listů, plodů, semen, kořenů, kůry, hnízd a jakýchkoli dalších částí stromů či rostlin, travních porostů, půdy a nerostů.

²⁴⁴ Databáze FAOLEX [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC014264>>.

²⁴⁵ SCHORR, D.: Forest Law in the Palestine Mandate. Colonial Conservation in a Unique Context, Tel Aviv University, Faculty of Law 2014, str. 13.

²⁴⁶ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 47.

²⁴⁷ Databáze FAOLEX [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC014264>>.

²⁴⁸ Podle lesního konzervátora A. Y. Goora bylo místnímu obyvatelstvu dovoleno v lesních rezervacích řezat stromy a pást dobytek bez omezení. Lesní rezervace jako takové byly vyhlášeny pouze v místech, kde vesničané souhlasili, že se jedná o státní pozemek. SCHORR, D.: Forest Law in the Palestine Mandate. Colonial Conservation in a Unique Context, Tel Aviv University, Faculty of Law 2014, str. 12-13.

bylo do konce roku 1946 britskou vládou vyhlášeno 430 lesních rezervací²⁴⁹ o celkové výměře 84 tisíc hektarů.²⁵⁰

Kromě ochrany existujících palestinských lesních ploch, byly zejména britskou vládou (ale i soukromými osobami) prováděny výsadby nových lesů.²⁵¹ Cílem těchto zalesňovacích činností bylo zasáhnout do přírodních procesů (například za účelem zpevnění písečných dun či prevence eroze půdy) a zároveň vytvořit místnímu obyvatelstvu pohostinnější krajinu „evropského“ typu.²⁵² Z pohledu ekologie nepřinesly zalesňovací programy v období britského mandátu pouze pozitiva. V jejich rámci došlo k zavedení invazních druhů či nahrazování původní vegetace exotickými monokulturami.²⁵³

Do procesu zalesňování Palestiny zasáhl také Židovský národní fond (*Jewish National Fund*, hebr. קרן קיימת לישראל, *Keren kajemet lejisrael*, KKL-JNF), který vznikl v roce 1901 na pátém sionistickém kongresu v Basileji jako nevládní, nepolitické a nenáboženské hnutí.²⁵⁴ Hlavním úkolem organizace (zejména v prvních desetiletích své existence) bylo vykupovat půdu od místních obyvatel a tyto pozemky zemědělsky obhospodařovat či zalesňovat.²⁵⁵ Zalesňovací projekty KKL-JNF se v průběhu minulého století velmi proměňovaly. Nejvýznamněji zasáhla tato organizace do podoby izraelské krajiny a místní druhové rozmanitosti v desetiletí po vyhlášení nezávislého státu Izrael (14. května 1948).²⁵⁶ Izraelská vláda využila spolehlivě fungující Židovský národní fond a pověřila jej výkonem některých svých funkcí, zejména rozvojem

²⁴⁹ KAPLAN, M.: National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011, str. 20.

²⁵⁰ British Mandate: A Survey of Palestine, zpráva připravená britskou mandátní správou mezi lety 1945-1946 pro Zvláštní komisi OSN pro Palestinu, dodatkové tabulky k dílu I, kapitole 11, str. 439 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.palestineremembered.com/Articles/A-Survey-of-Palestine/Story7627.html>>.

²⁵¹ Zpráva Herberta Samuela, vysokého komisaře pro mandátní Palestinu ze dne 31. 7. 1921 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/349B02280A930813052565E90048ED1C>>

²⁵² TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 86, 93.

²⁵³ SCHORR, D.: Forest Law in the Palestine Mandate. Colonial Conservation in a Unique Context, Tel Aviv University, Faculty of Law 2014, str. 7-9.

²⁵⁴ Blíže o vývoji této organizace v jednotlivých desetiletích minulého století viz <<http://www.kkl-jnf.org/>> [cit. 22. 4. 2018].

²⁵⁵ Pozemky ve vlastnictví KKL-JNF se staly územním základem nového státu Izrael. Půda Židovského národního fondu je nezcizitelným národním majetkem. Židé a židovská hospodářství ji užívají na základě dlouhodobých nájemních smluv, které se pravidelně prodlužují. TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 72-73, 77.

²⁵⁶ Blíže o počátcích nezávislého izraelského státu viz KRUPP, M.: Dějiny státu Izrael. Praha: Vyšehrad, 2013, str. 13-19.

zemědělské půdy a lesnictvím. V rámci celospolečenského nadšení z budování nové země bylo průměrně vysázeno 6 milionů stromů ročně, nejčastěji borovic, tamaryšků a eukalyptů.²⁵⁷ Padesátá léta 20. století tak bývají v periodizaci zalesňování země označována za ekologicky nejkontroverznější období, a to zejména kvůli způsobu sázení nových stromů.²⁵⁸

Jak už bylo naznačeno, v prvních letech existence státu Izrael byly otázky ochrany přírody na okraji zájmu izraelské vlády.²⁵⁹ Institucionálně byla ochrana přírody (spolu s myslivostí a rybolovem) svěřena do gesce izraelského ministerstva zemědělství, konkrétně pod oddělení včelařství. Po přijetí zákona o ochraně zvěře žijící ve volné přírodě (*Wildlife Protection Law*, hebr. חוק להגנת חייית הבר, *Chuk lehaganat chajit habar*) v roce 1955 vzniklo nové oddělení myslivosti, které bylo po třech letech své existence přejmenováno na oddělení ochrany přírody.²⁶⁰

Na konci padesátých let se ochrana přírody stala celospolečenským tématem a také začaly vznikat první návrhy na přijetí zákona upravujícího zvláštní územní ochranu přírody. Důležitým milníkem historického vývoje ochrany přírody v Izraeli je případ vysušení unikátního jezera a souboru okolních mokřadů v údolí zvaném Chula²⁶¹, k jehož realizaci Židovským národním fondem došlo přes snahy mnohých odborníků mezi lety 1951 - 1957.²⁶² S cílem dosáhnout zrušení projektu vysušení a zemědělské kultivace území byla již na počátku 50. let založena Společná komise pro ochranu přírody²⁶³, ze které se v následujících letech vyvinula environmentální nezisková organizace Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (*Society for the Protection of Nature in Israel*, dále jen „SPNI“, hebr. החברה להגנת הטבע, *Hachevra lehaganat*

²⁵⁷ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 83, 88, 93-95.

²⁵⁸ Zbytky původní vegetace byly vypalovány, nově vysazené sazenice byly chráněny pesticidy.

²⁵⁹ Klíčovými tématy byl rozvoj zemědělství, průmyslu a začlenění velkého množství přistěhovalců.

²⁶⁰ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 160-162.

²⁶¹ Údolí Chula je celosvětově známé zejména jako významná zastávka migrujícího ptactva. Na konci devatenáctého století činila plocha mokřadů 6 000 hektarů.

²⁶² Blíže k historii vysušování jezera Chula viz <<http://www.kkl-jnf.org/about-kkl-jnf/our-history/sixth-decade-1951-1960/>> [cit. 22. 4. 2018].

²⁶³ Společná komise pro ochranu přírody (*The Joint Nature Protection Committee of the Zoology and Biology Societies*) byla založena v roce 1951 profesorem H. Mendelssohnem z Margolinova biologického institutu. Členy komise se stali přední izraelští botanici a zoologové. Komise v roce 1953 navrhovala ochranu několika nejcennějších území Izraele formou zřízení „rezervací“ mj. i v oblasti Chula.

hateva).²⁶⁴ Z původní mokřadní oblasti v údolí Chula bylo zachováno přibližně 300 hektarů, na jejichž území byla v roce 1964 vyhlášena vůbec první izraelská přírodní rezervace, a to již dle zákona o národních parcích a přírodních rezervacích (*National Parks and Nature Reserves Law*, hebr. חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, *Chuk ganim leumiim vešmurot teva*).²⁶⁵ Tento zákon byl přijat izraelským parlamentem v roce 1963 a stal se základem v současnosti platné izraelské právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody, o které je blíže pojednáno v následujících kapitolách.²⁶⁶

3.2. Prameny platné právní úpravy

3.2.1. Prameny mezinárodního práva

Nedílnou součástí práva životního prostředí každého státu jsou smlouvy (či úmluvy, dohody) přijaté v rámci mezinárodní spolupráce s ostatními státy mezinárodního společenství či s mezinárodními organizacemi. Stát Izrael začal k mnohostranným úmluvám (celosvětového charakteru) z oblasti mezinárodního práva životního prostředí přistupovat v osmdesátých letech 20. století.²⁶⁷ Mezinárodní spolupráce v této oblasti podstatně narostla v období po Konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji, která se konala v Brazílii v roce 1992. Od devadesátých let jsou tak součástí platného izraelského práva všechny nejvýznamnější celosvětové úmluvy a z nich vyplývající závazky.²⁶⁸ Následující odstavce pojednávají o úmluvách zabývajících se (alespoň dílčím způsobem) územní ochranou přírody a biodiverzity.²⁶⁹

V průběhu roku 1995 byla přijata a vstoupila v platnost **Úmluva o biologické rozmanitosti (CBD)**, jejíž pravidla a zásady jsou základem řady norem ochrany přírody

²⁶⁴ Tato dnes nevlivnější nevládní ochránářská organizace byla oficiálně založena v prosinci 1953 a od samotného počátku se prezentovala jeho „nezávislý obhájce přírody“. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 116-118, 126, 159.

²⁶⁵ BÖHNISCH, R.: *Ochrana přírody v Izraeli*, in: *Ochrana přírody* č. 5/2011, str. 31.

²⁶⁶ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 162-163.

²⁶⁷ Od roku 1980 je součástí platného izraelského práva Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES*), jejíž provádění je v literatuře označováno za velmi efektivní díky komplexní právní úpravě a monitorovacímu systému v oblasti ochrany přírody.

²⁶⁸ V rámci bilaterálních vztahů Izrael nejefektivněji spolupracuje s Jordánskem na přeshraničním projektu obnovy řeky Jordán (*the Jordan River*), a to prostřednictvím organizace *EcoPeace Middle East*. IUCN: *Solutions in focus, Transboundary protected area solutions*, IUCN, Gland 2016, str. 18-19.

²⁶⁹ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 62.

a biodiverzity.²⁷⁰ Z důvodu informování veřejnosti o plnění závazků Úmluvy, jsou smluvní státy povinny v pravidelných intervalech vypracovávat zprávy o provedených opatřeních týkající se ochrany přírody a biodiverzity. Zprávy jsou přístupné veřejnosti prostřednictvím webových stránek CBD, podobně je tomu i u ostatních mezinárodních úmluv.²⁷¹

Dále stát Izrael v roce 1996 ratifikoval tzv. **Ramsarskou úmluvu**, která se v následujícím roce stala součástí izraelského práva. V Seznamu mokřadů mezinárodního významu jsou zapsána dvě izraelská území o celkové rozloze 366 hektarů.²⁷² Prvním takto chráněným územím je přírodní rezervace Ein Afek, kterou lze nalézt v blízkosti města Haifa v severozápadní části země. Druhým, podstatně rozlehlejším územím je přírodní rezervace v údolí Chula, nacházející se severně od Galilejského jezera.²⁷³ Obě tato území vznikla uměle za účelem obnovy původních mokřadů.²⁷⁴ Původní mokřadní ekosystémy, které byly charakteristické pro palestinskou oblast, byly vysoušeny v první polovině minulého století zejména z důvodu boje s malárií.²⁷⁵

Úmluvu o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, přijatou v rámci konference UNESCO v Paříži v roce 1972, Izrael ratifikoval v roce 1999 a následující rok se stala součástí izraelského práva.²⁷⁶ Na tzv. Seznam světového dědictví je zapsáno šestnáct izraelských kulturních památek, z nichž deset je ve správě Úřadu pro ochranu přírody a národních parků (devět národních parků a jedna přírodní

²⁷⁰ Tamtéž, str. 62, 272.

²⁷¹ Článek 26 Úmluvy o biologické rozmanitosti. V roce 2016 vydal Izrael Pátou národní zprávu k CBD [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://www.cbd.int/countries/default.shtml?country=il>>.

²⁷² Celkově se v blízkovýchodním regionu nachází okolo patnácti takto chráněných území. V rámci regionálních vztahů Izrael spolupracuje se sousedním Jordánskem v oblasti údolí řeky Jordán, která tvoří hranici obou států. Pátá zpráva Státu Izrael k Ramsarské úmluvě (*National Report Format for Ramsar COP12*), 2015, str. 19 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <www.ramsar.org>.

²⁷³ Blíže o přírodních podmínkách, hrozících problémech a metodách ochrannářského managementu v mokřadních ekosystémech Izraele viz: OLSVIG-WHITTAKER, L., ORON, T., KAPLAN, D., HASSAN, G.: Conservation of Mediterranean wetlands. Israel's two „Ramsar“ sites, En Afek and Hula Natura Reserves, in: *Israel Journal of Plant Sciences* č. 53/2005, str. 253-259.

²⁷⁴ Blíže viz dostupné z WWW: <www.ramsar.org> [cit. 22. 4. 2018].

²⁷⁵ Na začátku 20. století se v oblasti Palestiny nacházelo přibližně 18 tisíc hektarů mokřadních ekosystémů. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 55.

²⁷⁶ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 63, 272.

rezervace).²⁷⁷ Součástí Předběžného seznamu památek je dalších téměř dvacet izraelských lokalit.²⁷⁸

V oblasti regionálních úmluv lze zmínit například tzv. **Barcelonskou Úmluvu o ochraně Středozemního moře před znečišťováním** (*Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*).²⁷⁹ Izrael tuto mnohostrannou dohodu ratifikoval v roce 1978.²⁸⁰ O téměř deset let později vstoupil v Izraeli v platnost dodatkový protokol zabývající se ochranou středomořských zvláště chráněných území²⁸¹, na který v 90. letech navazoval protokol SPA/BD (*Protocol on Specially Protected Areas and Biological Diversity*).²⁸² Na základě protokolu SPA/BD jsou vyhlášována zvláště chráněná území středomořského významu (*Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, SPAMI). Stát Izrael dosud žádnou takovou zvláště chráněnou oblast nevyhlásil, nejbližší chráněná území se nacházejí v sousedním státu Libanon.²⁸³

Pokud jde o **vztahy státu Izrael a Evropské unie** v environmentální oblasti, jejich základem se stala asociační dohoda o spolupráci (obecného charakteru) uzavřená v roce 1995. Mezi cíle dohody v oblasti ochrany životního prostředí náleží prohloubení koordinačních aktivit, a to formou sdílení odborných znalostí, finanční či technicko-legislativní spolupráci.²⁸⁴ Příkladem finanční podpory Evropské unie poskytnuté státu Izrael je program *Life-Third Countries*, skrze nějž jsou zemím v sousedství EU poskytovány finanční prostředky mj. na environmentální projekty.²⁸⁵ V roce 1997 byly

²⁷⁷ Dostupné z WWW:

<<https://en.parks.org.il/Pages/WorldHeritageSites.aspx?Area=All%20regions&TextLike=&From=HeritageSites>> [cit. 22. 4. 2018].

²⁷⁸ Blíže viz <<http://whc.unesco.org/en/statesparties/il/>> [cit. 22. 4. 2018].

²⁷⁹ Blíže o kontextu přijetí této úmluvy a o navazující izraelské právní úpravě viz TALITMAN, D., TAL, A., BRENNER, Sh.: The devil is in the details, increasing international law's influence on domestic environmental performance. The case of Israel and the Mediterranean sea, in: N.Y.U. Environmental Law Journal, č. 11/2003, str. 414-478.

²⁸⁰ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 133 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

²⁸¹ Tzv. *Protocol concerning Mediterranean Specially Protected Areas*.

²⁸² Izrael protokol SPA/BD přijal, ale dosud neratifikoval. Blíže viz <www.rac-spa.org> [cit. 22. 4. 2018].

²⁸³ Blíže viz <<http://www.rac-spa.org/spami>> [cit. 22. 4. 2018].

²⁸⁴ Asociační dohoda vstoupila v platnost v červnu 2000. Oblast životního prostředí je pouze jedním ze segmentů spolupráce státu Izrael a EU [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1337/israel-and-eu_en>.

²⁸⁵ Prostřednictvím programu Life byla mezi lety 1995-2005 podpořena řada projektů týkající se ochrany přírody realizované zejména místními obecními úřady, neziskovými organizacemi a institucemi

takto podpořeny čtyři izraelské projekty, mezi nimi i projekt obnovení a ochrany fauny a flory ve znovu zavodněných mokřadech v údolí Chula.²⁸⁶ Dále lze zmínit Projekt zdvojení (*Twinning program*), v jehož rámci dochází k podpoře legislativní spolupráce mezi Evropskou unií a státem Izrael.²⁸⁷

3.2.2. Prameny vnitrostátního práva

Přestože legislativní činnost v oblasti práva životního prostředí nebyla až do roku 1989 zajišťována samostatným ministerstvem ochrany životního prostředí, byla v průběhu 50. až 70. let přijata řada právních předpisů, které tyto otázky upravovaly.²⁸⁸ Přijaté zákony se zabývaly například úpravou sousedských práv resp. imisí (zákon o odstranění újmy, *Abatement of Nuisances Law, 1961*) či obsahovaly komplexní úpravu určitého přírodního zdroje (vodní zákon, *Water Law, 1959*). Mezi posledně zmíněné se řadí také zákon o národních parcích a přírodních rezervacích (*National Parks and Nature Reserves Law 1963*, dále jen „NPNRL-1963“).²⁸⁹

Zákon o národních parcích a přírodních rezervacích, který byl schválen izraelským parlamentem v srpnu 1963, lze považovat za základní právní předpis zvláštní územní ochrany přírody v Izraeli. Z důvodu politicky nestabilní situace byl NPNRL-1963 přijat až po patnácti letech od vyhlášení samostatného státu, přestože diskuse o nutnosti přijetí právní úpravy zvláště chráněných území narůstala již od konce padesátých let.

V průběhu legislativního procesu se vytvořily dvě konkurující skupiny navrhovatelů, jejichž představy o podobě zvláště chráněných území se významně odlišovaly. Na jedné straně stála Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (SPNI) a její příznivci, kteří navrhovali přijmout zákon o přírodních rezervacích. Představitelé druhé skupiny, v čele s „oddělením rozvoje krajiny“ (*the Lanscape Improvement Department*)

soukromého sektoru. Od roku 2007 je finanční podpora Izrali poskytována v rámci ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 80 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

²⁸⁶ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 66.

²⁸⁷ Podrobněji viz: <http://www.sviva.gov.il/English/env_topics/IndustryAndBusinessLicensing/EU-Twinning-Program/Pages/default.aspx> [cit. 22. 4. 2018].

²⁸⁸ Z hlediska kompetencí byla agenda na vládní úrovni rozptýlena mezi ministerstva vnitra, zemědělství, dopravy a zdraví.

²⁸⁹ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 28-29.

v rámci Úřadu předsedy vlády²⁹⁰, prosazovali přijetí zákona o archeologických národních parcích. Proto výsledný kompromisní NPNRL-1963 obsahuje právní úpravu zakládání jak zvláště chráněných území přírodního charakteru (přírodních rezervací), tak území archeologicko-historického významu (národních parků).²⁹¹

Zákon o národních parcích a přírodních rezervacích (tvořený 50 ustanoveními) byl v šedesátých až osmdesátých letech několikrát novelizován.²⁹² Jednu z významnějších změn NPNRL-1963 přinesla novela předpisu z roku 1982, kterou byla vytvořena třetí kategorie chráněných území „vojenský památník“ (*Memorial Site*, hebr. אתר הנצחה, *Atar hancacha*). V roce 1992 byl původní NPNRL-1963 zrušen a nahrazen zákonem o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1992*, dále jen „NPNRL-1992“). Právní úprava NPNRL-1963 byla v zásadě převzata i do NPNRL-1992, který se skládal z více než sedmdesáti nově přečíslovaných ustanovení. Pokud jde o obsahové změny, k trojici zvláště chráněných území byla připojena další kategorie zvláště chráněných území, a to „místo národního významu“ (*National Site*, hebr. אתר לאומי, *Atar leumi*). NPNRL-1992 byl v účinnosti pouze šest let.²⁹³

V roce 1998²⁹⁴ byl přijat zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1998*, dále jen „NPNRL-1998“, hebr. חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, *Chuk ganim leumiim, šmurot teva, atarim leumiim veatarej hancacha*), jehož znění do velké míry navazuje na předchozí

²⁹⁰ Mezi kompetence Úřadu předsedy vlády patřila i otázka podpory turismu. Oddělení rozvoje krajiny bylo vytvořeno v 2. polovině 50. let a jeho cílem bylo vytvoření soustavy archeologických národních parků. Třináct národních parků bylo založeno i bez existujícího právního rámce. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 162-163.

²⁹¹ Tamtéž, str. 162-163.

²⁹² Jednotlivé novely zákona v hebrejském jazyce [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <http://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?lawitemid=2000154>.

V anglickém jazyce viz databáze FAOLEX [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC007843/>.

²⁹³ Jednotlivé novely či legislativní změny související s NPNRL-1992 v hebrejském jazyce [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2000155>.

²⁹⁴ Zákon vstoupil v platnost 15. 2. 1998, po 15 dnech nabyl účinnosti. Ustanovení 78 NPNRL-1998.

právní úpravu.²⁹⁵ Hlavním důvodem pro opětovné vytvoření nového právního předpisu byly organizační změny ve státní správě zvláště chráněných území a sjednocení právní úpravy národních parků a přírodních rezervací (třetí a čtvrté hlavy NPNRL-1992). Dosavadní čtveřice kategorií ZCHÚ zůstala zachována, avšak došlo ke sloučení Správy národních parků a Správy přírodních rezervací do jednotného Úřadu pro ochranu přírody a národních parků (*Israel Nature and Parks Authority*, dále jen „INPA“, hebr. *הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים*, *Harašut lešmirat hateva vehaganim haleumiim*).²⁹⁶ NPNRL-1998 je součástí platného izraelského práva dodnes.²⁹⁷

Zákon o národních parcích a přírodních rezervacích nelze charakterizovat jako právní předpis zabývající se výlučně zvláštní územní ochranou přírody. Právní úprava se kromě zakládání národních parků a dalších zvláště chráněných území zabývá také obecnou ochranou přírodního bohatství. Těsně před definitivním schválením NPNRL-1963 byla do textu doplněna hlava pátá zabývající se obecnou ochranou přírodního bohatství (*Protected Natural Assets*, hebr. *ערך טבע מוגן*, *Erech teva mugan*) a na tato ustanovení navazuje i hlava pátá současného NPNRL-1998.²⁹⁸ Přírodní bohatství je definováno jako „jakákoli věc či druh věcí v přírodě, nebo jejich část, jakékoli zvíře, rostlina či věc neživá mající svůj původ na území Izraele nebo mimo něj“.²⁹⁹ Samotné přírodní bohatství chráněno není, avšak NPNRL-1998 opravňuje ministra ochrany životního prostředí (*Minister of Environmental Protection*, hebr. *השר להגנת הסביבה*, *Hasar lehaganat hasviva*) vyhlásit určité přírodní bohatství za chráněné, pokud „si ochranu zaslouží, či je v nebezpečí vyhynutí“.³⁰⁰ Dále zákon zakazuje poškozování chráněného přírodního bohatství a obchodování s ním s výjimkou případů udělení zvláštního povolení ředitelem INPA.³⁰¹ Pomocí ustanovení hlavy páté tak mají státní

²⁹⁵ Ustanovení 67 NPNRL-1998 ruší NPNRL-1992.

²⁹⁶ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 144.

²⁹⁷ Databáze FAOLEX [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC033439>.

²⁹⁸ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 162, 166-167.

²⁹⁹ Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³⁰⁰ K poslední revizi seznamu chráněného přírodního bohatství došlo naposledy v roce 2005. LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 129.

³⁰¹ Zákon konkrétně definuje, že poškozování chráněného přírodního bohatství zahrnuje ničení, zboření, rozbití, zranění, utrnutí, vykořenění, chycení, přenášení, otrávení, provádění změn v jeho výskytu, zasahování do přírodního vývoje, rozmnožování či jeho ochrany. Podobně kazuisticky je definováno i obchodování s chráněným přírodním bohatstvím. Ustanovení 33 NPNRL-1998.

orgány možnost chránit určité přírodní bohatství na území celého státu či v určitém regionu a právní ochrana není navázána na zřizování zvláště chráněných území.³⁰²

Za součást pramenů izraelského práva je možné považovat též Národní směrný plán pro národní parky a přírodní rezervace (*National Outline Plan for National Parks and Nature Reserves, Nr. 8*, dále jen „NOP-8“), neboť přesto, že jde o koncepční dokument, obsahuje obecná právní ustanovení týkající se zvláštní územní ochrany přírody. Mezi podzákonnými právními předpisy lze zmínit prováděcí vyhlášku k ustanovení 9 NPNRL-1998, zabývající se poplatky za vstup do zvláště chráněných území.³⁰³

Další právní normou, která je dosud součástí platného izraelského práva a tvoří základ pravidel zalesňování země, je již zmiňované lesní nařízení z roku 1926.³⁰⁴ Pokud jde o vztah lesních rezervací a přírodních rezervací, řada původních lesních rezervací z období britského mandátu se postupem doby přeměnila na přírodní rezervace podle právní úpravy NPNRL-1963 (a na ni navazujících zákonů z let 1992, 1998).³⁰⁵

3.3. Kategorizace zvláště chráněných území a jejich zřizování

Izraelská právní úprava rozlišuje čtyři základní kategorie zvláště chráněných území. Podle NPNRL-1998 jsou zřizovány národní parky (NP), přírodní rezervace (PR), místa národního významu (MNV) a vojenské památníky (VP). NPNRL-1998 poskytuje ochranu přírodním, historickým, archeologickým oblastem, ale i významným místům izraelské novodobé historie včetně památníků padlých izraelských vojáků. Nejvíce pozornosti je v této kapitole věnováno přírodním rezervacím a národním parkům, neboť právě tato zvláště chráněná území (ZCHÚ) jsou zřizována za účelem ochrany přírodních, historických statků a krajiny. Další dvě kategorie chráněných území (MNV,

³⁰² GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 144.

³⁰³ Blíže viz kapitoly 3.4.2. Koncepční nástroje a 3.4.4. Ekonomické nástroje.

³⁰⁴ OECD: *OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011*, str. 53 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3..

³⁰⁵ Tento proces lze ilustrovat na případu lesní rezervace chráněné od roku 1927 v oblasti Um Zafa (území Západního břehu Jordánu), v jejímž středu byl na konci sedmdesátých let vládou nařízen vznik izraelské osady. Společnosti pro ochranu přírody v Izraeli (SPNI) se podařilo toto unikátní území zachránit a v roce 1981 byl les v Um Zafa vyhlášen přírodní rezervací. TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 129-130.

VP) se výrazně odlišují svým předmětem ochrany, který je hlavním rozlišujícím kritériem zvláště chráněných území Izraele.

Odlíšné dělicí kritérium naopak uplatňuje Světový svaz ochrany přírody (IUCN), který člení chráněná území podle typu managementu zajišťujícím ochranu dané lokality. Kategorizace IUCN, rozlišující šest kategorií³⁰⁶ chráněných území, je vhodná ke srovnávacím účelům, neboť jejím smyslem je zajistit jednotné vymezení chráněných území bez ohledu na názvosloví užívané v jednotlivých státech světa.

Ve Světovém svazu ochrany přírody je Izrael zastupován Úřadem pro ochranu přírody a národních parků (INPA),³⁰⁷ nezávislou veřejnoprávní korporací zřízenou NPNRL-1998 zejména za účelem správy chráněných území. Dále jsou členy IUCN tři izraelské nevládní organizace, mj. i Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (SPNI).³⁰⁸ Vztah Státu Izrael a Světového svazu ochrany přírody se vyvíjel od šedesátých let minulého století. V roce 1968 zemi navštívila delegace odborníků IUCN a poskytla izraelským správním orgánům cenná doporučení týkající se zejména správy volných prostranství (*management open spaces*) a koncepční strategie Správy přírodních rezervací (předchůdce INPA).³⁰⁹ Stát Izrael se zabývá doporučujícími pokyny IUCN i v současnosti.³¹⁰

Vzhledem k tomu, že v Izraeli neexistuje žádný veřejný seznam zvláště chráněných území, je kvantitativní stránka tavních ZCHÚ velmi nepřehledná. Lze proto vycházet pouze z nejrůznějších údajů v literatuře a internetových zdrojích. Dalším problémem je překotný vývoj procesu vyhlášení a rušení ZCHÚ, kdy se neustále počet chráněných území vyvíjí.³¹¹ Podle internetové celosvětové databáze chráněných území (*World Database on Protected Areas*, WDPA) vytvořené společně IUCN a UNEP se na území státu Izrael se nachází 203 přírodních rezervací a 66 národních

³⁰⁶ přísná přírodní rezervace (Ia) a nedotčené území (Ib), národní park (II), přírodní památka (III), území spravované k ochraně druhů a jejich stanovišť (IV), chráněná krajinná/mořská oblast (V), chráněné území s udržitelným využíváním přírodních zdrojů (VI).

³⁰⁷ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 74-75 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environmental/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

³⁰⁸ Blíže viz [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <https://www.iucn.org/about/union/members/who-are-our-members>.

³⁰⁹ TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 180-181.

³¹⁰ Blíže viz GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 146-148.

³¹¹ Dle ústní konzultace s PhDr. Robinem Bönischem, poslancem PČR, v březnu 2016.

parků.³¹² Nepřehlednou situaci a překotný vývoj počtu chráněných území naznačuje následující tabulka

Rok	Počet přírodních rezervací	Počet národních parků
2000 ³¹³	142	44
2002 ³¹⁴	224	203
2008 ³¹⁵	218	74
2011 ³¹⁶	170	65
2015 ³¹⁷	190	66
2017 ³¹⁸	240	78

Zdroje o izraelských ZCHÚ téměř shodně uvádějí, že rozloha chráněných území činí přibližně jednu pětinu rozlohy státu Izrael.³¹⁹ Pro lepší orientaci v nepřehledné kvantitativní stránce ZCHÚ je třeba rozlišovat počty již vyhlášených ZCHÚ a údaje shrnující celkový počet území, která nacházejí v různých stádiích vyhlášovacím procesu. Příkladem druhého přístupu může být výroční zpráva INPA z roku 2015, která uvádí, že Úřad pro ochranu přírody a národních parků spravuje celkem 530 chráněných území. Další rozšiřující informace výroční zpráva neuvádí.³²⁰

³¹² Blíže viz [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <www.protectedplanet.net>.

³¹³ GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 146.

³¹⁴ Central Bureau of Statistics: Environment Data Compendium. Israel, Central Bureau of Statistics, Jerusalem 2006, str. 26.

³¹⁵ Další téměř 260 PR a 78 NP bylo navrženo na vyhlášení, nebo se nacházelo v různých stádiích vyhlášovacím procesu. OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 137 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaOx_8#page3.

³¹⁶ BÖHNISCH, R.: Ochrana přírody v Izraeli, in: Ochrana přírody č. 5/2011, str. 30.

³¹⁷ LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 129.

³¹⁸ Dle přehledu vyhlášených území (v hebrejském jazyce) po jednotlivých letech vydaném INPA. Do uvedených údajů nejsou započtena rozšíření ZCHÚ, které INPA v přehledu také uvádí [cit. 1. 10. 2017]. Dostupné z WWW:

<<http://www.parks.org.il/Pages/results.aspx?k=%3A1964%2D2017%20%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%92%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%95%D7%9B%D7%A8%D7%96%D7%99%D7%9D%20%2A%D7%91%D7%A9%D7%A0%D7%99%D7%9D>>.

³¹⁹ Výjimku tvoří údaj z roku 2000, kdy rozloha ZCHÚ činila 15 % státu Izrael. Celková rozloha státu Izrael činí 22 000 km².

³²⁰ INPA: Výroční zpráva INPA, Jeruzalém 2015 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.parks.org.il/Documents/2015.pdf#search=%D7%93%D6%B4%D7%99%D7%9F%20%D7%95%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%9F%20%D7%9C%D6%B9%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202014>>.

Proces zřizování přírodních rezervací a národních parků je společně upraven v hlavě čtvrté, ustanovení 22, NPNRL-1998. K vyhlášení NP/PR je oprávněn ministr vnitra (*Minister of Interior*, hebr. שר הפנים, *Sar hapnim*) po poradě s ministrem ochrany životního prostředí. Předpokladem zřízení ZCHÚ je schválení návrhu (přípraveného Úřadem pro ochranu přírody a národních parků, INPA)³²¹ na vyhlášení určitého území za zvláště chráněné dle podmínek vypočtených v odstavci b).³²²

Mezi tyto podmínky patří určení lokality NP/PR v rámci územního plánování³²³ a poskytnutí možnosti k vyjádření zákonem stanoveným subjektům. Své stanovisko k návrhu na vyhlášení ZCHÚ může ve lhůtě 60 dnů (od podání návrhu) vydat Rada národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu, dále jen Rada (*The National Parks, Nature Reserves and National Sites Council*, hebr. טבע ואתרים לאומיים, שמורת המועצה לגנים לאומיים, *Hamoaca leganim leumiim, šmurot teva veatarej leumiim*)³²⁴ a dotčený místní úřad, na jehož území se nachází oblast, která má být prohlášena za zvláště chráněnou. Zvláštní případy a s nimi spojené specifické požadavky představuje vyhlásování ZCHÚ na svatém místě³²⁵, ve vojenské oblasti³²⁶, na území starobylých památek.³²⁷ Od okamžiku schválení návrhu na vyhlášení ZCHÚ, je v lokalitě zakázána jakákoli stavební činnost nebo jiná aktivita, která by mohla (dle názoru INPA) překážet prohlášení území za zvláště chráněné, s výjimkou povolení INPA.³²⁸

Vyhlášení zvláště chráněného území je publikováno v izraelském úředním věstníku (*the Records*, hebr. רשומות, *Rešumot*). Tato pravidla se podobně aplikují i na

³²¹ Ustanovení 6 pododstavec 2 NPNRL-1998.

³²² Ustanovení 22 NPNRL-1998.

³²³ Podle zákona o územním plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law, 1965*) jsou oprávněnými orgány plánovací komise na celostátní, regionální a místní úrovni. Blíže o izraelském systému územního plánování viz LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 35-36, 41-42, 128-129, 143-145.

³²⁴ Blíže je o Radě pojednáno v kapitole 3.5. Správa zvláště chráněných území.

³²⁵ Svatá místa (*Holy Places*, hebr. המקומות הקדושים, *Hamekomot hakdušim*) jsou definována v předpisu z roku 1924 - Palestine Order-in-Council (Holy Places). Vyhlášení ZCHÚ je možné po poradě s ministrem náboženských vyznání.

³²⁶ Zvláště chráněné území je možné zřídit ve vojenské oblasti či v její blízkosti po poradě s ministrem obrany a pouze při respektování podmínek zajišťujících bezpečnost takových vojenských oblastí. Blíže o této problematice viz kap. 3.4.1. Administrativní nástroje.

³²⁷ Starobylá památka (*an Antiquities site*, hebr. אתר עתיקות, *Atar atikot*) je definována ve stejnojmenném zákoně (*Antiquities Law, 1978*) jako jakákoli věc s historickou hodnotou, která byla vytvořena lidstvem do konce 17. století občanského letopočtu. V případě vyhlásování ZCHÚ dle NPNRL-1998 v této lokalitě musí být splněny požadavky ministra vzdělávání, kultury a sportu týkající se ochrany před poškozením dané památky. Ustanovení 22 NPNRL-1998.

³²⁸ Ustanovení 25 NPNRL-1998.

rozšíření území národního parku či přírodní rezervace.³²⁹ Pokud je určitá lokalita prohlášena za zvláště chráněné území (národní park či přírodní rezervaci), toto vyhlášení území má přednost před jinými určeními lokality s výjimkou zákonem stanovených případů a vlastnických práv existujících v předvečer prohlášení ZCHÚ.³³⁰

3.3.1. Národní park (NP)

Národní park (*National Park*, hebr. גן לאומי, *Gan leumi*) je charakterizován v úvodním definičním ustanovení NPNRL-1998 jako „oblast, která slouží (nebo je navržená) pro odpočinek veřejnosti v přírodě nebo pro ochranu významných historických, archeologických, přírodních, krajinných a podobných hodnot, ať jsou zachovány v přirozeném stavu, nebo uměle zřízeny ke splnění takových účelů“. Dalším definičním znakem je samotné prohlášení oblasti za národní park ministrem vnitra na základě ustanovení 22 NPNRL-1998.³³¹

Charakteristika národního parku dle NPNRL-1998 se významně odlišuje od definičních znaků této kategorie v rámci klasifikace IUCN.³³² Základní rozdíl představuje účel ochrany ZCHÚ.³³³ Zatímco v případě národního parku IUCN hlavním cílem ochrany území je ochrana ekologických procesů a charakteristických ekosystémů, národní parky podle izraelské právní úpravy jsou na prvním místě zřizovány za účelem rekreace veřejnosti, případně z důvodu ochrany nejruznějších hodnot (zejména kulturních a historicko-archeologických).³³⁴ V izraelském pojetí tak jsou do této kategorie ZCHÚ zařazena relaxační místa v přírodě například rekreační centrum NP Maajan Charod (*NP Maayan Harod*) s možností koupání v pramenech říčky Charod³³⁵,

³²⁹ Ustanovení 22 odstavec c), d) NPNRL-1998.

³³⁰ Ustanovení 24 NPNRL-1998.

³³¹ Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³³² Dle IUCN jsou národní parky (kategorie II) rozsáhlá přírodní nebo přírodě blízká území, určená k ochraně velkoplošně probíhajících ekologických procesů spolu s množstvím druhů a ekosystémů pro dané území charakteristických, která zároveň dávají možnost pro realizaci duchovních, vědeckých, výchovných, rekreačních a návštěvních cílů, environmentálně a kulturně slučitelných s cíli ochrany území.

³³³ Další definiční odlišnost mezi kategorií národního parku IUCN a izraelskými NP lze spatřovat v možnosti „umělého rozvoje“ zvláště chráněného území. Příkladem takového rozvoje může být propojení dvou pobřežních ZCHÚ (PR Roš Hanikra a NP Achziv) podzemním tunelem sloužícím pro transport návštěvníků či lanová dráha na pevnost Masada.

³³⁴ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 145.

³³⁵ V areálu národního parku se nachází i muzeum a hrobka manželů Chankinových, kteří se zasloužili o vykoupění značného množství arabských pozemků v této oblasti v období před vznikem státu Izrael [cit. 22. 4. 2018]. Blíže viz dostupné z WWW:

<<https://en.parks.org.il/parksandreserves/maayanharod/Pages/default.aspx>>.

kempigová osada NP Churšat Tal (*NP Horshat Tal*) či termální lázně NP Gan Hašloša (*NP Gan Hashlosa*). Další typické příklady izraelských NP představují významné kulturní památky zpřístupněné veřejnosti například pevnosti na skalních výběžcích³³⁶, synagogy a jejich mosaiková výzdoba³³⁷, antická divadla a jiné pozoruhodnosti znovuobjevených sídel starověké Palestiny.³³⁸

Z pohledu ochrany biodiverzity lze v některých případech hovořit i o environmentálně založeném hledisku ochrany. Pokud se v lokalitě národního parku zároveň nalézá cenná fauna či flóra (stanoviště vzácných druhů rostlin a živočichů), je v rámci zvláště chráněného území také chráněna.³³⁹ V případech, kdy je přírodní bohatství lokality natolik vzácné, bývají v těsné blízkosti vyhlášeny obě kategorie ZCHÚ (národní park a přírodní rezervace).³⁴⁰ Zároveň tím není dotčeno ustanovení 24 NPNRL-1998, které stanoví, že oblast vyhlášená za národní park nemůže být prohlášena přírodní rezervací, místem národního významu ani vojenským památníkem et vice versa.³⁴¹

Z výše uvedeného vyplývá, že označení národní park je v Izraeli používáno pro ochranu jiných typů území, než je v mezinárodním srovnání obvyklé. Izraelské národní parky svou povahou více odpovídají kategorii V klasifikace IUCN (chráněná krajina, resp. mořská oblast).³⁴² Pojmenování a charakteristika této kategorie ZCHÚ zůstala více

³³⁶ Například pouštní pevnost Masada v blízkosti Mrtvého moře (od roku 2001 je tento NP zapsán na světovém seznamu kulturního dědictví UNESCO) či pevnost Nimrod v severním Izraeli při úpatí hory Chermon.

³³⁷ Středobodem celého chráněného území jsou synagogy v národních parcích Baram (*NP Baram*) či Bejt Alfa (*NP Bet Alfa*). Dochované synagogy jsou součástí národních parků Bejt Šearim (*NP Bet Shearim*) a Cippori (*NP Zippori*).

³³⁸ Lze jmenovat například kenaánské starověké město Megido (*NP Tel Megiddo*), římský přístav Caesarea (*NP Caesarea*) při pobřeží Středozemního moře či římsko-byzantské město Bejt Šean (*NP Bet Shean*).

³³⁹ Příklady takových zvláště chráněných území jsou NP Cippori (*NP Zippori*), NP Roš Hanikra (*NP Rosh HaNikra*).

³⁴⁰ Například NP a PR Hora Tabor (*NP and NR Mount Tabor*), NP a PR Arbel, NP a PR Hora Karmel či archeologické naleziště osady Jodfat (*NP Jodfat HaAtika*), které těsně přiléhá k PR Hora Acmon (*NR Mount Atzmon*) [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://amudanan.co.il/>>.

³⁴¹ Ustanovení 24 NPNRL-1998.

³⁴² Definici chráněné krajiny podle IUCN blíže viz pozn. 94. Podle WDPA jsou v jednotlivých případech izraelské národní parky zařazeny do jiné z kategorií IUCN. Například národní park Jarkon (*NP Yarkon*) je uváděn v kategorii III (přírodní památka) [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://protectedplanet.net/yarkon-national-park>>.

než padesát let v nezměněné podobě, a proto je již v izraelském právním řádu a taktéž ve společenském povědomí pevně zakotvena.³⁴³

3.3.2. Přírodní rezervace (PR)

Přírodní rezervace (*Nature Reserve*, hebr. שמורת טבע, *Šmurat teva*) je v NPNRL-1998 definována jako „oblast, ve které jsou (pro vědu či vzdělávání zajímavá) zvířata, rostliny, neživé věci, půda, jeskyně, voda nebo krajina chráněny od nežádoucích změn v jejich výskytu, v jejich biologickém složení nebo v jejich vývojových procesech“. Stejně tak jako v případě národních parků je potřebným definičním znakem samotné prohlášení území za přírodní rezervaci ministrem vnitra na základě ustanovení 22.³⁴⁴

Tato kategorie zvláště chráněných území je v NPNRL-1998 charakterizována velmi obecně. Přírodní rezervaci je možné vyhlásit v typově rozmanitých lokalitách, a proto je obtížné přiřadit k izraelským PR konkrétní kategorii IUCN. V rámci srovnání s klasifikací Světového svazu ochrany přírody je možné uvažovat o několika kategoriích IUCN (Ia, Ib, II, III, IV). Nejvíce se charakteristika izraelských přírodních rezervací podobá kategorii IV (území pro péči o stanoviště/druhy), jejíž hlavním cílem je udržovat, chránit a obnovovat populace konkrétních druhů a případně určitá stanoviště.³⁴⁵ Příkladem takového typu ZCHÚ je v předchozích kapitolách zmiňovaná přírodní rezervace Chula (*NR Hula*), stalaktitové jeskyně Mearat Hanetifim (*NR Me'arat HaNetifim*) či rezervace u pramene říčky Dan (*NR Tel Dan*)³⁴⁶, na jejichž území lze nalézt řadu kriticky ohrožených rostlin a živočichů i několik endemických

³⁴³ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 166.

³⁴⁴ Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³⁴⁵ Podle WDPA je zařazeno do kategorie IV více než sto přírodních rezervací v Izraeli. U stejného počtu přírodních rezervací není kategorie IUCN uvedena a o možném zařazení do dalších kategorií IUCN (zejména Ia, Ib a III) lze vést v jednotlivých případech odbornou diskusi [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <https://protectedplanet.net/search?country=Israel&iucn_category=IV&main=country>.

³⁴⁶ Pramen Dan je největším krasovým pramenem na Blízkém východě a zároveň představuje významný přítok řeky Jordán. Na území rezervace Tel Dan se také nachází několik starověkých památek včetně pahorku sloužícího mj. jako kenaánské sídliště. PR Tel Dan je součástí Předběžného seznamu památek UNESCO, jde tedy o památku navrženou Státem Izrael na zápis do Seznamu světového dědictví [cit. 5. 12. 2017]. Dostupné z WWW:

<<http://www.parks.org.il/sites/English/parksandreserves/teldan/Pages/default.aspx>>.

druhů.³⁴⁷ Specifickou skupinu PR představují mořské rezervace, jejichž cílem je ochrana mořské fauny a flory včetně korálových útesů.³⁴⁸

Výjimečným případem je přírodní rezervace Hora Karmel o rozloze 266 km² (*NR Mount Carmel*), která byla v roce 1996 prohlášena biosférickou rezervací v rámci programu Člověk a biosféra UNESCO (*the Man and Biosphere program UNESCO*).³⁴⁹ V izraelském měřítku se jedná o velmi rozsáhlou a zároveň ucelenou oblast, která je součástí lesnatého pohoří Karmel. Z hlediska kategorizace IUCN lze tuto území přirovnat ke kategorii II (národní park), neboť hlavním cílem ZCHÚ je ochrana rozsáhlého přírodního území a velkoplošně probíhajících ekologických procesů.³⁵⁰ Do budoucna je naplánováno vyhlášení několika dalších biosférických rezervací.³⁵¹

Z hlediska přístupnosti přírodních rezervací byla Úřadem pro ochranu přírody a národních parků (INPA) vytvořena třístupňová kategorizace těchto ZCHÚ, přičemž každá z kategorií vyžaduje odlišný přístup ve spravování lokality. Přírodní rezervace se tak člení na rozvinuté (*developed reserves*), otevřené (*open reserves*) a uzavřené rezervace (*closed reserves*). Zatímco „rozvinuté rezervace“ poskytují běžnou infrastrukturu pro uspokojení veřejnosti (silnice, cesty, parkoviště, piknikové stoly atd.), rozvoj „otevřených rezervací“ je omezen na několik cest a informační tabule. Uzavřeným rezervacím náleží nejprísrnější ochrana, neboť zde probíhají přírodní procesy či se nachází přírodní statky, které by velmi citlivě reagovaly na vstupování návštěvníků.³⁵² Ve většině ZCHÚ dochází ke kombinaci výše zmíněných přístupů. Jako

³⁴⁷ Blíže o fauně a floře izraelských přírodních rezervací viz: BÖHNISCH, R.: Ochrana přírody v Izraeli, in: Ochrana přírody č. 5/2011, str. 30-32.

³⁴⁸ Korálová pláž v Ejlatu (*NR Eilat Coral Beach*) a na ni navazující dvě mořské přírodní rezervace (*NR Eilat Southern Sea*, *NR Coral Sea*) nebo přírodní rezervace Jam Dor Habonim (*NR Yam Dor HaBonim*) při pobřeží Středoziemního moře.

³⁴⁹ GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 146.

³⁵⁰ Definice národního parku dle IUCN viz pozn. 86. Biosférickou rezervaci v pohoří Karmel řadí do téže kategorie WDPA [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://protectedplanet.net/mount-caramel-nature-reserve>>.

³⁵¹ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 136, 146 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3. Mezi navrhovanými lokalitami je i přeshraniční biosférická rezervace v oblasti negevské pouště se sousedním jordánským královstvím. TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 198.

³⁵² TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 184.

příklad lze uvést přírodní rezervaci Jaar Jehudija (*NR Yehudiya Forest*)³⁵³ nacházející se v oblasti Golanských výšin na severovýchodě země či oázu Ejn Gedi (*NR Ein Gedi*) při pobřeží Mrtvého moře.³⁵⁴

Dalším z problematických aspektů přírodních rezervací Izraele z pohledu ochrany biodiverzity je jejich velmi rozkolísaná rozloha. Až na některé výjimky se rozloha PR odlišuje podle povahy jednotlivých regionů země (např. dle jejich ekonomicko-demografického rozvoje a dalších kritérií). Pro centrální a severní části země PR jsou charakteristická spíše rozlohou drobná území, která v některých případech nepřesáhnou několik km².³⁵⁵ Spolu s neexistencí právního zakotvení ochranných pásem ZCHÚ se pak mohou takové přírodní rezervace jevit jako poměrně zranitelné ostrůvky přírody. Na jihu země, v oblasti pouště Negev, jsou naopak vyhlášována rozlohou největší přírodní rezervace v Izraeli.³⁵⁶ V této části země, která se vyznačuje velmi nízkou hustotou zalidnění, lze nalézt PR přesahující 500 km².³⁵⁷ Obecně se za nejvýznamnější hrozby izraelské divoké přírody považují: fragmentace stanovišť, rozšíření invazivních druhů rostlin a živočichů, nadměrné využití a znečištění přírodních zdrojů. Tyto hrozby jsou zejména způsobeny výrazně rostoucí hustotou zalidnění, ekonomickým růstem země a klimatickými změnami.³⁵⁸

3.3.3. Místo národního významu (MNV)

Místo národního významu (*National heritage site*, hebr. אתר לאומי, *Atar leumi*) je v NPNRL-1998 definováno jako „budova, skupina budov nebo jejich část (včetně

³⁵³ Před vyhlášením rezervace nebyla aktivita pěších turistů omezoována a místní příroda proto byla ohrožována častými požáry, které v oblasti vznikaly. Po vyhlášení přírodní rezervace v roce 1973 začal být pohyb návštěvníků regulován a návštěvníci se mohou v rezervaci pohybovat pouze po značených cestách a chodnicích. Nejcennější oblasti, ve středu přírodní rezervace, kde se úspěšně rozvíjí divoká fauna a flora, jsou veřejnosti nepřístupné [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<<https://en.parks.org.il/parksandreserves/yehudiyaforest/Pages/default.aspx>>.

³⁵⁴ PR Ejn Gedi je jedním z turisticky nejoblíbenějších zvláště chráněných území Izraele. Prostřednictvím opatření INPA dochází k omezení počtu turistů, tak aby zdejší cenná fauna a flora byla zachována. Byla vytvořena síť turistických stezek a od roku 1970 začaly být v PR vybírány vstupní poplatky [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://en.parks.org.il/parksandreserves/engedi/Pages/default.aspx>>.

³⁵⁵ V těchto oblastech se nachází pouze 12 % z celkové rozlohy izraelských ZCHÚ.

³⁵⁶ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 27,129.

³⁵⁷ Například PR Macuk Hacinim (*NR Mazuq HaZinnim*) či PR Hora Negev (*NR Har HaNegev*) [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://protectedplanet.net/>>.

³⁵⁸ OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 126 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

bezprostředního okolí), které mají historicko-národní význam ve vývoji založení země“.³⁵⁹ Za počátek tohoto období se odbornou literaturou považuje přibližně rok 1870.³⁶⁰ Právní úprava je obsažena v hlavě šesté zákona, která svěřuje veškerou agendu izraelskému ministru vnitra. Ustanovení 38 tak ministra vnitra opravňuje k vyhlášení MNV a pokud je to třeba k vyznačení hranic ZCHÚ.³⁶¹

Pokud je vůbec možné přistoupit ke srovnání MNV s kategoriemi IUCN³⁶², které představují klasifikaci chráněných území odstupňovanou dle své blízkosti k divoké přírodě, nejbližší se tato ZCHÚ podobají kategorii V (chráněná krajina). Kategorie chráněné krajiny totiž v sobě nejvíce snoubí přírodní prvky se zásahy lidské činnosti.³⁶³

Kategorie MNV byla vytvořena jako poslední ze čtveřice izraelských ZCHÚ na počátku devadesátých let. Aplikace těchto ustanovení činí v praxi problémy, neboť v právním řádu nenavazují MNV na žádnou tradici. V oblasti plánování, prohlašování a ochrany MNV není vyvíjena dostatečná aktivita ze strany státu, k čemuž přispívá i nedostatek finančních prostředků ke kompenzaci vlastníků těchto ZCHÚ. Od vzniku kategorie bylo vyhlášeno v Izraeli vyhlášeno pouze 18 zvláště chráněných území³⁶⁴ a stavby hodné ochrany jsou nahrazovány novými budovami.³⁶⁵ Mezi příklady MNV patří tábor Atlit (*Atlit National heritage site*), který od roku 1940 do založení státu sloužil jako záchytné středisko pro nelegální přistěhovalce či původně římská pevnost Kastel (*Castel National heritage site*), symbol izraelské války za nezávislost v roce 1948.³⁶⁶

³⁵⁹ Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³⁶⁰ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 124-125.

³⁶¹ Ustanovení 22-28 NPNRL-1998 týkající se vyhlášení národních parků a přírodních rezervací se aplikují *mutatis mutandis* (s přihlédnutím ke změnám).

³⁶² Primárně je totiž nutné zkoumat, zda vůbec MNV splňuje podmínky definice chráněného území IUCN (blíže viz str. 20). Podle mého názoru nejsou v tomto případě naplněny, neboť ani okrajovým účelem zřízení míst národního významu a jejich správy není zajištění ochrany přírody.

³⁶³ Výše uvedené závěry platí pro poslední ze čtveřice ZCHÚ, vojenský památník.

³⁶⁴ Lokality dnes označované za MNV byly v některých případech vyhlášovány již na konci 80. let před vznikem samostatné kategorie ZCHÚ. Pravděpodobně byly dočasně chráněny jako národní parky či vojenské památníky a na začátku 90. let došlo k přehlášení na MNV [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné v hebrejském jazyce z WWW:

<<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/NationalSites/SitesList/Pages/default.aspx>>.

³⁶⁵ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 124-125.

³⁶⁶ Zároveň se na území tohoto ZCHÚ nachází i vojenský památník [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<https://en.parks.org.il/parksandreserves/castel/Pages/default.aspx>>.

3.3.4. Vojenský památník (VP)

Základní čtveřici zvláště chráněných území uzavírá Vojenský památník (*Memorial site*, hebr. אתר הנצחה, *Atar hancacha* – doslova „místo zvěčnění“) je v NPNRL-1998 definován jako „oficiálně prohlášené místo připomínky vojáků izraelských ozbrojených sil (*Israel Defence Forces*, hebr. צבא ההגנה לישראל, *Cva hahagana leisrael*) a dalších bezpečnostních organizací (*security organizations*, hebr. מערכת הבטחון, *Maarechet habitachon*)³⁶⁷, kteří padli pro zajištění existence Státu Izrael, dále vojáků izraelských vojenských operací, padlých pro obrození Izraele a obětí válečných stavů“.³⁶⁸ K vyhlášení vojenského památníku je oprávněn ministr vnitra (po konzultaci s Radou pro VP³⁶⁹ a místními úřady).³⁷⁰

Pro vyhlášení a udržování VP by měly být dány dostatečně vážné důvody, jejichž existenci je ministr vnitra povinen se přesvědčit před vyhlášením ZCHÚ. Náklady na vyhlášení vojenského památníku hradí ministerstvo vnitra. Pokud je VP vyhlášen, odpovědnost za jeho udržování ZCHÚ náleží místnímu úřadu, v jehož hranicích se vojenský památník nachází.³⁷¹ V roce 2013 byla novelou přijata ustanovení o podkategorii VP, a to o místním vojenském památníku (*Local memorial site*, hebr. אתר הנצחה מקומי, *Atar hancacha mekomi*), který je definován jako „místo připomínky padlých vojáků, kteří byli obyvateli jednoho místního úřadu, na jehož území se místní vojenský památník rovněž nachází“. Jeho vyhlášení a správa se řídí obecnými ustanoveními o VP tak, jak jsou popsána výše.³⁷²

NPNRL-1998 (na základě novely z roku 2002) dále rozlišuje další dvě podkategorie zvláště chráněných území, a to národní vojenský památník³⁷³ (*National memorial site*, hebr. אתר הנצחה ממלכתי, *Atar hancacha mamlachti* – doslova „místo

³⁶⁷ Součástí bezpečnostních organizací státu Izrael jsou (kromě IDF) také policejní, záchranářské, hasičské a zpravodajské složky.

³⁶⁸ Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³⁶⁹ Blíže o Radě pro VP je pojednáno v kapitole 3.5. Správa zvláště chráněných území.

³⁷⁰ Ustanovení 22-28 NPNRL-1998 týkající se vyhlášení národních parků a přírodních rezervací se aplikují *mutatis mutandis* (s přihlédnutím ke změnám). Ustanovení 50 NPNRL-1998.

³⁷¹ Ustanovení 47 odstavec b), 48, 49 odstavec a) NPNRL-1998.

³⁷² Ustanovení 1, 46a – 46c NPNRL-1998.

³⁷³ Národní vojenský památník je definován v ustanovení 1 NPNRL-1998 jako „památník pro připomínku vojenských operací, které měly zvláštní význam v historii národa či Státu Izrael a který je prohlášen dle ustanovení 45.

zvěčnění státu“) a památník vojenských sborů³⁷⁴ (*Military corps memorial site*, hebr. אתר הנצחה הילי, *Atar hancacha chajali* – doslova „místo vojenského zvěčnění“). Právní úprava těchto zvláštních připomínkových míst je také součástí hlavy sedmé týkající se vojenských památníků. Oprávnění k vyhlášení obou podkategorií náleží ministru obrany (po konzultaci s Radou pro VP a parlamentní komisí pro zahraniční záležitosti a obranu) stejně tak jako správa těchto ZCHÚ.³⁷⁵

3.4. Právní nástroje ochrany zvláště chráněných území

V předchozí kapitole byly rozebrány základní charakteristiky jednotlivých kategorií izraelských zvláště chráněných území, jejichž právní úprava se nachází v hlavě čtvrté (NP, PR), šesté (MNV) a sedmé (VP) NPNRL-1998. Kromě definic ZCHÚ a procesu jejich vyhlášení jsou součástí NPNRL-1998 také ustanovení věnující se právním nástrojům ochrany ZCHÚ, která jsou předmětem této kapitoly.³⁷⁶

3.4.1. Administrativní nástroje

Pro tento typ právního nástroje (prostředku ochrany) je charakteristické ukládání povinnosti ve formě příkazů, zákazů a omezení, ze kterých vyplývá závazek zdržet se určitého chování, něco strpět či nějakým způsobem konat v zájmu ochrany přírody. Adresáti norem mají danou pouze jednu možnost chování a vyžaduje se jednání v jejím souladu, jinak nastoupí uplatnění systému ekologicko-právní odpovědnosti, tedy sankčních či nápravných nástrojů.³⁷⁷

Typický příklad administrativního nástroje představují správní akty tzv. **povolení** k činnostem vydávané správním orgánem. V případě NPNRL-1998 je oprávněným orgánem Úřad pro ochranu přírody a národních parků (INPA), který uděluje povolení k činnostem vypočteným v ustanovení 30 a), b) NPNRL-1998. Jedná se o následující případy. Bez povolení INPA nemůže být schválen návrh na vyhlášení NP/PR, prováděna v ZCHÚ činnost podmíněná povolením podle zákona o územním

³⁷⁴ Ustanovení 1 NPNRL-1998 stanoví, že Památník vojenských sborů je „místo pro připomínku vojáků, kteří padli v izraelských vojenských operacích, podle sborů nebo zvláštních divízi a který je prohlášen dle ustanovení 45.

³⁷⁵ Ustanovení 45 NPNRL-1998.

³⁷⁶ Blíže o obecné charakteristice právních nástrojů ochrany viz kapitola 2.4.

³⁷⁷ STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 168-169.

plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law, 1965*)³⁷⁸ ani jiná činnost upravená v nařízeních³⁷⁹ navazujících na NPNRL-1998.³⁸⁰ INPA je dále oprávněna udělit povolení k činnosti, která napravuje způsobenou škodu (*damage*, hebr. פגיעה, *Pgija*) v NP/PR či směřuje k obnovení NP/PR do původního stavu (včetně úhrady přiměřených nákladů těchto činností).³⁸¹

Dalším prostředkem ochrany je zákonem stanovený **zákaz** některých činností, který platí pro všechna zvláště chráněná území stejné kategorie. Ustanovení 30 NPNRL-1998 stanoví, že nikdo nesmí učinit taková opatření, které způsobí či by mohly NP/PR způsobit škodu (*to constitute damage*). Způsobení škody NPNRL-1998 definuje taxativním výčtem³⁸² činností, z nichž je oprávněn udělit v písemné podobě výjimku ředitel INPA.³⁸³ Další zákazy mohou stanovit nařízení provádějící NPNRL-1998.³⁸⁴

Na tyto administrativně-právní nástroje navazuje v NPNRL-1998 specifické ustanovení opravňující ředitele INPA vydat písemný příkaz směřující k předcházení vzniku škody (*prevention of damage order*, hebr. צו מניעת פגיעה, *Cav mniat pgija*) či ukončení škodné činnosti (*cessation of damage order*, hebr. צו הפסקת פגיעה, *Cav hafsakat pgija*). Škoda v těchto případech vzniká v souvislosti s porušením zákazů vypočtených v ustanovení 30 d) NPNRL-1998, nevydáním písemného povolení k činnosti, nebo nejednáním v souladu s takovým povolením. Ředitel INPA je oprávněn na základě dostupných skutečností či důkazů o vzniku škody nařídit okamžité ukončení činnosti komukoliv, koho považuje za škůdce, jehož jednání způsobuje škodu, nebo je

³⁷⁸ Ustanovení 145 zákona o územním plánování a právu stavebním uvádí výčet činností (například výstava, přestavba, demolice budovy) vázaných na povolení místní rady pro územní plánování. Podle ustanovení 158 téhož zákona pak tato povolení na území NP a PR vydává INPA.

³⁷⁹ Příklad takového právního předpisu představují nařízení pro PR skládající se z obecně formulovaných zákazů činností (*Nature Reserves Regulations – Order and Conduct*). Pouze výjimečně stanoví určitá omezení chování pro konkrétní chráněné území (např. zákaz kouření v PR Ejn Gedí a PR Tel Dan). Nařízení jsou dosud v platnosti, přestože byly vydány ministrem zemědělství v roce 1979 na základě zrušeného zákona NPNRL-1963.

³⁸⁰ Výjimku z ustanovení představuje činnost uskutečněná Úřadem pro starobylé památky (*Antiquities Authority*, hebr. רשות העתיקות, *Rašut haatikot*) s písemným souhlasem ředitele tohoto Úřadu z důvodu životně důležité a naléhavé potřeby zachránit vykopávky a předcházet jejich újmě. Ustanovení 30 odstavce a), c) NPNRL-1998.

³⁸¹ Ustanovení 30 odstavec b) NPNRL-1998.

³⁸² Způsobení škody je definováno jako zničení, rozbití, popisování, pomalování, rozrytí země, vyvěšení informační tabule, způsobení újmy zvířeti či jeho obtěžování, spásání, sekání, vytrhávání, přesouvání či měnění tvaru nebo přirozené polohy zvířete, vegetace či neživých organismů, zasahování do jejich reprodukce a pokračování jejich přirozeného vývoje, změnění podoby krajiny včetně rozrývání, instalace budovy či zařízení, zavedení cizích materiálů, stejně tak jako vyklápění a opuštění odpadu.

³⁸³ Ustanovení 30 odstavec d) NPNRL-1998.

³⁸⁴ Blíže viz pozn. 379.

odpovědný za způsobení škody.³⁸⁵ Nejobecněji formulovaný typ příkazu, k jehož vydání za zákonem stanovených podmínek je ředitel INPA oprávněn, představuje příkaz k ukončení činnosti v NP či PR (*administrative cessation order*, hebr. צו הפסקה מינהלי, *Cav hafsaka minhali*), ke které docházelo bez povolení vyžadovaným dle jakéhokoliv právního přepisu či v rozporu s takovým povolením.³⁸⁶ Platnost všech výše uvedených typů příkazů činí zásadně 30 dní od jejich vydání.³⁸⁷ Tomu, kdo nejedná v souladu s vydaným příkazem, může být uložen trest odnětí svobody v délce dvou let.³⁸⁸

Samostatně je v NPNRL-1998 upraven **zákaz vjezdu motorových vozidel**³⁸⁹ do chráněných oblastí, a to v hlavě „pět 1“, která byla přijata novelou v roce 2010. Za účelem ochrany chráněného bohatství (*protected asset*, hebr. ערך מוגן, *Erech mugan*)³⁹⁰ je ministr ochrany životního prostředí oprávněn stanovit chráněnou oblast prostřednictvím nařízení³⁹¹ po konzultaci s ministrem dopravy a bezpečnosti na silnicích (*Minister of Transport and Road Safety*). Chráněná oblast (*protected area*, hebr. תחום מוגן, *Tchum mugan*) je pro účely této hlavy definována širěji než pouze vyhlášené ZCHÚ, může se jí stát také lokalita určená na základě územního plánu (dle zákona o územním plánování a právu stavebním) k vyhlášení PR/NP nebo lokalita v okolí vodního zdroje.³⁹²

Specifické zákazy jsou dále stanoveny pro kategorie místo národního významu a vojenský památník. Je zakázáno způsobit škodu v lokalitě prohlášené MNV, přičemž způsobení škody je pro tyto účely definováno samostatným taxativním výčtem.³⁹³ Za porušení zákazu a způsobení vážné a nenávratné škodu může být uložen trest odnětí

³⁸⁵ Ustanovení 54 NPNRL-1998.

³⁸⁶ Vydání příkazu musí přecházet informování kompetentního úřadu dle příslušných právních předpisů a podniknutí opatření dle pravomocí INPA k ukončení činnosti. Ustanovení 55 NPNRL-1998.

³⁸⁷ Ustanovení 56 NPNRL-1998, v návaznosti na ustanovení 21 zákona o udělování podnikatelského oprávnění v obchodním právu (*Licensing of Business Law, 1968*). Blíže o právním předpisu viz LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 42-43.

³⁸⁸ Ustanovení 57 odstavec c) NPNRL-1998.

³⁸⁹ Vjezd motorového vozidla je definován v zákoně o zákazu vjezdu vozidel na pláže z roku 1997 (*Prohibition on Driving Vehicles on Beaches, 1997*).

³⁹⁰ Chráněným bohatstvím je chráněné přírodní bohatství (*protected natural asset*), písčité duny, skály, jeskyně, přírodní útesy a ústí řek, geologické úkazy související s vodními zdroji (včetně slaného sedimentu), žijící a pěstované části fauny a flory, starobylé památky, umělé prostředky a činnosti směřující k ochraně výše jmenovaného chráněného bohatství. Ustanovení 36a NPNRL-1998.

³⁹¹ Nařízení současně upravuje způsob, kterým má být takové chráněné území označeno.

³⁹² Ustanovení 36b NPNRL-1998.

³⁹³ Způsobením škody je zlikvidování, zničení, rozbití, poškození, přestavění vnějšího vzhledu nebo provedení jakékoli činnosti, která znesvěť či zneváží danou lokalitu. Ustanovení 37 a 40 NPNRL-1998.

svobody v délce tří let.³⁹⁴ V souvislosti s vojenským památníkem NPNRL-1998 ustanovení 52 zakazuje založení připomínkového památníku jiným způsobem než v lokalitě vyhlášené podle hlavy sedmé a stanoví zákaz znevážení vojenského památníku či jeho poškození jakýmkoli jiným způsobem. Tomu, kdo poruší tento zákaz, může být uložen trest odnětí svobody v délce šesti měsíců.³⁹⁵

Závažným limitem izraelského systému zvláštní územní ochrany přírody (a všech výše uvedených administrativních nástrojů ochrany) je činnost armády, která má pro izraelskou společnost velmi strategické postavení. Ustanovení 23 NPNRL-1998 stanoví, že ve vojenských oblastech (*military area*, hebr. אזור צבאי, *Šetach cvai*)³⁹⁶ se **zákazy a omezení** NPNRL-1998 a navazujících právních předpisů neaplikují na jakékoli armádní složky obrany státu (*Israel Defence Forces, IDF*). V praxi INPA vždy pracuje spolu s armádními složkami na vytvoření kompromisního řešení správy ZCHÚ.³⁹⁷ Chráněná území využívaná armádou jsou z hlediska jejich užívání rozdělena do tří kategorií: rezervace, kde platí zákaz střelby, rezervace, ve kterých se nachází základna vojenského letectva či tankový výcvikový prostor. Mnohá území jsou však stranou zájmu armádních složek a je jim poskytnuta plná ochrana dle NPNRL-1998.³⁹⁸

3.4.2. Koncepční nástroje

Základní koncepční dokumenty (zabývající se na celostátní úrovni územním rozvojem a výstavou) jsou v Izraeli označovány jako Národní směrné plány (*National Outline Plan*, hebr. תוכנית מתאר ארצית, *Tochnit mitar arcit*). Jednotlivé plány, přijímané izraelskou vládou, jsou číslovány dle pořadí jejich přijetí. Oblasti zvláštní územní ochrany přírody se týkají Národní směrný plán pro národní parky a přírodní rezervace³⁹⁹ (*National Outline Plan for National Parks and Nature Reserves*, Nr. 8, dále jen „NOP-

³⁹⁴ Ustanovení 57 odstavec a) NPNRL-1998.

³⁹⁵ Ustanovení 57 odstavec d) NPNRL-1998.

³⁹⁶ Vojenskou oblastí je lokalita v držení IDF nebo v držení jiné armádní složky schválené ministrem obrany (*Minister of Defence*) či lokalita sloužící těmto armádním složkám jako výcviková oblast. Současně musí být vojenská oblast vyhlášena se souhlasem ministra obrany. Ustanovení 1 NPNRL-1998.

³⁹⁷ Kompromisní řešení je například aplikováno v PR Jaar Jehudija, jehož území se z části nachází na území vojenské oblasti [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<<https://en.parks.org.il/parksandreserves/yehudiyaforest/Pages/default.aspx>>.

³⁹⁸ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 179-180.

³⁹⁹ Dostupný v hebrejském jazyce z WWW:

<<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/OpenSpaces/OpenSpacesPolicy/Pages/NOP.aspx>> [cit. 22. 4. 2018].

8“) a Národní směrný plán pro lesy a zalesňování⁴⁰⁰ (*National Outline Plan for Forests and Afforestation, Nr. 22* dále jen „NOP-22“), přičemž prvně zmíněnému náleží v této problematice zásadní postavení.⁴⁰¹

Izraelská vláda přijala NOP-8 podle návrhu Národní rady pro územní plánování (*National Planning Council*) v roce 1981.⁴⁰² Hlavním cílem koncepčního dokumentu je stanovení konkrétních lokalit určených k vyhlášení ZCHÚ dle NPNRL-1998⁴⁰³, přičemž seznamy lokalit jsou rozděleny do šesti částí dle administrativního členění Izraele.⁴⁰⁴ NOP-8 také obsahuje definice jednotlivých fází vyhlášení⁴⁰⁵ ZCHÚ a kromě NP a PR je zde charakterizována krajinná rezervace (*landscape reserve*, hebr. שמורת נוף, *Šmurat nuf*).⁴⁰⁶ V další desítce ustanovení se NOP-8 zabývá otázkami souvisejícími se zvláštní územní ochranou přírody. Upravuje například vyznačování hranic ZCHÚ, podmínky umístování liniových staveb na území ZCHÚ či podmínky umístování staveb v národních parcích.⁴⁰⁷ Na NOP-8 navazují regionální a místní plánovací dokumenty vydávané na základě zákona o územním plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law, 1965*), avšak na úrovni jednotlivých zvláště chráněných území není NPNRL-1998 ani literaturou uváděn žádný koncepční nástroj ochrany.⁴⁰⁸

⁴⁰⁰ Návrh NOP-22 připravený Židovským národním fondem byl přijat vládou v roce 1995. Systém zvláštní územní ochrany byl tak doplněn o komplexně pojatou ochranu lesů a zalesněných oblastí. Blíže o NOP-22 včetně překladu dokumentu do anglického jazyka viz KAPLAN, M.: *National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document*. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011.

⁴⁰¹ OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 141 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

⁴⁰² LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 130.

⁴⁰³ Není rozhodné, zda k vyhlášení dojde v brzké či daleké budoucnosti. Ustanovení 2 NOP-8.

⁴⁰⁴ Zvláště chráněná území vypočtená v NOP-8 pokrývají svou rozlohou 25 % plochy státu Izrael. LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 130.

⁴⁰⁵ Fáze jsou pojmenovány: Vyhlášený národní park, Národní park, pro který byl schválen plán dle zákona o územním plánování, Národní park v záloze, Navržený NP. Tytéž kategorie definuje NOP-8 pro přírodní rezervace. Ustanovení 1 NOP-8.

⁴⁰⁶ Krajinná rezervace není součástí kategorizace podle NPNRL-1998. Tato rezervace je definována v ustanovení 1 NOP-8 jako: „Oblast, která je z hlediska přírodních hodnot důležitá pro rekreační účely. Z důvodů ochrany životního prostředí nesmí být určena k výstavbě nebo jinému použití (pro účely bydlení, průmyslové nebo jiné podnikání) či užívání.“

⁴⁰⁷ Ustanovení 3, 9 a 11 NOP-8.

⁴⁰⁸ Odborná literatura podrobuje systém územního plánování podle tohoto zákona kritice zejména z důvodu zdlouhavého byrokratického systému schvalování změn plánovacích dokumentů. Blíže viz GELPE, M.: *The Israeli Legal System*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, str. 465-466.

3.4.3. Nástroje právní odpovědnosti

Právní úprava nástrojů právní odpovědnosti je součástí několika izraelských právních předpisů.⁴⁰⁹ Občanskoprávní odpovědnost za ztráty na životním prostředí NPNRL-1998 neupravuje, ale lze přímo aplikovat ustanovení zákona o občanském právu deliktním (*Civil Wrongs Ordinance, 1968*). Dle dostupné literatury izraelské právo nezná institut odpovědnosti za ekologickou újmu (tzv. veřejnoprávní větev odpovědnosti za ztráty na životním prostředí). Základem deliktní odpovědnosti je hlava osmá NPNRL-1998 se subsidiární aplikací ustanovení trestního zákona (*Penal Law, 1977*) a zákona o trestním právu procesním (*Criminal Procedures Law, 1982*).

Občanskoprávní **odpovědnost za ztráty na životním prostředí** je upravena v zákoně o občanském právu deliktním (*Civil Wrongs Ordinance, 1968*), podle nějž lze podat žalobu týkající se ztráty na životním prostředí prostřednictvím ustanovení o škodě (*damage, nuisance*, hebr. פגיעה, *Pgija*). Zákon rozlišuje dva typy škody, škodu veřejnou a soukromou. Veřejná škoda je definována jako „protiprávní čin či zdržení se splnění právní povinnosti, které vede k ohrožení života, bezpečí, zdraví, majetku nebo pohodlí veřejnosti či ruší veřejnost ve výkonu společného práva“. Soukromá škoda je způsobena činností osoby (včetně činností v rámci jejího podnikání, nebo použití jejího nemovitého majetku),⁴¹⁰ kterou zasahuje do rozumného užívání (*reasonable use*) a využívání majetku jiné osoby podstatným způsobem.⁴¹¹

Žalobu na náhradu jak soukromé, tak veřejné škody může podat pouze přímo dotčený jednotlivec. V případě veřejné škody navíc zákon o občanském právu deliktním po dotčeném jednotlivci vyžaduje doložení výše škody v penězích (*monetary damage*).⁴¹² V souvislosti se způsobením veřejné škody je k podání žaloby dále oprávněn izraelský státní zástupce.⁴¹³ Ustanovení zákona o občanském právu deliktním

⁴⁰⁹ V teorii jsou tyto prostředky ochrany členěny na nástroje deliktní odpovědnosti a na nástroje odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 73, 95.

⁴¹⁰ Mezi nemovitý majetek jsou dle úvodního ustanovení zákona o občanském právu deliktním řazeny „pozemky, stromy, domy, budovy, stěny a jiné stavby“.

⁴¹¹ Hebrejský termín *pgija* je možné přeložit několika způsoby v závislosti na obsahových konotacích výrazu. Například překládaný termín „soukromá škoda“ svým obsahem spíše odpovídá českému výrazu obtěžování či rušení vlastnického práva (*nuisance*) v rámci sousedských práv (§ 1012 a násl. občanského zákoníku, č. 89/2012 Sb.).

⁴¹² Ustanovení o náhradě soukromé škody tuto podmínku neobsahuje.

⁴¹³ Ustanovení 42 až 44. Státní zástupce podává žalobu v souvislosti se způsobením veřejné škody zejména za účelem vydání soudního příkazu nařizující či zakazující povahy (*mandatory or prohibitory*

neumožňují podání žaloby na náhradu škody jinými subjekty (například nevládními neziskovými organizacemi).⁴¹⁴

Deliktní odpovědnost (či také sankční odpovědnost) se týká případů, kdy je některá z primárních povinností stanovených v předpisech ochrany přírody nedodržena či porušena. Odpovědnostní vztah vzniká mezi delikventem a státem, resp. jinou veřejnoprávní korporací.⁴¹⁵ Pro izraelské právo životního prostředí je charakteristické, že zvláštní část trestního práva hmotného (jednotlivé skutkové podstaty) je roztržena v jednotlivých speciálních zákonech.⁴¹⁶ V případě NPNRL-1998 je deliktní odpovědnost upravena v ustanovení 57, které stanoví druhy trestu, jejich výši případně další specifikaci skutkové podstaty trestného činu. Nejprísnejší trest (trest odnětí svobody v délce tří let) hrozí tomu, kdo poruší vypočtená ustanovení stanovující zákazy činností v ZCHÚ⁴¹⁷ a způsobí vážnou a nenávratnou škodu. Tomu, kdo poruší ustanovení týkající se regulace chování návštěvníků ZCHÚ⁴¹⁸ nebo podmínky stanovené povolením, může být uložen trest odnětí svobody v délce šesti měsíců. Stejná délka trestu odnětí svobody či pokuta hrozí tomu, kdo poškodí označení ZCHÚ či poruší zákaz vjezdu motorových vozidel stanovený v ustanovení 36c.⁴¹⁹

Administrativně-právní (či také správní) odpovědnost je v NPNRL-1998 upravena pouze okrajově a nepřímou. Novelou v roce 2010 byla hlava osmá doplněna o ustanovení zabývající se specifickým institutem přeměny trestní odpovědnosti na správní. Ministr ochrany životního prostředí (po schválení ministra spravedlnosti a parlamentní komise pro vnitřní záležitosti a komise pro ochranu životního prostředí) je oprávněn prostřednictvím příkazu (*order*, hebr. צו, *Cav*) publikovaným v izraelském úředním věstníku (*the Records*, hebr. רשומות, *Rešumot*) určit, která ustanovení o přečinech (*a offense*, hebr. עברה, *Avera*) dle NPNRL-1998 budou považovaná za

injunction). Blíže o možných opatřeních k nápravě (*remedies*) a typech odškodnění (*compensations*) viz ustanovení 72 a následující zákona o občanském právu deliktním.

⁴¹⁴ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 149.

⁴¹⁵ GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha: Aleš Čeněk, 2013, str. 168.

⁴¹⁶ Blíže o prosazování trestněprávních sankcí v izraelském právu životního prostředí viz LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 155-158.

⁴¹⁷ Vypočtená ustanovení (25, 30 odstavec d), 33 odstavec c), d), 40, 52 odstavec b) NPNRL-1998) stanoví administrativní zákaz některých činností v ZCHÚ (NP, PR, MNV, VP) či zákaz nakládání s chráněným přírodním bohatstvím.

⁴¹⁸ Ustanovení (18, 30 odstavec d), 33 odstavec b), 49 odstavec d), 66 NPNRL-1998) regulují chování návštěvníků zejména prostřednictvím nařízení.

⁴¹⁹ Ustanovení 57 odstavce a), b), b1)

přestupky (*a petty offense*, hebr. עבירת קנס, *Avirat kanas*) a postihovaná tak pouze pokutou.⁴²⁰

3.4.4. Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje, označované také za nástroje nepřímého působení, podněcují zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Regulované subjekty si mohou vybrat z více variant řešení, přičemž v ideálním případě je ekonomicky výhodnější varianta i více ekologická.⁴²¹ Ekonomické nástroje tvoří nedílnou součást izraelské environmentální politiky, uplatňují se zejména v problematice vodního a odpadového hospodářství a v energetickém právu. Pro úsek ochrany biodiverzity není jejich zavádění příliš úspěšné, kvůli čemuž byl stát Izrael podroben kritice ze strany OECD.⁴²²

Pokud jde o oblast zvláštní územní ochrany přírody, jedním z mála v praxi aplikovaných příkladů ekonomických nástrojů jsou poplatky za vstup do ZCHÚ. Ministr ochrany životního prostředí je podle NPNRL-1998 oprávněn (v souladu s návrhem INPA, po konzultaci s ministrem financí) stanovit poplatek za vstup do národního parku či přírodní rezervace a poplatek za poskytování služeb v ZCHÚ. Výše poplatků za vstup stejně tak výjimky pro určité skupiny návštěvníků stanoví ministr ochrany životního prostředí nařízením.⁴²³ NPNRL-1998 dále stanoví, že výnosy z těchto vstupních poplatků jsou příjmem INPA.⁴²⁴ Stejně podmínky platí také v případě poplatků podle ustanovení 36 NPNRL-1998, tedy poplatků za udělení povolení týkající se nakládání s chráněným přírodním bohatstvím (*protected natural asset*).⁴²⁵ Tomu, kdo poruší tato ustanovení, může být uložena pokuta.⁴²⁶

⁴²⁰ Ustanovení 57a NPNRL-1998.

⁴²¹ V jiném případě je snahou státu eliminovat taková selhání trhu a uvést v soulad individuální (ekonomický) zájem se zájmem celospolečenským (ekologickým). DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41-44.

⁴²² Blíže o vztahu ekonomických nástrojů a ochrany biodiverzity viz OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 138-139 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

⁴²³ Nařízení z roku 1998, skládající se z šesti ustanovení, rozděluje ZCHÚ na čtyři skupiny a pro ně stanoví vyšší poplatek za vstup. Dále jsou nařízením upraveny skupiny osob, pro které platí výjimka z povinnosti platit za vstup či které mají nárok na snížené vstupné. Nařízení výslovně stanoví, že poplatek za vstup vybraný v ZCHÚ má být použit pro účely správy daného chráněného území.

⁴²⁴ Ustanovení 9 NPNRL-1998.

⁴²⁵ Blíže o institutu chráněného přírodního bohatství viz str. 56-57.

⁴²⁶ Ustanovení 57 odstavec e) NPNRL-1998.

Téma poplatků za vstup do chráněných území bylo vnímáno velmi kontroverzně už při samotném legislativním procesu přijímání NPNRL-1963. Někteří poslanci izraelského parlamentu považovali vybírání vstupného do ZCHÚ za nedemokratické. Jejich odpůrci argumentovali tím, že veřejnost více ocení vstup do přírodní rezervace, pokud za něj zaplatí. Výsledný NPNRL-1963 žádná ustanovení o poplatcích za vstup neobsahoval. Až na počátku 70. let (na základě novelizace NPNRL-1963) byly zavedeny vstupní poplatky v prvních dvou ZCHÚ (PR Ejn Gedi a PR Tel Dan).⁴²⁷ Přestože je v současnosti zpoplatněn vstup do všech ZCHÚ ve správě INPA, počet návštěvníků izraelských ZCHÚ má stále vzestupnou tendenci. V některých případech proto INPA reguluje počet návštěvníků některých chráněných území (zejména PR) z důvodu prevence nadměrného tlaku návštěvníků na chráněné přírodní prostředí.⁴²⁸ Příkladem takové regulace je omezení počtu návštěvníků v PR Ejlatská korálová pláž (*Eilat Coral Beach NR*)⁴²⁹ z důvodu ochrany cenného biotopu korálového útesu.⁴³⁰

3.5. Státní správa zvláště chráněných území

Státní správu izraelských zvláště chráněných území zajišťuje řada orgánů a institucí. Hlavní role náleží moci výkonné, jejíž orgány aplikují právní předpisy a činí rozhodnutí v jednotlivých věcech.⁴³¹ Podle věcné působnosti je rozlišována státní správa obecná a speciální (či také zvláštní).⁴³² Věcná působnost je rovněž kritériem členění následujících podkapitol.

3.5.1. Obecná státní správa

Na vládní úrovni vykonává v Izraeli obecnou státní správu v oboru ochrany životního prostředí několik ministerstev. Převážná část působnosti náleží **Ministerstvu**

⁴²⁷ TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 184.

⁴²⁸ Blíže o vlivu turistického ruchu na ochranu biodiverzity v Izraeli viz OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 144-145 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

⁴²⁹ Letovisko Eilat se nachází při severním cípu Rudého moře. Blíže o přírodní rezervaci viz dostupné z WWW: <<https://en.parks.org.il/parksandreserves/coralbeach/Pages/default.aspx>> [cit. 22. 4. 2018].

⁴³⁰ Blíže o ochraně mořského přírodního prostředí v oblasti Rudého moře viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 135-143.

⁴³¹ Moc zákonodárná a soudní se ochranou zvláště chráněných území zabývá nepřímou. Blíže viz DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 61-62.

⁴³² Blíže o povaze a pramenech izraelského správního práva a o systému správního soudnictví viz GELPE, M.: *The Israeli Legal System*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, str. 181 a násl.

ochrany životního prostředí⁴³³ (*Ministry of Environmental Protection*, hebr. הסביבה המשרד להגנת, *Hamisrad lehaganat hasviva*, dále jen „Ministerstvo“), které bylo vytvořeno 25. prosince 1988 formou rozhodnutí vlády⁴³⁴ a jeho organizačním základem se stal Úřad pro ochranu životního prostředí (*Environmental Protection Service*, hebr. השרות לשמירת איכות הסביבה, *Harašut lešmirat ejchut hasviva*). Úřad, literaturou považovaný za předchůdce Ministerstva, vznikl na počátku sedmdesátých let jako součást Úřadu předsedy vlády za účelem koordinace vládních aktivit v oblasti environmentální politiky.⁴³⁵

Ministerstvo ochrany životního prostředí, které lze označit za ústřední orgán státní správy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody, vykovává své kompetence na třech úrovních, a to na úrovni celostátní, regionální a místní. **Na celostátní úrovni** Ministerstvo (kromě legislativní činnosti) vypracovává národní strategické plány a standardy a určuje hlavní směry environmentální politiky. Zároveň Ministerstvo působí v rámci šesti **regionálních pracovišť** (dle administrativního členění Izraele), které provádějí národní strategické plány a mohou uplatňovat svůj vliv v rámci procesů územního plánování. Regionální pracoviště úzce spolupracují s místními úřady⁴³⁶ a dále jsou oprávněna podmiňovat získání (či vykonávání) podnikatelského oprávnění (*business licenses*) splněním environmentálních požadavků. Regionální pracoviště jsou také odpovědná za činnost odborů životního prostředí (*environmental units*), které **na místní úrovni** aplikují vládní environmentální politiku.⁴³⁷

Přestože po svém vzniku převzalo Ministerstvo část do té doby velmi roztříštěné působnosti v oblasti environmentální politiky, není dodnes jeho institucionální

⁴³³ Do roku 2006 se tento správní úřad nazýval Ministerstvo životního prostředí [cit. 22. 4. 2018].

Dostupné z WWW: <<http://www.sviva.gov.il/English/AboutUs/Pages/AboutUs.aspx>>.

⁴³⁴ Ministerstvo bylo založeno rozhodnutím vlády Jicchaka Šamira č. 5 (jmenována dne 22. 12. 1988) [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<https://www.knesset.gov.il/govt/eng/GovtByNumber_eng.asp?govt=23>.

⁴³⁵ Přestože se úřad později stal součástí ministerstva vnitra, po celou dobu své existence měl pouze poradní funkci a nezískal žádné zákonem svěřené pravomoce. LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 28, 38-39. Blíže o postavení izraelského práva životního prostředí v sedmdesátých letech viz KATIN, E.: Environmental Law and Administration in Israel. in: Environmental Policy and Law 2/1976, str. 94-97.

⁴³⁶ Regionální pracoviště zejména vykonávají dohled nad dodržováním právních předpisů (v případě zvláštní územní ochrany přírody zejména nad dodržováním NPNRL-1998) a školí místní úřady v otázkách rozsahu jejich kompetencí.

⁴³⁷ Odbory životního prostředí jsou založeny v organizačním rámci více než 50 místních úřadů. GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 11-13

postavení jako součásti nejvyššího orgánu moci výkonné (vlády) příliš silné.⁴³⁸ Celá řada kompetencí zůstala z důvodu jejich úzkého věcného propojení ponechána jiným ministerstvům⁴³⁹, zejména ministerstvu zemědělství a místního rozvoje⁴⁴⁰, ministerstvu národní infrastruktury⁴⁴¹ a ministerstvu zdraví.⁴⁴²

Specifické postavení náleží **Ministerstvu vnitra**, kterému byly ponechány velmi významné kompetence týkající se celé řady environmentálních otázek (včetně zvláštní územní ochrany přírody).⁴⁴³ Ministerstvo vnitra vykonává dohled nad místními úřady a výkonem jejich přenesené působnosti.⁴⁴⁴ Dále je ministerstvo ústředním orgánem státní správy v oblasti územně plánovacího procesu, který úzce navázán na systém zvláštní územní ochrany přírody v Izraeli.⁴⁴⁵ Ministr vnitra jmenuje předsedy orgánů územního plánování, kterými jsou Národní rada pro územní plánování (*National Planning Council*)⁴⁴⁶ a jí podřízené Regionální rady pro územní plánování (*District Planning*

⁴³⁸ První roky fungování ministerstva jsou literaturou popisovány jako obzvláště obtížné. Rozpočet ministerstva činil v prvních letech méně než 0,02 % rozpočtu izraelské vlády a během prvních sedmi let fungování se v jeho čele vystřídal šest ministrů. Blíže o politickém pozadí založení ministerstva ochrany životního prostředí viz TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 283-291.

⁴³⁹ Blíže o postavení jednotlivých izraelských ministerstev a jejich kompetencích v oblasti ochrany životního prostředí viz CHOSHEN, E., LASTER, R.: *Environment, Administration, and Law in Israel. Government Ministries (Part III)*. Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005.

⁴⁴⁰ Ministerstvu (*Ministry of Agriculture and Rural Development*) je svěřena právní úprava ochrany eroze půdy a použití chemických látek v zemědělství.

⁴⁴¹ Ministerstvu (*Ministry of National Infrastructures*) náleží problematika právní úpravy vodních zdrojů a odpadních vod.

⁴⁴² Ministerstvo zdraví (*Ministry of Health*) se v oblasti environmentální politiky zabývá ochranou veřejného zdraví, kvalitou pitné vody atd. Blíže o kompetencích jednotlivých ministerstev viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 251-252.

⁴⁴³ GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 251.

⁴⁴⁴ Propojení ministerstva vnitra s místními úřady je velice úzké. Ministr vnitra například rozhoduje o kategorizaci jednotlivých obcí či společenství obcí do správních celků (blíže ke klasifikaci místních úřadů viz níže) a tím významně ovlivňuje postavení místních úřadů a jejich kompetence.

⁴⁴⁵ Bez předchozího souhlasu správních orgánů územního plánování není ministr vnitra (po poradě s ministrem ochrany životního prostředí) oprávněn vyhlásit žádné zvláště chráněné území. LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 128, 143-144.

⁴⁴⁶ Národní rada pro územní plánování je složena ze zástupců ministerstev, místních úřadů, akademické obce a neziskových organizací (jedním z členů Rady je ministrem vnitra jmenována také osoba s odbornými zkušenostmi v oblasti izraelských zvláště chráněných území). Národní rada se zabývá přípravou národních směrných plánů (blíže viz kapitola 3.4.2. Koncepční nástroje), schvaluje regionální směrné plány a funguje jako odvolací orgán proti rozhodnutím regionálních rad. Ustanovení 2 zákona o územním plánování a právu stavebním. Blíže o postavení Rady viz OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 55-56 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

Council)⁴⁴⁷ zřízené dle zákona o územním plánování a právu stavebním.⁴⁴⁸ Zaměstnanci ministerstva vnitra slouží jako tajemníci v jednotlivých radách a podílí se na koordinaci jejich činnosti.⁴⁴⁹ Dále se Ministerstvo vnitra věnuje správě vojenských památníků jako jedné z kategorií izraelských ZCHÚ a ministr vnitra uděluje zmocnění ke správě míst národního významu zpravidla Úřadu pro přírodu a národní parky (INPA).⁴⁵⁰

Na místní úrovni náleží obecná státní správa tzv. **místním vládám** nebo také **místním úřadům** (*local authorities/governments*, hebr. רשות מקומית, *Rašut mekomit*), kterých se v Izraeli nachází přes tři sta. Systém izraelské místní samosprávy dělí místní vlády do tří kategorií.⁴⁵¹ Nejpočetnější skupinu představují obecní rady (*local councils*, hebr. מועצות מקומיות, *Moacot mekomiot*) fungující v menších izraelských městech.⁴⁵² Městské rady (*municipal councils*, hebr. מועצות עירוניות, *Moacot ironiot*) jsou zřizovány ve městech obvykle nad 20 tisíc obyvatel. Regionální či také oblastní rady (*regional councils*, hebr. מועצות אזוריות, *Moacot azoriot*) sdružují větší množství venkovských sídel (většinou kibuců a mošavů)⁴⁵³, které nedosahují velikosti pro zřízení obecní rady. V přenesené působnosti se tyto úřady zabývají ochranou životního prostředí na místní úrovni včetně otázek zvláštní územní ochrany přírody. Jejich nespornou výhodou je bližší věcné i územní spojení s konkrétními problémy lokality.

Systém místních vlád byl vytvořen během britského mandátního období a ve zmodernizované podobě zůstal zachován i po vzniku samostatného státu Izrael. Právní úprava je v současnosti obsažena v nařízení o místních radách (*Local Councils Ordinance, 1965*)⁴⁵⁴, v nařízení o městských radách (*Municipalities Ordinance,*

⁴⁴⁷ Regionální rady pro územní plánování, složené ze zástupců ministerstev a zástupců místních úřadů regionu, představují spojovací článek mezi celostátní a místní úrovní územního plánování. Ustanovení 7 zákona o územním plánování a právu stavebním. Blíže o jejich fungování viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 28.

⁴⁴⁸ Systém územního plánování na místní úrovni dotváří více než stovka Místních rad územního plánování, které jsou svou činností provázány se zpravidla několika místními úřady. Blíže o činnosti viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 29.

⁴⁴⁹ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 34-35.

⁴⁵⁰ Ustanovení 41, 41a – 41i NPNRL-1998.

⁴⁵¹ O rozdělení místních úřadů do jednotlivých kategorií rozhoduje ministr vnitra [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/LocalAuthorities_eng.htm>.

⁴⁵² Počet obyvatel těchto měst nepřesáhne 20 tisíc obyvatel.

⁴⁵³ Blíže o specifikaci těchto izraelských venkovských sídel viz GELPE, M.: *The Israeli Legal System*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, str. 462-464.

⁴⁵⁴ Dostupné v hebrejském jazyce z WWW: <https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/211_001.htm> [cit. 22. 4. 2018].

1964)⁴⁵⁵ a v nařízení o oblastních radách (*Order of Local Councils – Regional Councils, 1958*).⁴⁵⁶ Prostřednictvím těchto právních předpisů je místním úřadům svěřena právní subjektivita⁴⁵⁷ a jsou oprávněny vydávat místní nařízení (*bylaw*, hebr. חוק עזר, *Chok ezer*).⁴⁵⁸ Místní úřady se v rámci své činnosti také podílí na vynucování právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí (*environmental enforcement*)⁴⁵⁹ a v rámci více než padesáti z nich (zpravidla v podkategorii městských rad) fungují **odborní jednotky životního prostředí** (*environmental unit*, hebr. היחידה הסביבתית, *Hajachida hasvivtit*).⁴⁶⁰ Odbory životního prostředí jsou odpovědné za provádění environmentálních strategických dokumentů Ministerstva na místní úrovni, ve věcech ochrany životního prostředí jsou poradním orgánem místních úřadů a jejich činnost je úzce odborně spjata s regionálními pracovišti ministerstva ochrany životního prostředí.⁴⁶¹

Dále vykonává státní správu v oblasti ochrany biodiverzity, přírodního a kulturního dědictví **sedm vládních organizací**, za jejichž fungování a činnost odpovídá Ministerstvo resp. ministr ochrany životního prostředí. Mezi tyto vládní korporace patří také Úřad pro ochranu přírody a národních parků, o jehož postavení pojednává následující subkapitola.⁴⁶²

3.5.2. Speciální státní správa

Speciální státní správa na úseku zvláštní ochrany přírody náleží **Úřadu pro ochranu přírody a národních parků** (*The Nature and National Parks Protection*

⁴⁵⁵ Dostupné v hebrejském jazyce z WWW: <https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_001.htm> [cit. 22. 4. 2018].

⁴⁵⁶ Dostupné v hebrejském jazyce z WWW: <https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/211_008.htm> [cit. 22. 4. 2018].

⁴⁵⁷ Např. ustanovení 10 nařízení o místních radách (*Local Councils Ordinance, 1965*).

⁴⁵⁸ Např. ustanovení 22 nařízení o místních radách (*Local Councils Ordinance, 1965*). LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 18, 34-35, 37.

⁴⁵⁹ Blíže viz OECD: *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing, Israel 2011, str. 51 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

⁴⁶⁰ Ministerstvo prostředí poskytuje odborům životního prostředí mj. také finanční podporu.

⁴⁶¹ Podle ministerstva ochrany životního prostředí poskytují právě odbory životního prostředí drtivou většinu (85%) služeb veřejnosti v oblasti environmentální politiky [cit. 2. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.sviva.gov.il/English/AboutUs/Pages/AboutUs.aspx>> a taktéž <<http://www.sviva.gov.il/English/AboutUs/Pages/EnvironmentalUnits.aspx>>.

⁴⁶² Další příklady vládních organizací představují Správa řeky Jarkon (*Jarkon River Authority*), Správa řeky Kišon (*Kishon River Authority*) nebo Správa parku Ariela Šarona (*Ariel Sharon Park Company*) [cit. 2. 4. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://www.sviva.gov.il/English/AboutUs/Pages/AffiliatedAuthorities.aspx>>.

Authority, INPA), který vznikl v dubnu 1998 sloučením dvou oddělených správních úřadů⁴⁶³ (Správa přírodních rezervací - *Nature Reserves Authority*, Správa národních parků - *National Parks Authority*).⁴⁶⁴ Právní základ existence IPNA vyplývá přímo z ustanovení hlavy třetí NPNRL-1998. Úřad pro ochranu přírody a národních parků je veřejnoprávní korporací se sídlem v Jeruzalémě a náleží mu status kontrolního orgánu dle zákona o státních kontrolorech (*State Comptroller Law, 1958*).⁴⁶⁵ Dále je INPA vybavena procesněprávní subjektivitou (procesní způsobilostí).⁴⁶⁶

NPNRL-1998 stanoví působnost INPA prostřednictvím definování jejich funkcí resp. úkolů, které jsou formulovány velmi obecně a široce. Mezi funkce Úřadu pro ochranu přírody a národních parků náleží všechny záležitosti související s PR/NP, hájení zájmů ZCHÚ, ochrana přírodního bohatství a kulturního dědictví, dohled na jejich zachování a obnovou.⁴⁶⁷ Dále je Úřad pro ochranu přírody a národních parků oprávněn podle NPNRL-1998 činit jakákoli opatření, která jsou nezbytná k naplnění funkcí INPA a mohou napomoci ke splnění cílů NPNRL-1998 jako takového. Mezi činnosti INPA výslovně náleží opatření k ochraně a obnově přírodního bohatství, krajiny, kulturního dědictví a míst národního významu, poskytování služeb návštěvníkům ZCHÚ a přijímání finančních prostředků (darů, dotací).⁴⁶⁸ INPA se velkou měrou podílí na vynucování právních předpisů (včetně přijímání preventivních opatření) ve zvláště chráněných územích, příp. i v jiných oborech ochrany životního

⁴⁶³ V této formě správní úřady prováděly svou činnost v letech 1963 až 1998 a dohled nad fungováním náležel do vzniku ministerstva ochrany životního prostředí ministerstvu zemědělství. GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 144.

⁴⁶⁴ Institucionální zajištění správních úřadů chráněných území vznikalo velice pozvolna. V prvním roce fungování Správy přírodních rezervací měl úřad pouhých šestnáct zaměstnanců, po deseti letech (1974) zde bylo zaměstnáno více než 150 inspektorů přírody. Blíže o vývoji Správy přírodních rezervací viz TAL, A.: *Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel*. Berkeley: University of California Press, 2002, str. 171, 175.

⁴⁶⁵ Ustanovení 3, 4 a 5 NPNRL-1998.

⁴⁶⁶ LASTER, R., LIVNEY, D.: *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 129.

⁴⁶⁷ Demonstrativní výčet úkolů INPA uvádí: nacházení vhodných lokalit pro vyhlášení PR/NP, plánování a prosazování vyhlášení PR/NP, vyhlášení, správa, udržování a vylepšování ZCHÚ, uchování a obnovování přírodního bohatství v ZCHÚ i mimo ně, spolupráce v oblasti dokumentace a výzkumu, vzdělávací a průvodcovská činnost za účelem informování veřejnosti zejména mládeže o ochraně přírody, přírodního bohatství a kulturního dědictví. Ustanovení 6 NPNRL-1998.

⁴⁶⁸ Ustanovení 7 NPNRL-1998.

prostředí, jakými jsou například obchod s chráněnými druhy rostlin a živočichů, rybolov a myslivost.⁴⁶⁹

NPNRL-1998 stanoví dva vnitřní orgány INPA a kazuistickým způsobem popisuje strukturu členů orgánů i jejich působnost. Postavení nejvyššího orgánu náleží **valnému shromáždění** (*The Authority's General Assembly*, hebr. הטבע והגנים הלאומיים, מליאת הרשות לשמירת מליאת הראשות להשמירת, *Meliat harašut lešmirat hateva ve haganim haleumiim*, dále jen „Shromáždění“), které se skládá z devatenácti členů⁴⁷⁰ jmenovaných vládou státu Izrael na funkční období čtyř let.⁴⁷¹ Shromáždění nastiňuje hlavní činnosti INPA, určuje pracovní plány, schvaluje rozpočet INPA a vykonává dohled nad jejich náležitým prováděním. Dále vydává pokyny řediteli INPA (*the Director of the Authority*, hebr. מנהל הראשות, *Menahel harašut*)⁴⁷² a je oprávněno se zabývat a rozhodnout v jakékoli jiné záležitosti, kterou považuje za důležitou k naplnění svých funkcí. Shromáždění může své členy jmenovat do komisí, které jsou poradními orgány Shromáždění a za stanovených podmínek je oprávněna vydávat pravidla chování návštěvníků v NP/PR.⁴⁷³

Druhý vnitřní orgán INPA představuje **Rada národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu** (*The National Parks, Nature Reserves and National Sites Council*, hebr. המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, *Hamoaca leganim leumiim, šmurot teva veatarej leumiim*, dále jen „Rada“), jejíž 26 členů na základě návrhu ministra ochrany životního prostředí jmenuje vláda.⁴⁷⁴ Nejvýznamnější pravomoc Rady stanoví NPNRL-1998 v rámci vyhláovacího procesu ZCHÚ. Rada je

⁴⁶⁹ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 51 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

⁴⁷⁰ Mezi členy valného shromáždění je jmenováno sedm zástupců vlády, sedm zástupců vědeckých organizací se zaměřením na přírodní vědy a ochranu přírody a biodiverzity, čtyř zástupců veřejnosti a zástupce unie místních úřadů (*the Union of Local Authorities in Israel*) či organizace regionálních úřadů (*the Regional Councils Organization in Israel*).

⁴⁷¹ NPNRL-1998 určuje důvody, pro které nemůže být osoba jmenována členem shromáždění (např. střet zájmů mezi zaměstnáním a členstvím ve shromáždění) a zabývá se i důvody pro předčasné ukončení členství ve shromáždění. Ustanovení 13, 15, 16 NPNRL-1998.

⁴⁷² Ředitel INPA jedná v souladu s pokyny valného shromáždění a je odpovědný za jejich provádění. Je jmenován do čela Úřadu pro ochranu přírody a národních parků vládou na období pěti let. Ustanovení 19 NPNRL-1998.

⁴⁷³ Ustanovení 14, 18 NPNRL-1998.

⁴⁷⁴ Rada je tvořena sedmi zástupci vlády, sedmi zástupci z řad odborníků na ochranu přírody a biodiverzity, pěti zástupci místních úřadů včetně regionálních rad/regional council, čtyřmi zástupci veřejnosti, zástupcem Židovského národního fondu, zástupcem Úřadu pro starobylé památky a zástupcem Pozemkového úřadu státu Izrael (*Israel Land Authority*). Blíže o Pozemkovém úřadu státu Izrael viz LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015, str. 139-140.

oprávněna vydat stanovisko ke každému návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území.⁴⁷⁵ Rada dále činí doporučení vůči ministru ochrany životního prostředí (v oblasti provádění NPNRL-1998)⁴⁷⁶, vůči radám pro územní plánování a místním úřadům (ve věcech územního plánování) a vůči INPA samotné (v rozsahu své působnosti).⁴⁷⁷

Úřad pro ochranu přírody a národních parků je z hlediska organizačního vnitřně členěn do pěti oddělení (oddělení vědy a ochrany přírody, oddělení vztahů s návštěvníky, oddělení správního dozoru a vynucování, administrativní a finanční oddělení, oddělení rozvoje a plánování)⁴⁷⁸. Pokud jde o vztah INPA a ministerstva ochrany životního prostředí, Úřad pro ochranu přírody a národních parků je povinen každý rok vypracovat a předložit ministru zprávu o své činnosti. Ministr ochrany životního prostředí je navíc oprávněn žádat informace o jakémkoli postupu či opatření INPA.⁴⁷⁹

Jak vyplývá ze samotného názvu Úřadu pro ochranu přírody a národních parků, primárně se INPA zabývá zejména správou izraelských přírodních rezervací a národních parků. Podmínky správy dalších dvou kategorií zvláště chráněných území jsou dle NPNRL-1998 upraveny odlišně.⁴⁸⁰ Správu **míst národního významu** obvykle vykonává INPA prostřednictvím zmocnění ve formě nařízení ministra vnitra, ale NPNRL-1998 také nabízí možnost udělení povolení ke správě MNV jiným subjektům a věnuje se podmínkám udělení takového povolení.⁴⁸¹

Pokud jde o **vojenské památníky**, jejich správa náleží ministerstvu vnitra a zároveň ministerstvu obrany, resp. příslušným ministrům. Ministr vnitra je oprávněn vyhlásit (na návrh Rady pro VP) vojenský památník a místní vojenský památník. Dále je ministr vnitra po konzultaci s ministrem obrany a Radou pro VP oprávněn vydat opatření zabývající se správou vyhlášených VP zejména k vydání nařízení regulujících

⁴⁷⁵ Ustanovení 22 NPNRL-1998.

⁴⁷⁶ Například ustanovení 33 odstavec b) stanoví povinnost ministra ochrany životního prostředí vydat nařízení týkající se chráněného přírodního bohatství (*protected natural asset*) po poradě s Radou INPA.

⁴⁷⁷ Ustanovení 2 NPNRL-1998 (hlava druhá zákona). Blíže viz GABBAY, Sh.: *The Environment in Israel*. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002, str. 144.

⁴⁷⁸ Blíže o činnosti jednotlivých oddělení viz CHOSHEN, E., LASTER, R.: *Environment, Administration, and Law in Israel. Central Administration (Part II)*. Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005, str. 213-220.

⁴⁷⁹ Ustanovení 8 NPNRL-1998.

⁴⁸⁰ Blíže viz kapitoly 3.3.3. Místo národního významu a 3.3.4. Vojenský památník.

⁴⁸¹ Ustanovení 41, 41a – 41i NPNRL-1998.

chování v těchto ZCHÚ.⁴⁸² Ministru obrany náleží tytéž kompetence ve vztahu ke zvláštním podkategoriím VP (národní vojenský památník a památník příslušníků ozbrojených sborů).⁴⁸³ Pokud je VP vyhlášen, odpovědnost za jeho udržování ZCHÚ náleží místnímu úřadu, v jehož hranicích se vojenský památník nachází.⁴⁸⁴ Další orgán státní správy VP představuje **Rada pro VP** (*Council for Memorial Sites*, hebr. הנהלת אתרי המלחמה, *Moaca leatarej hancacha*), kterou jmenuje vláda na základě návrhu ministra obrany a jejíž hlavní pravomocí je oprávnění činit doporučení ministru vnitra a ministru obrany ve všech záležitostech týkajících VP.⁴⁸⁵

V rámci NPNRL-1998 je taktéž upraven institut inspektorů přírody, které jmenuje ředitel INPA z řad zaměstnanců Úřadu pro ochranu přírody a národních parků, a to zejména za účelem plnění funkcí INPA stanovených v NPNRL-1998. Inspektoři přírody jsou jmenováni pouze v případě splnění dvou omezujících podmínek.⁴⁸⁶ Inspektorům jsou svěřeny některé z pravomocí izraelské Policie dle nařízení o trestním právu procesním (*Criminal Procedure Ordinance, 1969 - Arrest and Search*), mezi nimiž lze za nejvýznamnější považovat kompetence k zatčení či prohledání osoby, k zabavení věcí a k následnému vyšetřování.⁴⁸⁷ V rámci pěti izraelských regionů působí více než sto dvacet strážců přírody.⁴⁸⁸

⁴⁸² Ustanovení 47 odstavec a), 49, 51 NPNRL-1998.

⁴⁸³ Navíc je ministr obrany oprávněn udělit povolení ke správě a udržování těchto VP za zákonem stanovených podmínek jinému subjektu. Ustanovení 46a – 46c NPNRL-1998.

⁴⁸⁴ Ustanovení 47 odstavec b), 48, 49 odstavec a) NPNRL-1998.

⁴⁸⁵ Rada je složena ze čtrnácti členů (zejména ze zástupců vlády, veřejnosti, místních úřadů, zástupců organizací zabývajících se podporou pozůstalých členů rodin vojáků, zástupce Rady národních parků, přírodních rezervací a míst národního významu, zástupce Veřejné rady pro připomínku vojáků (*Public Council for Soldiers Commemoration*)). Ustanovení 43, 44 NPNRL-1998.

⁴⁸⁶ Uchazeči musí vykonat odpovídající školení a zároveň izraelská Policie nevydává k jejich jmenování negativní stanovisko (hlavně z důvodů veřejné bezpečnosti).

⁴⁸⁷ Ustanovení 58, 59 NPNRL-1998.

⁴⁸⁸ OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011, str. 51 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

4. Srovnání právních úprav

Předmětem této práce je srovnání české a izraelské právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody, jejíž středobod představují zvláště chráněná území jako mimořádně cenné oblasti přírody. Prvním předpokladem pro studium právní úpravy (jakéhokoli oboru) je vždy klíčová znalost jejího **historického vývoje**. Proto jsou součástí této práce kapitoly popisující počátky zvláště chráněných území v obou státech a postavení práva životního prostředí, resp. ochrany přírody zejména v průběhu 20. století.

Přestože se z hlediska časového zvláštní územní ochrana (jak v českých zemích, tak na území pozdějšího státu Izrael) vyvíjela v jiných historických obdobích, počáteční snahy o ochranu určitých částí přírody se týkaly lesů a ochrany lesních ploch maloplošného charakteru. Zatímco první „česká“ zvláště chráněná území vznikala z popudu soukromých vlastníků panství a zajišťovala ochranu území pouze soukromoprávního charakteru (druhá třetina 19. století), první chráněné rezervace v palestinském mandátním území byla vyhlášována již státními orgány. Hlavním důvodem institucionálních odlišností počátků zvláštní územní ochrany je právě odlišné časové období jejich vzniku. Společný charakteristický rys, zmiňovaný odbornou literaturou, představuje kolísající kvalita ochrany chráněných území způsobená nedostatečnými sankčními ustanoveními tehdejších právních předpisů a jejich nedůsledným vymáháním.⁴⁸⁹

Z hlediska právního zakotvení problematiky ochrany přírody lze za významný přelom v obou státech považovat období konce padesátých a začátku šedesátých let, kdy poprvé došlo k přijetí právních předpisů zabývajících se ochranou přírody, resp. zvláštní ochranou přírody. Koncepce a povaha těchto právních předpisů se výrazně lišila a tento fakt je také důvodem **odlišného pojetí současné právní úpravy obou států**. Zatímco izraelský zákon o národních parcích a přírodních rezervacích byl primárně koncipovaný jako právní předpis týkající se zřizování zvláště chráněných území (ať už historicko-archeologických či přírodních), v Československu byl přijat obecně pojatý zákon o státní ochraně přírody. Současné právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody obou

⁴⁸⁹ Blíže viz str. 10 a 48.

států na tyto právní předpisy navázaly, a proto v Izraeli neexistuje komplexně pojatý zákon zabývající se ochranou přírody (obdobu ZOPK, zákona č. 114/1992 Sb.).⁴⁹⁰

Nedílnou součástí pramenů právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody (doplňujících národní úroveň) tvoří **mezinárodněprávní závazky** přijaté prostřednictvím mezinárodních smluv. Izrael a Česká republika jsou shodně smluvními státy nejvýznamnějších mezinárodních úmluv z této oblasti environmentální politiky (tzv. Ramsarská úmluva, Úmluva o biologické rozmanitosti a Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví).⁴⁹¹

Z hlediska komparace je možné přistoupit ke srovnání zvláště chráněných území chráněných podle dvou z nich. Zatímco v ČR je na základě **Ramsarské úmluvy o mokřadech**⁴⁹² vyhlášeno čtrnáct lokalit o rozloze 60 tisíc hektarů (cca 0,8 % z celkové rozlohy státu), na území státu Izrael jsou touto úmluvou chráněna dvě přírodní rezervace o rozloze 366 hektarů (cca 0,015 % z celkové rozlohy státu). Přes nízký počet a drobnou rozlohu chráněných izraelských mokřadů představují z pohledu ochrany přírody a biodiverzity velmi významné zastávky migrujícího ptactva (zejména údolí Chula). Na základě **Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví** je na Seznam světového dědictví zapsáno v České republice 12 památek kulturního dědictví (některé ve správě Národního památkového ústavu) a v Izraeli 16 památek kulturního dědictví (10 z nich ve správě Úřadu pro ochranu přírody a národních parků, INPA).

Prameny práva evropského (ať primární, či sekundární) jsou závazné pouze pro členské státy EU a na izraelské právo životního prostředí nemají žádný přímý vliv. Proto na území státu Izrael nejsou vytvořena žádná zvláště chráněná území (evropsky významné lokality, ptačí oblasti) vznikající na základě příslušných směrnic EU. Přestože stát Izrael není (a pravděpodobně nikdy nebude) členským státem EU, spolupracuje s mezinárodní organizací na řadě projektů v environmentální oblasti.

⁴⁹⁰ Obecná ochrana přírodního bohatství byla do NPNRL-1963 doplněna ustanoveními o chráněném přírodním bohatství (blíže viz str. 56-57). Druhová ochrana je upravena samostatným zákonem o ochraně zvířete žijící ve volné přírodě z roku 1955 (blíže viz str. 50). Památné stromy lze vyhlásit dle lesního nařízení z roku 1926 (blíže viz str. 48).

⁴⁹¹ Vzhledem ke geografickým odlišnostem oba státy dále přijaly mezinárodní smlouvy regionálního typu (tzv. Barcelonská úmluva o ochraně Středozemního moře před znečišťováním, tzv. Bernská úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť).

⁴⁹² Oficiální název úmluvy zní „Ramsarská úmluva o mokřadech, majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva“.

Vnitrostátní prameny zabývající se zvláštní územní ochranou přírody jsou v obou státech v gesci ministerstev životního prostředí, resp. ochrany životního prostředí. V České republice je této problematice věnována část zákona o ochraně přírody (ZOPK). V Izraeli vznikl samostatný zákon týkající se pouze zřizování zvláště chráněných území (zákon o národních parcích a přírodních rezervacích), avšak byl přijat jako kompromisní řešení dvou konkurujících si skupin navrhovatelů. Proto tento právní předpis představuje zajímavý **hybridní model**, kdy obsahuje právní úpravu zakládání jak zvláště chráněných území přírodního charakteru (přírodní rezervace), tak území chráněných zejména z důvodu archeologicko-historického významu (národní parky). Oproti tomu v českém právním prostředí funguje oddělený systém ochrany přírody a kulturního dědictví (v rámci právních předpisů i systému organizace státní správy).⁴⁹³ Jedním z příkladů propojení systémů ochrany přírodních a kulturních statků lze jmenovat kulturní památku, hrad Kost a ochranu ohrožených druhů netopýrů zde se nacházejících.⁴⁹⁴

Vytváření **soustavy zvláště chráněných území** a péče o ně je jedním z nástrojů, jejichž prostřednictvím je zajišťována ochrana přírody. Izraelská právní úprava (NPNRL-1998) rozlišuje čtyři typy zvláště chráněných území. Jsou jimi národní parky, přírodní rezervace, místa národního významu a vojenské památníky. Podle ZOPK náleží mezi zvláště chráněná území šest kategorií, a to národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Ačkoliv je srovnání těchto právních forem ZCHÚ limitováno řadou faktorů, následující odstavce představují komparaci izraelské klasifikace zvláště chráněných území s kategorizací dle IUCN a českou právní úpravou.

Přestože jak česká, tak izraelská právní úprava obsahuje kategorii **národní park**, jejich pojetí se v různých teoretických i praktických aspektech odlišuje. Na území ČR jsou vyhlášeny čtyři národní parky jako velkoplošná území výjimečná v národním a mezinárodním měřítku zřízená za účelem zachování přirozených ekosystémů a jejich pojetí se v teoretické rovině shoduje s charakteristikou národních parků dle IUCN. V

⁴⁹³ Kulturní dědictví je v České republice chráněno zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a do vzniku samostatného ministerstva životního prostředí na začátku 90. let byly obě problematiky z hlediska institucionálního svěřeny Státnímu ústavu památkové péče a ochrany přírody. Blíže viz str. 11.

⁴⁹⁴ Blíže viz pozn. 170.

praxi „české“ národní parky plně s kategorií II (národní park dle IUCN) nekorespondují. Krkonošský národní park je z důvodu značně pozměněných ekosystémů veden v Ústředním seznamu ochrany přírody v kategorii V (chráněná krajina) členění IUCN a někteří odborníci by do této kategorie přeřadili taktéž NP Šumava.⁴⁹⁵

V Izraeli označení národní park charakterizuje zvláště chráněné území zřízené pro ochranu jiných typů území, než je v mezinárodním srovnání obvyklé.⁴⁹⁶ Dosud zde vzniklo více než šedesát národních parků vyhlášených za účelem odpočinku veřejnosti nebo za účelem ochrany významných historických, archeologických či přírodních hodnot. Izraelské národní parky svou povahou nejvíce odpovídají **kategorii V** klasifikace IUCN (chráněná krajina), ve které je zajišťována ochrana nejružnějších významných hodnot (přírodních, kulturních, krajinných) vzniklých na základě interakce člověka a přírody. Navíc kategorie V IUCN nevyklučuje aktivní využití území prostřednictvím udržování integrity této interakce.⁴⁹⁷ Z hlediska srovnání s kategoriemi české právní úpravy se národní parky v Izraeli svým pojetím nejvíce blíží chráněným krajinným oblastem, národním přírodním památkám či přírodním památkám vždy s přihlédnutím ke individuálním aspektům každého izraelského NP.

Druhý typ zvláště chráněných území v Izraeli představují **přírodní rezervace** jako oblasti, ve kterých jsou složky přírody či životního prostředí jako celku (živočiškové, rostliny, voda, půda, jeskyně atd.) chráněny od nežádoucích změn v jejich výskytu, biologickém složení nebo v jejich vývojových procesech. Z důvodu obecné charakteristiky přírodních rezervací v NPNRL-1998 a jejich možného vyhlášení v typově velmi rozmanitých lokalitách, je možné uvažovat o komparaci s nejružnějšími typy ZCHÚ dle české právní úpravy i dle klasifikace IUCN.⁴⁹⁸

V případě druhého zmíněného srovnání lze přírodní rezervace přirovnat zejména ke kategoriím Ib, II, III, IV. Podle mého názoru se tato zvláště chráněná území nejvíce podobají **kategorii IV** (území pro péči o stanoviště/druhy) IUCN, jejíž hlavním cílem je péče udržovat, chránit a obnovovat určitá stanoviště či populace konkrétních

⁴⁹⁵ Blíže viz podkapitola 2.3.1. Národní park.

⁴⁹⁶ K mezinárodně obvyklému pojetí kategorie národní park (dle IUCN) lze v izraelském prostředí přirovnat přírodní rezervaci Hora Karmel, neboť se jedná o ucelenou oblast sloužící k ochraně rozsáhlého přírodního území a ochraně velkoplošně probíhajících procesů. Rozloha PR Hora Karmel činí 266 km² a několikrát přesahuje rozlohu NP Podyjí i České Švýcarsko.

⁴⁹⁷ Možnost rozvoje území je výslovně umožněna NPNRL-1998 pouze v případě národních parků.

⁴⁹⁸ Blíže viz str. 63-65.

druhů a **kategorii III** (přírodní památka) IUCN, která zajišťuje ochranu specifickým terénním útvarům či objektům. Při srovnání je třeba přihlídnout k odlišné povaze PR dle jednotlivých regionů státu Izrael. Například v oblasti pouště Negev, kde jsou vyhlášovány rozsáhlé přírodní rezervace a lidské osídlení je zanedbatelné, je možné uvažovat i o srovnání s **kategorií Ib** (území divoké přírody).⁴⁹⁹

V rámci srovnání PR s kategoriemi zvláště chráněných území dle ZOPK přichází v úvahu komparace s jakýmkoliv typem maloplošných ZCHÚ (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní památka), přičemž je nutné vždy individuálně vyhodnotit povahu každé izraelské přírodní rezervace. Na území izraelských PR se totiž v některých případech často nacházejí i historické statky, které jsou v rámci ZCHÚ také chráněny. Dochází tak k propojení účelu ochrany území, kdy v jedné lokalitě je souhrnně zajišťována ochrana historicko-archeologické památky a fauny a flory nacházející se na tomtéž území. Označení zvláště chráněných území jako národní park či přírodní rezervace tak lze podle mého názoru vyjadřuje primární účel vyhlášení dané lokality za chráněné území, resp. převládající druh chráněného statku.⁵⁰⁰

Pokud jde o možná členění ZCHÚ, zatímco v české odborné literatuře je ustálené **rozdělení velkoplošných a maloplošných** zvláště chráněných území (ač se nejde o zákonné dělení), v izraelském prostředí není tato kategorizace vůbec používána. Z hlediska rozlohy je možné izraelská ZCHÚ členit a uvažovat tak o velkoplošné ochraně v jednotlivých případech např. přírodní rezervace v oblasti pouště Negev, PR Hora Karmel.⁵⁰¹ Obecně je však rozloha chráněného území chápána jako pouze jeden z faktorů, které charakterizují danou lokalitu.⁵⁰²

Podle mého názoru je spíše možné uvažovat o členění izraelských zvláště chráněných území dle předmětu ochrany či dle orgánu speciální státní správy, v jehož působnosti se kategorie nachází. Dle prvního zmíněného členění se výrazně od národních parků a přírodních rezervací odlišují další dvě kategorie chráněných území (MNV, VP). Vzhledem k tomu, že místa národního významu a vojenské památníky nejsou v Izraeli vyhlášovány (a to ani okrajově) za účelem ochrany přírody, jejich

⁴⁹⁹ Jednotlivé definice kategorie Ia, Ib, III a IV blíže viz str. 24-25.

⁵⁰⁰ Blíže viz pozn. 346.

⁵⁰¹ Blíže viz str. 64-65.

⁵⁰² Izraelské přírodní rezervace a národní parky jsou zřízeny na přibližně pětina celkové rozlohy státu a podobný rozsah zaujímají zvláště chráněná území na území ČR [cit. 23. 5. 2018]. Dostupné z WWW: <<http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/>>.

prostřednictvím je přírodnímu prostředí poskytována ochrana pouze nepřímo. Podle mého názoru tak vůbec MNV a VP nesplňují podmínky definice chráněného území IUCN.⁵⁰³ Správu těchto území zpravidla nevykonává INPA, Úřad pro ochranu přírody a národních parků, nýbrž ministerstvo vnitra či ministerstvo obrany.

Proces vyhlásování zvláště chráněných území lze rovněž podrobit srovnání. Vyhlášení NP a PR je v Izraeli zejména podmíněno souladem s koncepčními dokumenty územního plánování (NOP-8 a na něj navazujícími regionálními a místními plány). Podle mého názoru návrhová část vyhlásování ZCHÚ v ČR koresponduje právě se schvalovacími procesy v rámci NOP-8, kdy se k návrhu na vytvoření chráněného území vyjadřují dotčené obce a další zákonem stanovené orgány. Odlišný prvek představuje způsob samotného vyhlášení ZCHÚ. Na rozdíl od české právní úpravy, kdy jednotlivé kategorie ZCHÚ vyhláší různé orgány státní správy formou různých zřizovacích aktů (dle významu dané kategorie)⁵⁰⁴, v Izraeli je každé zvláště chráněné území vyhlášováno příslušným ministrem. V drtivé většině případů je k vyhlášení ZCHÚ oprávněn ministr vnitra (v případě NP či PR po poradě s ministrem ochrany životního prostředí, v případě VP po poradě s Radou pro VP, místními úřady).

Izraelská právní úprava ve srovnání s ČR neobsahuje určité právní instituty. V některých případech lze nedostatečnou právní úpravu vysvětlit odlišnou povahou izraelského systému zvláště chráněných území jako je tomu u nezakotvení zonace velkoplošných ZCHÚ.⁵⁰⁵ V případě přírodních rezervací lze podle mého názoru za ekvivalent zonace považovat členění PR na otevřené, rozvinuté a uzavřené PR, což je však členění nemající žádnou zákonnou oporu v NPNRL-1998.⁵⁰⁶ Vhodně zvolená kombinace výše uvedeného členění může taktéž sloužit jako náhrada za další neexistující institut izraelské zvláštní územní ochrany přírody, tj. za ochranná pásma ZCHÚ.

Nezakotvení ochrany území před rušivými vlivy okolí formou vyhlásování ochranných pásem se jeví jako významný nedostatek izraelské právní úpravy a v rámci úvah *de lege ferenda* za možné doporučení k zdokonalení izraelského systému zvláštní území ochrany přírody. Pokud jsou v těsné blízkosti vyhlášeny jak přírodní rezervace,

⁵⁰³ Blíže viz str. 20.

⁵⁰⁴ Blíže viz str. 16.

⁵⁰⁵ Jak bylo uvedeno výše, termín velkoplošných ZCHÚ není v Izraeli zaveden.

⁵⁰⁶ Blíže viz str. 64-65.

tak národní park a je tím vytvářena situace, kdy NP nahrazuje ochranné pásmo PR.⁵⁰⁷ Avšak v ostatních případech za hranicemi ZCHÚ není stanovena žádná přechodová ochranná zóna. Dalším problematickým bodem izraelské právní úpravy je neexistence ekvivalentu ÚSOP (Ústředního seznamu ochrany přírody) tj. veřejnosti přístupného veřejného seznamu a s tím související nedostatek informací o aktuálním počtu ZCHÚ, jejich rozloze a dalších údajích.

Nástroje ochrany představují v každém právním řádě týkajícím se zvláštní územní ochrany přírody základní prostředky, jejichž prostřednictvím je zajišťována péče o zvláště chráněná území, tj. o předmět ochrany. Přestože i kategorizace ZCHÚ bývá označována za nástroj ochrany, samotné vyhlášení ZCHÚ by bez aplikace těchto klasických prostředků ochrany bylo téměř bezpředmětným gestem.⁵⁰⁸ Právní předpisy nejčastěji upravují nástroje ochrany administrativně-právní, koncepční, nástroje právní odpovědnosti a ekonomické nástroje a stejně tak je tomu v případě srovnávaných právních úprav.

Mezi administrativní nástroje je typicky řazeno **stanovení zákazu některých činností** formulované v NPNRL-1998 a plně odpovídající institutu základních ochranných podmínek dle české právní úpravy. V obou státech se shodně jedná o systém relativních zákazů s platností na území veškerých ZCHÚ stejné kategorie s možností udělení výjimky zpravidla orgánem zvláštní státní správy (INPA, AOPK pro NP, CHKO, NPR, NPP).⁵⁰⁹ Pro konkrétní chráněná území není v Izraeli obvyklé stanovovat žádné specifické zákazy ekvivalentní bližším ochranným podmínkám aplikovaným dle ZOPK. Avšak ve výjimečných případech jsou taková omezení chování obsažena v prováděcích předpisech (nařízeních) NPNRL-1998.⁵¹⁰

Další nástroje ochrany představují **povolení k činnostem vydávané správním orgánem**. Tento institut je s určitými odlišnostmi obsažen v ZOPK i v NPNRL-1998 a v obou právních úpravách se jedná o preventivní prostředek ochrany zvláště chráněného území, neboť podmiňuje či dokonce zakazuje určitou činnost v ZCHÚ. V izraelském systému zvláštní územní ochrany přírody je na preventivní prostředky kladen zvláštní důraz. Ředitel INPA je oprávněn vydat písemný příkaz vedoucí k předcházení vzniku

⁵⁰⁷ Blíže viz str. 62.

⁵⁰⁸ Blíže viz str. 30.

⁵⁰⁹ Pro MNV a VP (vymykajícím se úseku zvláštní územní ochrany přírody) jsou stanoveny samostatné výčty zakázaných činností odpovídající jejich povaze. Blíže viz str. 70-71.

⁵¹⁰ Blíže viz pozn. 379.

škody, k ukončení škodné činnosti nebo obecně k ukončení jakékoli činnosti v NP/PR. Na nejednání v souladu s vydaným příkazem navazují nástroje právní odpovědnosti, a to dokonce trestněprávního charakteru (subjektu hrozí až dvouletý trest odnětí svobody).

Přestože takovému oprávnění ředitele INPA v českém právním systému přímo neodpovídá žádná kompetence konkrétních činitelů (funkcionářů) orgánů ochrany přírody, lze v rámci ZOPK jmenovat několik ustanovení, které jsou svým obsahem tomuto institutu ekvivalentní. Například v rámci administrativních prostředků ochrany je dle § 66 orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým či právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu zvláště chráněných částí přírody, případně takovou činnost zakázat. Dále v oblasti obecné ochrany přírody § 5 odst. 3 ZOPK opravňuje orgán ochrany přírody uložit osobám povinnost zajistit či použít dostupné prostředky za účelem zamezení nadměrného úhynu rostlin či živočichů nebo ničení jejich biotopů, neučiní-li tak povinná osoba sama.⁵¹¹

Za specifickou lze považovat i izraelskou právní úpravu týkající se **zákazu vjezdu motorových vozidel** do stanovených chráněných oblastí (nejenom vyhlášených ZCHÚ, nýbrž i plánovaných ZCHÚ či lokalit v okolí vodního zdroje), které stanoví ministr ochrany životního prostředí nařízením.⁵¹² Přestože ZOPK takové ustanovení neobsahuje, je institut omezení vjezdu upraven v rámci základních ochranných podmínek některých ZCHÚ (NP, CHKO, NPR).⁵¹³ Řešení zvolené ZOPK považuji za vhodnější, neboť efektivněji zajistí ochranu nejcennějších částí přírody (z důvodu zákonem stanoveného zákazu platícího ve všech lokalitách stejné kategorie). Navíc v národních parcích je možné vyhlásit tzv. klidová území a tak omezit či zakázat jakýkoli pohyb mimo trasy a značené cesty.⁵¹⁴

Při komparaci právních režimů ochrany lze taktéž zmínit instituty, které nejsou v NPNRL-1998 zakotveny a jejichž zavedení by v izraelském systému práva (zejm. systému vlastnictví půdy) bylo nesmyslné či nadbytečné. Jedním z příkladů je **omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu** k určitým pozemkům na území některých

⁵¹¹ Další příklad představuje ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK. Blíže viz str. 29, 68-70.

⁵¹² Blíže viz str. 70.

⁵¹³ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. l), § 26 odst. 1 písm. c), § 29 písm. d)

⁵¹⁴ Blíže viz str. 29.

ZCHÚ upravené ZOPK. Na základě historického vývoje země, je totiž drtivá většina izraelského území nezcizitelným národním majetkem a obyvatelé státu Izrael je užívají na základě dlouhodobých nájemních smluv, které se pravidelně prodlužují.⁵¹⁵ Obdobné závěry lze aplikovat i na specifický typ ochrany ZCHÚ, **tzv. smluvní ochranu území** založenou veřejnoprávní smlouvou mezi orgánem ochrany přírody a vlastníky pozemků. V izraelském právním prostředí nejsou tyto dobrovolné nástroje ochrany zavedeny, neboť smlouva by byla uzavírána mezi státem (vlastníkem pozemku) a INPA (orgánem správy území) a takto zřízená území by pouze kopírovala vyhlášení ZCHÚ dle zákona.

Nástroje právní odpovědnosti mají významné a do velké míry nenahraditelné postavení v každém právním systému, neboť jsou jejich prostřednictvím vynucovány ostatní typy prostředků ochrany, resp. ostatní právní normy. V oboru zvláštní územní ochrany přírody se ve srovnávaných státech uplatňují instituty jak odpovědnosti za ztráty na životním prostředí, tak nástroje deliktní odpovědnosti.

Základní principy **odpovědnosti za škodu** (tzv. soukromoprávní větev odpovědnosti za ztráty na životním prostředí) jsou shodně zakotveny v obou srovnávaných právních řádech. Charakteristickým rysem je potřeba kvantifikace výše škody poškozené věci, a zejména proto je její aplikace pro řešení ztráty na životním prostředí (zvláště chráněném území) omezená. Oproti tomu izraelské právo životního prostředí explicitně neupravuje institut odpovědnosti za ekologickou újmu (tedy tzv. veřejnoprávní větev odpovědnosti za ztráty na životním prostředí), což podle mého názoru představuje jeho výrazný nedostatek. Za částečně ekvivalentní úpravu lze považovat institut žaloby na náhradu škody ze strany státu (resp. státního zástupce), kdy i stát může jako oprávněný subjekt u soudu uplatnit způsobení veřejné škody.⁵¹⁶ Avšak i pro uplatnění takové žaloby je rozhodujícím kritériem pouze kvantifikovaná výše škody a nehraje zde roli žádné imateriální hledisko (biologické, estetické) jako v případě institutu odpovědnosti za ekologickou újmu.⁵¹⁷

Taktéž **nástroje deliktní odpovědnosti**, které se dále vnitřně člení na nástroje administrativně-právní a trestně-právní, jsou nedílnou součástí právních úprav v ČR a v Izraeli. V případě komparace trestně-právní odpovědnosti je základním odlišujícím

⁵¹⁵ Blíže viz str. 30 a 49.

⁵¹⁶ Blíže viz str. 73.

⁵¹⁷ Blíže viz str. 32-33.

prvkem typ právního předpisu, který stanoví jednotlivé skutkové podstaty týkající se zvláštní územní ochrany přírody. Zatímco pro izraelské právo je typické, že ustanovení zvláštní části trestního práva hmotného jsou obsažena přímo v jednotlivých speciálních zákonech (z hlediska předmětu srovnání v NPNRL-1998), v systému českého práva jsou skutkové podstaty týkající se oblasti zvláštní územní ochrany přírody zakotveny ve zvláštní části trestního zákoníku (nikoliv v ZOPK). NPNRL-1998 v jediném komplexně pojatém ustanovení uvádí typy trestů, které lze uložit za porušení ostatních pravidel zákonem stanovených (zpravidla stanoví trest odnětí svobody či udělení finanční sankce). Možné trestní sazby trestu odnětí svobody základních skutkových podstat jsou v obou právních úpravách srovnatelné.⁵¹⁸

Administrativně-právní odpovědnost je v NPNRL-1998 upravena pouze okrajově a nepřímou, a to způsobem velmi pro české právní prostředí nezvyklým. Ministr ochrany životního prostředí je v Izraeli oprávněn určit, která ustanovení o přečinech dle NPNRL-1998 budou stíhané jako přestupek a postihované pouze pokutou.⁵¹⁹

Pojetí **koncepčních nástrojů ochrany** se v ČR a v Izraeli rovněž významně odlišuje. Zatímco v Izraeli se ochraně jednotlivých zvláště chráněných území nevěnuje žádný koncepční dokument vytvářený INPA, v českém systému zvláštní územní ochrany přírody se řadí mezi klasické koncepční nástroje tzv. plány péče (a nově taktéž zásady péče o NP). Význam těchto dokumentů však nelze přeceňovat, neboť jejich obsah není závazný pro fyzické a právnické osoby a slouží tak pouze jako odborné dokumenty plánovacího charakteru pro orgány státní správy. Oproti tomu izraelský systém je založen na centralizovaném modelu koncepčního plánování, jehož základ tvoří NOP-8 stanovující seznam konkrétních lokalit určených k vyhlášení, definující jednotlivé fáze vyhlášení ZCHÚ a zabývající se dalšími souvisejícími otázkami. Na NOP-8 navazují regionální a místní plány a jejich prostřednictvím je vytvářen systém izraelského plánování a rozvoje ZCHÚ.⁵²⁰

V obou právních úpravách jsou též aplikovány **ekonomické nástroje ochrany** jako prostředky nepřímé regulace chování subjektů. Typickým příkladem jsou poplatky za vjezd a setrvání na území ZCHÚ, které v českém systému zvláštní územní ochrany

⁵¹⁸ Nejvýše je možné uložit až tříletý trest odnětí svobody.

⁵¹⁹ Blíže viz str. 33-34 a 74-75.

⁵²⁰ Blíže viz str. 30-31 a 71-72.

přírody nejsou součástí platného práva.⁵²¹ Izraelský systém, obsažený v NPNRL-1998 a navazujících předpisech, poplatky za vstup do chráněného území upravuje komplexním způsobem. Vybírané poplatky, stanovené nařízením pro jednotlivé skupiny NP/PR (dle významnosti ZCHÚ) a pro různé kategorie návštěvníků, činí příjem INPA a jsou účelově vázány na opětovné investování do téhož zvláště chráněného území.⁵²²

V rámci úvah *de lege ferenda* se lze izraelskou právní úpravou v této oblasti inspirovat, avšak pro legislativní prosazení a reálné zavedení komplexního systému vstupních poplatků v ČR by bylo zapotřebí značného úsilí. Řada oponentních názorů by zavedení vstupních poplatků považovala za elitářské opatření, které omezuje vstup do zvláště chráněných území. Za případný protiargument takového názoru lze uvést fakt, že ačkoliv byly v Izraeli vstupní poplatky zavedeny ve všech ZCHÚ, počet návštěvníků má stále vzrůstající tendenci.

Systém zvláštní územní ochrany přírody v Izraeli navíc argumentaci důvodové zprávy k zákonu č. 123/2017 Sb., který implicitně zrušil institut poplatků v národních parcích, podle mého názoru vyvrací. Izraelská úprava obsahuje jak institut vstupních poplatků, tak institut zákazu vjezdu motorových vozidel do chráněných oblastí. Přestože druhý zmíněný institut není v Izraeli zaveden formou udělování výjimek ze základních ochranných podmínek (jako je tomu v ČR), nelze podle mého názoru tvrdit, že „způsob regulace vstupními poplatky se ukázal jako nadbytečný“. Podle důvodové zprávy by „kvůli náročné administraci režimu poplatků navíc jejich vybírání nepředstavovalo pozitivní ekonomický efekt pro správu národních parků“, avšak zkušenosti izraelského systému vstupních poplatků (včetně dostupné literatury) žádné nedostatečné příjmy či vysoké počáteční náklady nezmiňují.⁵²³

Orgány státní správy představují obtížný předmět zkoumání z hlediska komparace, neboť v každém státu je organizace státní správy podmíněna řadou faktorů (historickým vývojem země, mírou centralizace státních orgánů, systémem místní samosprávy atd.). Společným znakem obou srovnávaných právních úprav je mnohost

⁵²¹ ZOPK do poloviny roku 2017 obsahoval pouze ustanovení o poplatcích v národních parcích (§ 24), avšak v praxi nebylo toto ustanovení příliš aplikováno a jeho použití by bylo v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Zákon č. 123/2017 Sb. implicitně tento institut zrušil přecíslování příslušné části a hlavy zákona. Blíže viz str. 37-38.

⁵²² Blíže viz str. 75-76.

⁵²³ K argumentaci důvodové zprávy blíže viz str. 37-38.

institucí a orgánů zajišťujících správu zvláště chráněných území, které lze nejpřehledněji členit na orgány obecné a zvláštní dle jejich věcné působnosti.

NPNRL-1998 neobsahuje žádný taxativní výčet ani přehled působností orgánů ochrany přírody jako je tomu v ZOPK, a proto lze podle mého názoru izraelský systém organizace státní správy zvláštní územní ochrany označit za méně přehledný. Zmíněný zákon se zabývá pouze postavením, kompetencemi a vnitřními orgány Úřadu pro ochranu přírody a národních parků, včetně institutu inspektorů přírody. Naopak ZOPK obsahuje taxativní výčty (ač mnohdy kazuistické) činností veškerých orgánů ochrany přírody, což považuji z hlediska právní jistoty a přehlednosti za vhodnější řešení. Výše uvedená odlišnost může částečně vyplývat i z rozdílného věcného zaměření právních předpisů, kdy NPNRL-1998 se zabývá pouze zřizováním izraelských zvláště chráněných území, zatímco ZOPK představuje komplexně pojatý právní předpis věnující se ochraně přírody v ČR.

Ústředním orgánem státní správy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody v obou srovnávaných státech je Ministerstvo životního prostředí, resp. ochrany životního prostředí. Pokud jde o výkon státní správy v oblasti environmentální politiky jako takové, v izraelském systému je její výkon roztržštěn mezi větší množství ministerstev. V České republice je působnost MŽP částečně sdílena s Ministerstvem zemědělství, a to v oblastech ochrany lesa, výkonu rybářského práva a práva myslivosti (kromě území NP, kde je ústředním orgánem MŽP). Výraznou odlišností komparovaných systémů je specifické postavení izraelského Ministerstva vnitra, kterému náleží důležité kompetence i v rámci zvláštní územní ochrany přírody. Mezi nejvýznamnější z nich patří oprávnění ministra vnitra k vyhlášení⁵²⁴ většiny kategorií ZCHÚ v Izraeli, což je ve srovnání s českou právní úpravou velmi odlišný přístup.⁵²⁵

Mezi orgány obecné státní správy se typicky řadí též **orgány regionálního a místního charakteru**, jejichž organizace je v obou srovnávaných státech diferencována rozdílným způsobem. Místní úřady, jejichž nespornou výhodou je bližší věcné a územní propojení s konkrétními environmentálními problémy a otázkami, se problematice

⁵²⁴ V případě NP či PR po poradě s ministrem ochrany životního prostředí. Vojenské památníky vyhláší po poradě s Radou pro VP a místními úřady.

⁵²⁵ Blíže o postavení izraelského Ministerstva vnitra viz str. 78-79.

zvláštní územní ochrany věnují spíše okrajově.⁵²⁶ Významnou kompetencí místních úřadů (obcí, krajů, místních, městských a oblastních rad) je možnost daná příslušnými právními předpisy vyjádřit se k návrhu na zřízení zvláště chráněné lokality na jejich území.⁵²⁷ V izraelském právním prostředí pak lze zmínit též pravomoc místních úřadů ke správě vojenských památníků jako jedné z kategorií ZCHÚ dle NPNRL-1998.

Správu většiny zvláště chráněných území však zejména vykonávají **orgány zvláštní státní správy**, tedy v Izraeli Úřad pro ochranu přírody a národních parků (pro PR, NP a za určitých podmínek též MNV) a v České republice Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (pro území CHKO, NPR, NPP), resp. správy národních parků (pro území NP). Přestože v obou srovnávaných státech jsou tyto správní úřady s právní subjektivitou (dle ustanovení NPNRL-1998 a ZOPK) podřízené MŽP, jejich působnost v oblasti správy vyhlášených ZCHÚ se významnou měrou odlišuje. Podle mého názoru lze izraelský model označit za přehlednější, neboť správu drtivé většiny ZCHÚ (kromě VP) vykonává jediný správní orgán, který se zabývá všemi záležitostmi souvisejícími se správou, obnovou a zachováním přírodního bohatství a kulturního dědictví Izraele. Naopak v ČR je územní působnost v oblasti státní správy ZCHÚ dělena dle jednotlivých kategorií mezi několik správních orgánů (kraje, resp. krajské úřady, AOPK ČR, správy národních parků). Společným znakem orgánů zvláštní státní správy v obou srovnávaných státech je plnění jejich odborných funkcí, kdy se tyto instituce ze zákona zabývají monitorovací, výzkumnou, informační a osvětovou činností.⁵²⁸

Kontrolní a dozorové kompetence, jejichž výkon právní předpisy ČR svěřují nejen v oboru ochrany přírody zvláštnímu správnímu orgánu (České inspekci životního prostředí), vykonává v izraelském systému na území vyhlášených ZCHÚ (zejm. NP/PR) jednotně INPA. Svou roli v české i izraelské zvláštní územní ochraně přírody hrají též fyzické osoby v postavení stráží/inspektorů přírody, které jsou jmenovány příslušným orgánem a jejichž hlavní funkcí je kontrola dodržování právních předpisů v každodenní praxi.

Právní úpravy obou států se zabývají **územími vyhrazenými pro výcvik ozbrojených sil** (tzv. vojenské újezdy či vojenské oblasti) a možným zajištěním

⁵²⁶ Výjimku tvoří postavení krajů resp. krajských úřadů v ČR, jimž ZOPK svěřuje množství pravomocí zejména v souvislosti s vyhlásováním a správou přírodních rezervací a přírodních památek.

⁵²⁷ Blíže viz str. 19, 60.

⁵²⁸ Blíže o kompetencích těchto správních orgánů viz kapitoly 2.5.2. a 3.5.2. Speciální státní správa.

ochrany jejich přírodního bohatství. Zatímco v ČR jsou k výkonu státní správy v oboru zvláštní územní ochrany zmocněny zvláštní orgány státní správy (újezdni úřady, resp. Ministerstvo obrany), v Izraeli správu všech ZCHÚ (i ve vojenských oblastech) vykonává INPA. Funkčnost a bojeschopnost izraelské armády je pro stát Izrael natolik strategická, že veškeré zákazy činností a jiná omezení dle NPNRL-1998 se na jakoukoli činnost armádních složek ve vojenských oblastech neaplikují. Takové derogační ustanovení lze považovat za ojedinělé a pro české právní prostředí velmi netradiční. Zákon o ochraně přírody a krajiny sice obsahuje ustanovení, které ve vojenských újezdech omezuje aplikaci taxativně vypočtených ustanovení ZOPK, avšak žádné z nich se netýká oblasti zvláštní územní ochrany přírody.⁵²⁹

⁵²⁹ Blíže viz str. 41-42, 71.

5. Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zaměřila na rozbor právního režimu zvláště chráněných území v České republice a v Izraeli. Prostřednictvím jejich zřizování je zajišťována ochrana přírodních stanovišť, společenství a ekosystémů v krajině. Zvláště chráněná území jako základní prvek zvláštní územní ochrany přírody tak plní nezastupitelnou roli při ochraně biodiverzity a představují významný nástroj ochrany přírody a krajiny jako takové.

Předmětem mého zkoumání bylo zejména srovnání kategorizace zvláště chráněných území, právních nástrojů ochrany a organizace státní správy v oboru zvláštní územní ochrany v České republice a ve státu Izrael. Komparace právních úprav zvláště chráněných území je obecně limitována řadou faktorů. Mezi nimi lze zmínit odlišný historický vývoj komparovaných zemí a na něj navazující odchylné modely právních předpisů, v neposlední řadě rozdílný systém kategorizace ZCHÚ či centralizace státní správy. Se zahraničním srovnáním jakékoli problematiky jsou rovněž neodmyslitelně spjaty též jazykové a překladatelské problémy.

Pokud jde o českou právní úpravu, prvním právním předpisem zabývajícím se mj. zvláštní územní ochranou přírody se stal zákon o státní ochraně přírody z roku 1956, ačkoli začátky poskytování ochrany přírodně cenným lokalitám sahají v českých zemích již do první poloviny 19. století. V současnosti je základním pramenem práva zvláštní územní ochrany přírody komplexní zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 114/1992 Sb. (ZOPK), jehož pojetí je ovlivněno předmětnými právními předpisy EU a mezinárodně-právními závazky, kterými je ČR vázána. Ustanovení ZOPK se v části třetí věnují úpravě vytváření soustavy zvláště chráněných území, členících se do šesti kategorií.⁵³⁰ Jejich režimy ochrany a forma zřizování se liší dle dosažené míry přírodovědecké či estetické hodnoty a jedinečnosti území, buď v národním, nebo mezinárodním rozsahu. Veškeré prostředky ochrany zvláště chráněných území, včetně dobrovolně převzatých závazků (veřejnoprávních smluv), jsou v ČR v praxi aplikovány a ve svém souhrnu poskytují předmětným lokalitám efektivní ochranu. Česká právní

⁵³⁰ Předmětem práce je srovnání českého a izraelského národního systému zvláště chráněných území a z toho důvodu je soustavě NATURA 2000 (upravené v části čtvrté ZOPK) v práci věnována pouze okrajová pozornost. Evropská soustava chráněných území Natura 2000 představuje určitý evropský minimální standard územní ochrany sloužící jako doplnění národních systémů.

úprava se dále vyznačuje propracovaným systémem organizace státní správy prostřednictvím taxativního výčtu orgánů ochrany přírody a jejich kompetencí.

Přestože za prapočátky zvláštní územní ochrany na izraelském území lze považovat 20. léta minulého století, ochrana přírody (a s ním spojené vyhlášení zvláště chráněných území) se stala celospolečenským tématem na přelomu padesátých a šedesátých let. Na právní předpis z tohoto období do velké míry navazuje zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památkách (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1998, NPNRL-1998*), základní pramen práva zabývající se v Izraeli zřizováním zvláště chráněných území. Zákon rozlišuje čtyři typy ZCHÚ, přičemž pouze jedna z nich primárně slouží k zajišťování ochrany přírodních statků. Ostatní kategorie jsou vyhlášeny v historicko-archeologických lokalitách či za účelem uctění památky padlých vojáků. Součástí izraelské právní úpravy jsou všechny základní nástroje ochrany zvláště chráněných území (administrativně-právní, koncepční, ekonomické a nástroje právní odpovědnosti). V oblasti státní správy zvláště chráněných území náleží na vládní úrovni klíčové postavení Ministerstvu ochrany životního prostředí a Ministerstvu vnitra. Jako orgán speciální státní správy provádí v Izraeli svou činnost Úřad pro ochranu přírody a národních parků (INPA).

Primární odlišností, z níž se odvíjejí další rozdílné prvky srovnávaných systémů, jsou odchylné modely samotných právních předpisů. Zatímco české právo vychází z komplexně pojatého zákona upravujícího obecnou a zvláštní ochranu přírody a krajiny, v izraelském prostředí vznikl zákon o zvláště chráněných územích, jejichž účelem je ochrana širšího spektra hodnot či statků. Kategorizaci IUCN, sloužící každé práci o komparaci zvláště chráněných území jako pomocný a spojovací článek, bylo možné v diplomové práci aplikovat pouze v limitovaném rozsahu. V případě dvou izraelských kategorií ZCHÚ (místo národního významu, vojenský památník) jsem totiž dospěla k závěru, že nesplňují základní definiční znaky „chráněného území“ dle IUCN a z hlediska zaměření diplomové práce jsem věnovala hlavní pozornost izraelským přírodním rezervacím a národním parkům.

Pouze tyto dvě kategorie zvláště chráněných území v Izraeli tak lze podrobit srovnání s typologií ZCHÚ dle české právní úpravy ZOPK. Jak již bylo zmíněno výše, v izraelském systému je poskytována ochrana nejrůznějšími typům statků (včetně

historicko-archeologických a kulturních) a zvláště chráněná území taktéž slouží jako relaxační oblasti zřizované k odpočinku veřejnosti (např. jako termální lázně). V oboru zvláštní územní ochrany je primárně vyhlášována za účelem ochrany přírody (v širším slova smyslu – včetně některých složek životního prostředí) jen jediná izraelská kategorie, a to přírodní rezervace. Proto lze rozsah hodnot či statků, kterým poskytují komparované právní úpravy ochranu, podle mého názoru označit za nejvýraznější prvek diferencující českou a izraelskou kategorizaci zvláště chráněných území. V ČR jsou kulturně-historické statky taktéž chráněny, avšak jejich ochrana je zajišťována odděleně (v rámci jiných právních předpisů a odlišnými orgány státní správy).

Co se týče srovnání přírodních rezervací s kategoriemi české zvláštní územní ochrany, lze tyto ZCHÚ svým předmětem ochrany nejbližše přirovnat k maloplošným kategoriím ZCHÚ (národním přírodním rezervacím, přírodním rezervacím, národním přírodním památkám a přírodním památkám). Avšak i v rámci izraelské kategorie přírodní rezervace se jednotlivé lokality natolik odlišují, že obecně pojaté srovnání je velmi obtížné. V některých případech lze například i v Izraeli nalézt přírodní rezervace svou rozlohou ekvivalentní velkoplošným zvláště chráněným územím v ČR (PR Hora Karmel nebo přírodní rezervace v oblasti pouště Negev).

Shodné prvky komparovaných právních úprav představují základní prostředky ochrany zvláště chráněných území, navazující na samotné zřizování a kategorizaci ZCHÚ. Primárně jsou jimi v práci popsány administrativně-právní nástroje ochrany, například dle izraelského NPNRL-1998 stanovení zákazů určitého chování (ekvivalentní základním ochranným podmínkám dle ZOPK) jako systému relativních zákazů s platností na území veškerých ZCHÚ stejné kategorie. Totéž platí pro institut vydávání povolení k některým činnostem v ZCHÚ, který v obou právních úpravách představuje preventivní prostředek ochrany zvláště chráněných území. Rámcově shodné postavení také zaujímají klasické a pro právo nenahraditelné nástroje právní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí (resp. za škodu) a odpovědnosti deliktní.

Pokud jde o komparaci organizace státní správy, kterou lze obecně označit za velmi obtížný předmět srovnání, její základní členění zůstává v obou právních úpravách shodné. Práce věnuje pozornost orgánům obecné i zvláštní státní správy, přičemž nejvíce se zabývá postavením INPA a AOPK (resp. správ národních parků). Těmto

institucím je nejenom zákonem svěřena funkce správních úřadů, ale zároveň jde o orgány plnící činnosti monitorovací, výzkumné a osvětové.

V jiných oblastech zvláštní územní ochrany však spíše převládají odlišnosti. Zdaleka se neprojevují jen existencí rozdílného počtu kategorií zvláště chráněných území (což je přirozené), ale ve více či méně odlišném obsahu jednotlivých institutů jejich ochrany. V některých případech nejsou dokonce právní instituty v izraelském systému zvláštní územní ochrany obsaženy vůbec. Tento fakt může být v některých případech (tzv. smluvní ochrana území či omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu) vysvětlen odlišným systémem izraelského práva (zejm. v souvislosti s rozdílným systémem vlastnictví půdy). V jiných situacích lze nezakotvení právní úpravy považovat za její nedostatek a v rámci úvah *de lege ferenda* za možné doporučení ke zdokonalení izraelského systému zvláštní územní ochrany. Jde například o institut ochranných pásem jako ochrany území před rušivými vlivy okolí, neexistence veřejného seznamu ekvivalentnímu ÚSOP, zavedení koncepčních dokumentů ochrany pro jednotlivá izraelská ZCHÚ.

Oproti tomu inspiraci pro český model zvláštní územní ochrany může představovat model vybírání poplatků za vstup do zvláště chráněných území, upravený v Izraeli v rámci ekonomických nástrojů ochrany jako prostředků nepřímé regulace chování subjektů. Avšak legislativní prosazení a praktické zavedení poplatků za vstup do ZCHÚ shledávám v českém prostředí v nadcházejících letech za nereálné, zejména s ohledem na fakt, že jediné ustanovení ZOPK (§ 24) blíží se tomuto institutu bylo v loňském roce pro nadbytečnost zrušeno. V jiných ohledech považuji český systém zvláštní územní ochrany přírody (leč občas kazuistický) za propracovanější a přehlednější, což se projevuje například v rozvinuté klasifikaci zvláště chráněných území či v konkrétně stanoveném výčtu orgánů ochrany přírody a přehledu jejich kompetencí. Navíc jsou součástí českého práva životního prostředí instituty vedoucí k efektivnímu zajištění chráněných statků (např.: institut odpovědnosti za ekologickou újmu, resp. uložení nápravných opatření dle ZOPK).

Na tomto místě je rovněž důležité zmínit, instituty pro české právní prostředí neznámé či netradiční. Domnívám se, že izraelský systém zvláštní územní ochrany přírody je více než v ČR založen na svěřování kompetencí konkrétním funkcionářům správních úřadů. Například ředitel INPA je oprávněn vydat písemný příkaz vedoucí

k předcházení vzniku škody či přímo ministr ochrany životního prostředí stanoví oblasti, kde platí zákaz vjezdu motorových vozidel. Tento model právní úpravy není pro české právní prostředí obvyklý a v případě nestabilní personální situace podle mého názoru nepředstavuje ani vhodné řešení k zajištění dostatečné ochrany zvláště chráněných území.

Stejně tak za velmi netradiční lze označit derogační ustanovení, které pro činnost izraelských armádních složek ruší veškeré zákazy činností a jiná omezení, stanovené NPNRL-1998. Takto významné omezení ochrany přírody je v izraelském prostředí možné odůvodnit vysoce klíčovou a strategickou rolí armády, která je pro stát Izrael životně důležitá. V českém prostředí nemá podobné ustanovení v rámci zvláštní územní ochrany přírody obdoby, což přisuzuji naprosto odlišnému mezinárodněprávnímu postavení České republiky jako státu ve „středu Evropy“ a Izraeli, židovskému státu na Blízkém východě.

Komparaci právních úprav považuji v jakémkoli oboru za přínosný předmět akademické práce, jak na poli odborně-vědeckém, tak ale i v oblasti legislativní činnosti (v rámci úvah *de lege ferenda*). Ačkoliv se právní předpisy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody v obou srovnávaných státech spíše odlišují, smysl a účel jejich aplikace zůstává stejný. Napříč právními úpravami či celými kontinenty světa je základním smyslem zřízení zvláště chráněných území ochrana přírodních stanovišť, přirozených ekosystémů (a zároveň též jednotlivých složek životního prostředí) a zajištění co nejvyššího stupně biologické rozmanitosti nejenom současným, ale zejména budoucím generacím.

Seznam použitých pramenů a literatury

MONOGRAFIE

- ČEJKA, M.: Izrael a Palestina. Minulost, současnost a směřování blízkovýchodního konfliktu. Brno: Barrister & Principal, 2010.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2010.
- DAMOHORSKÝ, M., SNOPOKOVÁ, T. a kol.: Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015.
- GABBAY, Sh.: The Environment in Israel. Jerusalem: Ministry of the Environment, 2002.
- GELPE, M.: The Israeli Legal System. Durham: Carolina Academic Press, 2013.
- GERLOCH, A.: Teorie práva. Praha: Aleš Čeněk, 2013.
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016.
- CHOSHEN, E., LASTER, R.: Environment, Administration, and Law in Israel. Central Administration (Part II). Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005.
- CHOSHEN, E., LASTER, R.: Environment, Administration, and Law in Israel. Government Ministries (Part III). Jerusalem: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2005.
- KAPLAN, M.: National Outline Plan for Forests and Afforestation, NOP 22, Policy Document. Jerusalem: Keren Kayemeth LeIsrael-Jewish National Fund, 2011.
- KRUPP, M.: Dějiny státu Izrael. Praha: Vyšehrad, 2013.
- LASTER, R., LIVNEY, D.: Environmental law in Israel. Nizozemsko: Kluwer Law International, 2015.
- MALÝ, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Leges, 2010.
- STEJSKAL, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity. Praha: Eva Rozkotová-IFEC, 2006.
- STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde Praha a.s., 2006.
- STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012.
- STEJSKAL, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.

TAL, A.: Pollution in a Promised Land. An Environmental History of Israel. Berkeley: University of California Press, 2002.

PERIODIKA

BÖHNISCH, R.: Ochrana přírody v Izraeli, in: Ochrana přírody č. 5/2011, str. 30-32.

DVOŘÁKOVÁ, J.: Pozastavení rušivé činnosti strážcem přírody, in: Ochrana přírody č. 3/2016, str. 26-27.

FRANKOVÁ, M.: Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí (zejména při ochraně přírody a krajiny). in: AUC Iuridica č. 2-3/2001, str. 9-113.

FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. in: České právo životního prostředí č. 2/2014, str. 103-120.

HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. in: Ochrana přírody č. 4/2010, str. 12-14.

HAVELKOVÁ, S.: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. in: Ochrana přírody č. 5/2016, str. 24-25.

HOFFMANN, A.: Plány péče o chráněné krajinné oblasti. in: Ochrana přírody č. 3/2009, str. 15-16.

HOŠEK, M.: Kdy je národní park národním parkem? Světová kategorizace chráněných území v tuzemské praxi. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 25-28.

KATIN, E.: Environmental Law and Administration in Israel. in: Environmental Policy and Law č. 2/1976, str. 94-97.

KNOTEK, J.: Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. in: AUC Iuridica č. 2/2015, str. 37-49.

KOMÍNKOVÁ, P.: Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny, in: Ochrana přírody č. 1/2009, str. 10-11.

KRISTEN, M.: Řízení o námitkách v procesu vyhlášení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. in: Ochrana přírody č. 2/2010, str. 14-15.

MARŠÁKOVÁ, M.: První zákon o státní ochraně přírody. in: České právo životního prostředí č. 5/2002, str. 96-99.

MAZANCOVÁ, E.: Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti. in: Ochrana přírody č. 4/2014, str. 20-21.

MLČOCH, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny, in: Ochrana přírody č. 2/2012, str. 16-17.

- OLSVIG-WHITTAKER, L., ORON, T., KAPLAN, D., HASSAN, G.: Conservation of Mediterranean wetlands: Israel's two „Ramsar“ sites, En Afeq and Hula Natura Reserves, in: Israel Journal of Plant Sciences č. 53/2005, str. 253-259.
- PELC, F., HŮLKOVÁ, J.: Agentura ochrany přírody v novém kabátě, in: Ochrana přírody č. 1/2015, str. 26-29.
- PEŠOUT, P.: Doplnění soustavy chráněných krajinných oblastí v České republice. in: Ochrana přírody č. 1/2010, str. 6-11.
- PEŠOUT, P.: Silvestrovský výnos - 80 let od vydání, in: Ochrana přírody 6/2013, str. 8-11.
- PEŠOUT, P., KINSKÝ DAL BORGIO, F., LACINA, D.: Příklad komplexní dohody o hospodaření v chráněném území, in: Ochrana přírody č. 5/2013, str. 13-14.
- PEŠOUT, P., PELC, F.: Soustava národních parků v ČR, součást naší přírodní pokladnice. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 11-16.
- PLACHÝ, J.: Postavení vlády ČR v procesu povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích. in: České právo životního prostředí č. 1/2014, str. 43-50.
- STEJSKAL, V.: K nové právní úpravě § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o vyhlášení klidových území národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 2/2017, str. 11-18.
- STEJSKAL, V.: Nová právní úprava národních parků. in: Časopis právo životního prostředí č. 1/2017, str. 22-33.
- STEJSKAL, V.: Stodvacet let od narození Rudolfa Maximoviče, zakladatele moderní ochrany přírody v Československu. in: Ochrana přírody 61/6, 2006 Praha, str. 170-172.
- ŠEDINA, P., BEJČEK, P.: Úprava vstupu a vjezdu do zvláště chráněných území v České republice. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 23-24.
- ŠTURSA, J., HŘEBAČKA, J.: Půl století prvního českého národního parku. in: Ochrana přírody č. 2/2013, str. 2-6.
- TALITMAN, D., TAL, A., BRENNER, Sh.: The devil is in the details, increasing international law's influence on domestic environmental performance. The case of Israel and the Mediterranean sea, in: N.Y.U. Environmental Law Journal, č. 11/2003, str. 414 - 478.
- VRŠKA, T., HORT, L.: Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945. in: Ochrana přírody 1/2008, str. 8-10.

PŘÁVNÍ PŘEDPISY ČR

usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky,
zákon č. 215/1919 Sb. z. a n., zákon záborový,
zákon č. 81/1920 Sb. z. a n., zákon přidělový,
zákon č. 40/1956 Sb., zákon o státní ochraně přírody,
zákon č. 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,
zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči,
zákon č. 282/1991 Sb., zákon o ČIŽP a její působnosti v ochraně lesa,
zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí,
zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny,
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
zákon č. 15/2015 Sb., zákon o zrušení Vojenského újezdu Brdy,
zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

PŘÁVNÍ PŘEDPISY STÁTU IZRAEL

lesní nařízení (*Forest Ordinance* 1926),
zákon o ochraně zvěře žijící ve volné přírodě (*Wildlife Protection Law* 1955),
nařízení o oblastních radách (*Order of Local Councils – Regional Councils* 1958),
zákona o státních kontrolorech (*State Comptroller Law* 1958),
zákon o vodách (*Water Law* 1959),
zákon o odstranění újmy (*Abatement of Nuisances Law* 1961),
zákon o národních parcích a přírodních rezervacích (*National Parks and Nature Reserves Law* 1963),
nařízení o městských radách (*Municipalities Ordinance* 1964),

nařízení o místních radách (*Local Councils Ordinance 1965*),
zákon o územním plánování a právu stavebním (*Planning and Building Law 1965*),
zákon o občanském právu deliktním (*Civil Wrongs Ordinance 1968*),
zákon o udělování podnikatelského oprávnění v obchodním právu (*Licensing of Business Law 1968*),
nařízení o trestním právu procesním (*Criminal Procedure Ordinance 1969 - Arrest and Search*),
zákon o starobylých památkách (*Antiquities Law 1978*),
zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1992*),
zákon o národních parcích, přírodních rezervacích, místech národního významu a vojenských památnících (*National Parks, Nature Reserves, National Sites and Memorial Sites Law 1998*).

JUDIKATURA

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7A28/2000 - 47 ze dne 23. 7. 2003.

INTERNETOVÉ ZDROJE

Evropská služba pro vnější činnost: eeas.europa.eu

Informační portál zveřejňující historické dokumenty a zprávy z období první poloviny minulého století: www.palestineremembered.com

Izraelská informační databáze: www.nevo.co.il

Izraelský mapový vyhledávač: www.amudanan.co.il

Izraelský parlament: main.knesset.gov.il

Ministerstvo ochrany životního prostředí: www.sviva.gov.il

Nejvyšší správní soud: www.nssoud.cz

Organizace pro výživu a zemědělství: www.faolex.fao.org

Světová databáze chráněných území: www.protectedplanet.net

Světový svaz ochrany přírody: www.iucn.org

Úřad ministerského předsedy státu Izrael: www.pmo.gov.il

Úmluva o biologické rozmanitosti: www.cbd.int

Úmluva o mokřadech, majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva: www.ramsar.org

Úmluva o ochraně Středozemního moře před znečišťováním, regionální centrum pro zvláště chráněná území: www.rac-spa.org

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví: whc.unesco.org.

Úřad pro ochranu přírody a národních parků: www.parks.org.il

Ústřední seznam ochrany přírody: www.drusop.nature.cz

Židovský národní fond: www.kkl-jnf.org

OSTATNÍ ZDROJE

Central Bureau of Statistics: Environment Data Compendium. Israel, Central Bureau of Statistics, Jerusalem 2006.

Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., sněmovní tisk č. 501, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017.

INPA: Výroční zpráva INPA, Jeruzalém 2015 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<<http://www.parks.org.il/Documents/2015.pdf#search=%D7%93%D6%B4%D7%99%D7%9F%20%D7%95%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%9F%20%D7%9C%D6%B9%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202014>>.

IUCN: Solutions in focus, Transboundary protected area solutions, IUCN, Gland 2016 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW:

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-081.pdf>

OECD: OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Israel 2011 [cit. 22. 4. 2018]. Dostupné z WWW: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2011_9789264117563-en#.WZDUFcaQx_8#page3.

SCHORR, D.: Forest Law in the Palestine Mandate. Colonial Conservation in a Unique Context, Tel Aviv University, Faculty of Law 2014.

Zpráva Herberta Samuela, vysokého komisaře pro mandátní Palestinu ze dne 31. 7. 1921 [cit. 22. 4. 2018]. <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/udc.htm>

Název práce

Právní úprava zvláštní územní ochrany přírody a krajiny v České republice a v Izraeli

Abstrakt

Předmětem diplomové práce je analýza a porovnání právní úpravy zvláštní územní ochrany přírody v České republice a v Izraeli. Tato práce za hlavní cíl klade poskytnout základní přehled o právním rámci zvláštní územní ochrany přírody v komparovaných státech a srovnáním uvedených institutů upozornit na problematická místa právních úprav. Diplomová práce se člení na pět kapitol. Druhá kapitola, navazující na úvod, se zabývá právní regulací zvláštní územní ochrany přírody a krajiny v České republice a její součástí je pět podkapitol.

První podkapitola nastiňuje historický vývoj vyhlášení zvláště chráněných území v českých zemích a popisuje rovněž dřívější právní režimy zvláštní územní ochrany přírody. Vzhledem k úzkému propojení národní a mezinárodněprávní úpravy práce v druhé podkapitole představuje nejvýznamnější mezinárodní smlouvy, týkající se zvláštní územní ochrany přírody včetně evropské právní úpravy. Dále práce pojednává o jednotlivých kategoriích zvláště chráněných území zřizovaných v České republice a o procesu jejich vyhlášení. Čtvrtá podkapitola analyzuje právní nástroje ochrany zvláště chráněných území, zejména administrativně-právní, koncepční, ekonomické prostředky a nástroje právní odpovědnosti. Na systematizaci orgánů státní správy v oblasti zvláštní územní ochrany přírody je soustředěna pozornost v páté podkapitole.

Třetí kapitola diplomové práce se věnuje zvláštní územní ochraně přírody v Izraeli a její součástí jsou tytéž tematické celky jako v kapitole druhé. Srovnání právních úprav obou států, historických kořenů zvláštní územní ochrany přírody, nástrojů ochrany zvláště chráněných území a dalších v práci popsaných institutů je předmětem čtvrté kapitoly. Závěr práce se v páté kapitole zaměřuje na zhodnocení shodných a rozdílných znaků obou právních úprav a předkládá taktéž úvahy *de lege ferenda*.

Klíčová slova

srovnání právní úpravy, ochrana přírody, zvláště chráněná území

Název práce v anglickém jazyce

Legal regulation of special territorial conservation of nature in the Czech Republic and in the State of Israel

Abstract

This diploma thesis deals with the analysis and comparison of the legal regulation of special territorial nature protection in the Czech Republic and the State of Israel. The main aim of the diploma thesis is to provide an overview of the legal regimes pertaining to special territorial nature protection in the compared countries and to confront different legal institutes and thus draw attention to some problematic aspects of the present law. The thesis is divided into 5 chapters. The first chapter provides an introduction and is followed by the second chapter, which deals with the legal regulation of the special territorial nature protection in the Czech Republic and it is divided into five parts.

The first part of the second chapter briefly introduces the historical development of establishing specially protected areas and also describes former legal regimes of the special territorial nature protection. Since national and international legal regulation in this field are closely connected, the thesis emphasises the most important international treaties in the sphere of special territorial nature conservation, including the legal framework of the European Union. The third part is concerned with classifications of the specially protected areas in the Czech Republic and the process of their establishment. The fourth part analyses legal instruments concerning the protection of the specially protected areas, especially the administrative, conceptual, and economic instruments and the regulation of legal liability. The system of administrative authorities in the field of special territorial conservation of nature is examined in the fifth part of the second chapter.

The third chapter focuses on the legal regulation of the Israeli special territorial nature protection and it is divided into the same thematic parts as the previous chapter. The fourth chapter brings a comparison between the Czech and Israeli legal regulations, the historical roots of the territorial nature protection, instruments of the protection of the specially protected areas and other legal institutes. The conclusion, or the fifth chapter, is concerned with the evaluation of parallel and different features of Czech and Israeli legal

regulations and also provides proposals for constituent changes of the provisions in question.

Keywords

legal comparison, nature conservation, specially protected areas