

ZÁVĚR

V předložené diplomové práci jsem se snažila zachytit problematiku legislativní úpravy institutu zvláštní ochrany přírody a krajiny, chráněných krajinných oblastí. V první části práce se věnuji podrobně vývoji tohoto institutu v českém právním řádu a dále pak stávajícímu pojetí CHKO a jejich postavení v rámci širšího konceptu ochrany přírody a krajiny, zejména s ohledem na ostatní kategorie zvláštní územní ochrany.

V další části pak řeším základní ochranný režim chráněných krajinných oblastí s důrazem na jednotlivé nástroje, které zde lze k ochraně přírody a krajiny využít. Speciálně se pak věnuji některým činnostem, které mají zásadní vliv na utváření poměrů v chráněných krajinných oblastech. Jedná se zejména o zemědělské a lesní hospodaření, stavební činnost a územní plánování a konečně i rozvíjející se turistické a rekreační využívání CHKO. V souvislosti s režimem ochrany přírody a krajiny uvádím i sankční a odpovědnostní nástroje ochrany přírody a krátce zmiňuji i některé mezinárodní aspekty prolínající do ochrany CHKO, s důrazem na program Člověk a biosféra.

V práci jsem se dále pokusila nastínit organizaci státní správy i s ohledem na její chystanou reformu. V kapitole věnované omezení vlastnických práv uvádím některé základní aspekty této problematiky a konkrétní instituty omezující vlastníky a nájemce pozemků v chráněných krajinných oblastech.

V případové studii se podrobně zaměřuji na CHKO Český ráj a jeho legislativní zakotvení, včetně podzákonných předpisů a dále se podrobně zabývám stávající sítí CHKO s ohledem na její zamýšlený rozvoj, přičemž nelze vynechat postup, kterým jsou chráněné krajinné oblasti zřizovány. Konečně pak stručně shrnuji současné ekologické problémy CHKO v ČR. V závěrečné části práce jsem se pokusila o srovnání naší a Slovenské právní úpravy s ohledem na případné rysy slovenské právní úpravy, které by mohly být zdrojem inspirace pro úpravu v ČR.

Chráněné krajinné oblasti jsou institutem, který právní řád ČR zná již přes padesát let, konkrétně od roku 1955, kdy vznikla první CHKO Český ráj a tento institut byl poprvé právně zakotven zákonem č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. CHKO však již tehdy navazovaly na mnohaletou tradici šlechtických rezervací a přírodních parků v našich zemích a staly se tak pokračováním a rozvinutím idey, jejíž prvopočátky

můžeme nalézt snad již v období středověku, zcela zřetelně pak od první poloviny 20. století. Zajímavým poznatkem je, že chráněná území byla v prvopočátcích svého vzniku obvykle spjata s ochranou lesních společenstev, jako významného přírodního fenoménu i současných CHKO.

Základem platné právní úpravy chráněných krajinných oblastí je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon zajišťuje chráněným krajinným oblastem poměrně vysoký standard ochrany, nicméně vzhledem k jeho téměř sedmnáctileté působnosti a několika významným i méně významným novelizacím, které nebyly vždy zcela koncepční, pomalu přichází čas, kdy bude vhodné tento zákon významněji renovovat. Zatím tato obnova probíhá spíše cestou postupných menších novelizací, přičemž ta poslední prochází nyní třetím čtením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Právní režim CHKO je upraven ve třetí části zákona o ochraně přírody a krajiny, věnované zvláštní územní ochraně. Tato část vymezuje pojem CHKO jakožto „*rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě dochovanými památkami historického osídlení.*“ Takto vymezená kategorie odpovídá managementové kategorii V. mezinárodní organizace ochrany přírody IUCN.

Je třeba si uvědomit, že CHKO jsou jen jedním z nástrojů zvláštní územní ochrany, vedle nich existuje ještě jedna velkoplošná kategorie, a to národní park, zacílený na ochranu přirozených, lidskou činností málo ovlivněných ekosystémů, obdobně jako maloplošné národní přírodní rezervace a přírodní rezervace. Přírodní památky a národní přírodní památky pak chrání různé konkrétní hodnoty, například naleziště vzácných rostlin, geomorfologické útvary a podobně, zastoupené vždy na menší ploše. Chráněné krajinné oblasti oproti těmto kategoriím směřují k ochraně nejen přírodních hodnot krajiny, ale i prvků, které zde vznikly v důsledku lidského působení, a právě mozaika těchto prvků tvoří onen právem chráněný harmonicky utvářený celek.

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že chráněné krajinné oblasti jsou vyhlášovány nařízením vlády. Tímto způsobem však byla vyhlášena pouze CHKO

Český les a „přehlášena“ CHKO Český ráj. U ostatních chráněných krajinných oblastí jsou stále v platnosti jejich původní vyhlášovací předpisy, často zastaralé a neslučitelné se současnou legislativou. Vlastní zákon o ochraně přírody a krajiny tento stav řeší mimo jiné v ustanovení § 90 odst. 10 zákona č. 114/1992 Sb., kde uznává statut CHKO vyhlášených dle dříve platné legislativy, když stanoví, že i nadále jakožto chráněné krajinné oblasti podléhají režimu současného zákona.

Základní ochranný režim na území chráněných krajinných oblastí vytváří především zákonem stanovené základní ochranné podmínky, které obsahují seznam zakázaných činností s diferencovanou platností pro jednotlivé odstupňované zóny ochrany. Tento seznam obsahuje pestrý výčet různorodých činností, s odlišnou závažností a možnými dopady pro CHKO. Do budoucna se jeví jako vhodné opatření základní podmínky nově a moderně formulovat a diferencovat dle okruhů činností, kterých se dotýkají, popřípadě též dle jejich závažnosti pro přírodní poměry v CHKO. Některé méně zásadní zákazy by mohly být případně upraveny i podzákonným právním předpisem. Dle odlišné závažnosti by poté mohl být diferencován i případný systém udělování výjimek z těchto základních ochranných podmínek.

V současné době je tato otázka řešena velmi nekonceptně, když výjimky ze všech zákazů uděluje vláda ČR. Na problematičnost až neústavnost ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., kterým byla tato vládní kompetence zakotvena, upozorňuje dlouhodobě většina odborníků zabývajících se problematikou práva životního prostředí i jeho praktickou aplikací. Nesystémovost této úpravy spočívá především v tom, že ústřední orgán výkonné moci rozhoduje o záležitostech, týkajících se často lokálních a marginálních otázek, přičemž tato agenda rozhodně není zanedbatelná. Navíc z formulace zmíněného ustanovení vyplývá, že výjimku lze udělit pouze v případě, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Zde se ovšem již dostáváme k závažnějšímu problému, kdy jednak podle mého názoru v reálném postupu veřejný zájem u řady marginálních záležitostí prokázat nelze, například při povolení vjezdu pro rezidenty CHKO do některých částí CHKO, či povolování bažantnic a podobně, tudíž rozhodování vlády v tomto směru bude zejména pro rezidenty těchto oblastí až příliš přísné, nebo v rozporu se zákonem. Navíc však vláda rozhoduje v každém jednotlivém případě, tedy o konkrétní věci a o konkrétních právech osob, aniž by se na tomto rozhodování jakýmkoliv dalším způsobem podílel samotný žadatel,

popřípadě obce, či další dotčené osoby či případná občanská sdružení, kterých se řízení týká a aniž by bylo zřejmé, dle jakého procesního režimu přitom vláda postupuje, v čemž lze spatřovat rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který stanoví právo účastníků na projednání věci zákonem stanoveným procesním postupem.

Vhodným řešením by zřejmě bylo navrátit pravomoc k udělování výjimek orgánům ochrany přírody. Možné by bylo rozlišit postup pro udělování výjimek z pravidel regulujících méně závažné činnosti zakotvených v podzákoném předpisu správami CHKO, o výjimkách ze zákonem stanovených zákazů by rozhodovalo Ministerstvo životního prostředí. Rozhodování o výjimkách by přitom probíhalo jako standardní správní řízení, což je řešení, které navrhuje i v současné době projednávaný návrh novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nicméně dle posledních pozměňovacích návrhů se opět objevují snahy ponechat vládě určitý vliv na rozhodování o některých významnějších projektech, v nichž jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, v čemž lze sledovat ambice za každou cenu uchovat vládní kontrolu nad prováděním zásadních či strategicky a ekonomicky významných projektů, přičemž otázkou zde vždy bude posouzení míry veřejného zájmu, jakožto neurčitého pojmu umožňujícího poměrně značný prostor pro správní uvážení.

Režim základních ochranných podmínek v CHKO doplňují bližší ochranné podmínky, které stanoví vyhlášovací předpisy jednotlivých chráněných krajinných oblastí. Problémem však je zastaralost těchto předpisů a částečná nepoužitelnost bližších podmínek, které jsou formulovány jako zákazy, přičemž podle platného zákona o ochraně přírody a krajiny lze v bližších ochranných podmínkách uvádět pouze činnosti vázané na souhlas. To v kombinaci s ústavně zakotvenou zásadou, že povinnosti lze ukládat pouze formou zákona, způsobuje neaplikovatelnost těchto podmínek. Řešením by bylo nově vyhlásit všechny existující chráněné krajinné oblasti moderně koncipovaným předpisem v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, tedy ve formě nařízení vlády. Je však třeba říci, že tento postup bude velmi náročný a zřejmě v něm bude nutno postupovat podle stávající úpravy pro vznik, změny a vymezení zón ochrany CHKO, stanovený zákonem č. 114/1992 Sb. (§ 40).

O dočasné řešení se pokouší i projednávaná novela zákona o ochraně přírody a krajiny, která činnosti zakázané nebo omezené bližšími ochrannými podmínkami uvedenými ve vyhlášovacích právních předpisech CHKO i ostatních ZCHÚ označuje za činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK, čímž uvedený nedostatek částečně překlenuje.

Důležitým nástrojem ochrany přírody a krajiny v CHKO je dále tzv. zonace, která vychází ze zákona a podrobně ji vymezují jednotlivé vyhlášky Ministerstva životního prostředí. Území CHKO se tak člení do čtyř zón odstupňované ochrany přírody a krajiny, s nejpřísnějším režimem v první zóně. Je třeba říci, že v současné době je v některých případech toto vymezení konfliktní, zejména tam, kde se nalézají větší sídelní celky, problémem je též zahrnutí některých druhově pozměněných či monokulturních hospodářsky využívaných lesů do druhých a třetích zón. V některých CHKO jsou též první zóny značně fragmentované, např. CHKO Bílé Karpaty a bude tak vhodné zonaci komplexně přehodnotit a upravit.

Významným fenoménem chráněných krajinných oblastí jsou lesní společenstva. Na území CHKO jsou lesy a především hospodaření v nich regulovány jednak složkovým zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a jeho prováděcími vyhláškami, a dále zákonem o ochraně přírody a krajiny, který zejména v rámci základních, případně bližších ochranných podmínek upravuje některá omezení v nakládání s lesy, v závislosti na jejich začlenění do jednotlivých zón CHKO. Mimoto však navíc zákon o ochraně přírody a krajiny v rámci obecné ochrany zahrnuje veškeré lesy na území ČR včetně lesů v CHKO do kategorie významný krajinný prvek. Dochází zde tedy k zajímavému překryvu institutů lesního práva a obecné a zvláštní ochrany přírody a krajiny. Je třeba říci, že v praxi se vždy v případě rozporu uplatní přednostně úprava ZOPK před úpravou lesního zákona, a ustanovení o zvláštní ochraně bude mít přednost před obecným institutem VKP. Toto násobení právních a ochranných režimů nevytváří příliš přehlednou situaci, v praxi může docházet k řadě nejasností, jednotlivá ustanovení si mohou navzájem konkurovat a to jak hmotně právně tak kompetenčně. Zřejmě by bylo vhodné zkvalitnit a doplnit právní úpravu lesů pro území v CHKO alespoň pro nejcenější lesy jádrových zón, tak aby se zde uplatňovala především úprava zvláštní části ZOPK.

Zemědělské hospodaření je činností, která značně ovlivňuje charakter kulturní krajiny CHKO a ve své šetrné podobě je potřebnou součástí péče o krajinu chráněných krajinných oblastí. Základní regulaci zemědělství CHKO představuje nepříliš obsáhlá úprava v zákoně o ochraně přírody a krajiny a ani ostatní normy nestanoví mnoho zákonných omezení, proto je zemědělská činnost usměrňována především prostřednictvím různých dotačních programů, které se snaží zemědělce motivovat k ekologicky výhodnému hospodaření a za tuto „službu krajině“ jim poskytovat finanční úlevy či příspěvky.

Velmi konfliktním tématem na území většiny CHKO je rozrůstající se stavební činnost. Regulaci tohoto odvětví zajišťuje zejména proces územního plánování na celostátní krajské a obecní úrovni, které se následně závazně promítá do územního rozhodování a stavebního řízení. Za účelem ochrany přírody a krajiny na území chráněných krajinných oblastí vystupují v uvedených řízeních správy CHKO jako tzv. dotčené orgány, přičemž orgány rozhodující v územním a stavebním řízení s nimi musí postupovat ve vzájemné součinnosti. Navíc je při veškerých procesech a rozhodování nutné postupovat v souladu se zákonnými právními předpisy, včetně právní úpravy CHKO obsažené v zákoně č. 114/1992 Sb. Ta stanoví některá základní omezení pro stavební činnost, zejména pro první zóny a pro velké projekty v celém území CHKO.

Problémem této oblasti je neustálá snaha investorů a stavebníků k prosazení svých záměrů. Celý proces vychází již z politiky územního rozvoje, která by na centrální úrovni měla zohledňovat i zájem na ochraně trvale udržitelného rozvoje, avšak i zde v rozporu s právní úpravou jsou jednoznačně preferovány zájmy ekonomické nad zájmy ekologickými, což se posléze promítne do nižších stupňů územního plánování a rozhodování. Ačkoliv územní plány obcí rozdělují vhodně zastavitelné a nezastavitelné území, často je do schválených plánů zasahováno iniciací změn s cílem prosadit výstavbu mimo stanovená zastavitelná a zastavěná území. Tam kde obce územní plány dle platné právní úpravy dosud nemají, platí přechodná doba, kdy lze využít ustanovení § 188a stavebního zákona, které umožňuje rozšiřování výstavby i mimo území stávajících intravilánů obcí. Mimo to dochází i k rozmanitému obcházení zákona při územním a stavebním řízení s účelem získat stavební či územní rozhodnutí a posléze realizovat pozměněnou stavbu. Nutné je v této oblasti zajistit důsledný stavební dozor,

správy CHKO mohou v případě potřeby určovat v závazných stanoviscích podmínky a jejich dodržování poté kontrolovat.

Chráněné krajinné oblasti jsou tradičně vyhledávanými lokalitami pro turistiku a rekreaci, avšak masová návštěvnost představuje ohrožení krajinných a přírodních fenoménů CHKO. V této souvislosti stojí za úvahu, zda by nebylo vhodné, některá omezení a zákazy týkající se širokého okruhu návštěvníků CHKO prezentovat na hranicích CHKO, například ve formě jakéhosi návštěvního řádu, který by obdobně jako návštěvní řády národních parků mohl mít formu obecně závazné vyhlášky. Výhodou tohoto postupu by byla především publicita hlavních zásad pobytu v CHKO a zvýšení informovanosti návštěvníků, kteří zpravidla nejsou obeznámeni s bližšími a základními ochrannými podmínkami a případnými následky porušení těchto povinností. Je třeba říci, že právě pravidla spojená s turistikou, sportem, tábořením a vjezdy mimo k tomu určená místa jsou v CHKO nejčastěji porušovanými zákazy. K vyšší informovanosti návštěvníků mohou přispět i naučné tabule a stezky.

Do režimu ochrany přírody a krajiny v CHKO se na nejrůznějších úrovních promítají i závazky České republiky na poli mezinárodní spolupráce. Některé z nich významně ovlivňují právní úpravu a přístupy k ochraně přírody a krajiny v ČR. Na území CHKO se zejména často nalézají oblasti NATURA 2000, CHKO se dotýká i řada závazků plynoucích z mezinárodních smluv, například na území CHKO Třeboňsko, Litovelské Pomoraví, Kokořínsko či Moravský kras se nalézají mezinárodně významné mokřady dle Ramsarské úmluvy, území CHKO Český ráj je součástí sítě Evropských geoparků a zároveň i geoparkem UNESCO. V rámci programu UNESCO Člověk a biosféra (Man and biosphere), pak vzniká celosvětová síť biosférických rezervací, mezi něž byly zařazeny i CHKO Bílé Karpaty, Křivoklátsko, Pálava a Třeboňsko. Osobně považují biosférické rezervace pro svůj statut přírodního prostředí s trvale udržitelnými aktivitami člověka za vzorové území pro všechny CHKO v ČR.

Na území CHKO se stýkají soukromé a veřejné zájmy a v některých případech zde dochází i k omezení vlastnických práv některých dotčených subjektů. Nejvíce se tato omezení týkají vlastníků lesních a zemědělských pozemků a dále pak i stavebníků, majitelů stavebních pozemků a investorů. V celé této problematice se střetávají dvě ústavně chráněné hodnoty, a to právo na příznivé životní prostředí a právo každého jedince vlastnit majetek. Je třeba říci, že nucená omezení práv vlastníků, plynoucí

například z ochranných podmínek CHKO, jsou významnými a efektními nástroji ochrany přírody a krajiny, nicméně svoji nezastupitelnou úlohu mají i dobrovolně převzatá omezení a pozitivní ekonomické nástroje, například finanční příspěvky, či různé dotace a podpory z veřejných rozpočtů. Vzhledem k tomu, že se ochrana přírody v CHKO dlouhodobě neobejde bez spolupráce s vlastníky zemědělské a lesní půdy, je taková pozitivní motivace velmi významným nástrojem ochrany přírody a krajiny. Vlastníky je třeba nejen nuceně ve výkonu jejich vlastnických práv omezovat, ale také v tomto směru vhodným způsobem motivovat.

Stávající síť chráněných krajinných oblastí bude v blízké době ještě rozšířena a v souvislosti s tím narůstá potřeba zefektivnit a zjednodušit proces vyhlášení CHKO, upravený zákonem o ochraně přírody a krajiny. Chystaná novela tohoto zákona upouští od povinnosti písemně obesílat všechny vlastníky a nájemce pozemků na území budoucí CHKO a jako dostatečné stanoví zveřejnění zamýšleného vyhlášení chráněné krajinné oblasti na portálu ministerstva životního prostředí a oznámení ve formě veřejné vyhlášky v obvodech všech dotčených obcí a krajů. Vypořádání námitek bude v budoucnu probíhat mimo správní řízení.

Co se týče pojetí chráněných krajinných oblastí v právním řádu Slovenské republiky, obsahuje řadu shodných rysů, obdobné je zejména celkové zakotvení tohoto institutu v rámci celého systému ochrany přírody a krajiny. Hlavními odlišnostmi úpravy CHKO v českém a slovenském právním řádu je zejména způsob formulace základních ochranných podmínek CHKO. Jistým inspirativním prvkem slovenské právní úpravy by mohl být systém jednotlivých stupňů ochrany aplikovaný jednotně pro celé území SR, a to vzhledem k jeho přehlednosti a jasnosti, avšak právní úprava ČR tak vlastně činí, když režim obecné ochrany přírody vztahuje na celé území CHKO. Úprava SR toto jen výslovně a přehledně shrnuje, což považuji za její pozitivum. Negativem této právní úpravy je nevhodná formulace základních ochranných podmínek jako činností povolovaných rozhodnutím orgánu ochrany přírody, což podle mého názoru může ochranu v CHKO oslabovat.