

Dvě nová nařízení vlády

Co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?

Lucie Pokorná

Začátek letních prázdnin roku 2012 přinesl dvě zásadní události, které budou mít značný význam pro ochranu evropsky významných lokalit (EVL) v České republice. První z nich bylo přijetí nového nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení EVL zařazených do evropského seznamu, které vstoupilo v účinnost 4. července 2012, druhou představovalo zahájení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády o stanovení národního seznamu EVL, které probíhalo ve dnech 25. června – 18. července 2012. Co obě tato nařízení vlády (se zdánlivě velmi podobnými názvy) do českého právního řádu přinášejí a jakým způsobem mohou přispět k ochraně jednotlivých EVL u nás, komentuje následující článek.

Proces vyhlášení EVL

Pro co nejpřesnější pochopení změn, které přijetí obou nařízení vlády způsobí, je třeba si úvodem připomenout proces, kterým jsou EVL vyhlášovány a který vyplývá z článku 4 směrnice Rady (ES) 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích) a z části čtvrté (zejména z ustanovení § 45a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Na rozdíl od ptačích oblastí, kdy pro každou z nich existuje vlastní právní předpis (tedy celkem 41 nařízení vlády, viz ustanovení § 45e ZOPK), a jejichž vyhlášení se tudíž podobá vyhlášení zvláště chráněných území, byly všechny EVL shrnuty do jediného, tzv. národního seznamu. Na základě příloh I a II směrnice o stanovištích byl pro Českou republiku vytvořen referenční seznam obsahující evropsky významné typy stanovišť a rostlinné a živočišné druhy vyskytující se na území ČR. V letech 2000–2003 bylo provedeno podrobné mapování výskytu těchto typů stanovišť a druhů na celém území ČR. Podle výsledků mapování byl vytvořen seznam lokalit vhodných k vyhlášení za evropsky významné. Národní seznam byl následně na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 45a ZOPK v tehdy platném znění vydán jako nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam EVL. Poté, co národní seznam získal podobu platného a účinného právního

předpisu, mohly být informace o jednotlivých lokalitách zařazených do národního seznamu předány k posouzení Evropské komisi, která v souladu se směrnicí o stanovištích vydala rozhodnutí o jejich zařazení či nezařazení do evropského seznamu a oznámila toto rozhodnutí v Úředním věstníku EU. Česká veřejnost byla o lokalitách přijatých na evropský seznam informována prostřednictvím sdělení MŽP, publikovaných ve Sbírce zákonů (viz sdělení MŽP č. 81/2008 Sb. pro lokality, které byly na evropský seznam zařazeny, a sdělení MŽP č. 82/2008 Sb. pro lokality, které na evropský seznam zařazeny nebyly).

V následujících letech Evropská komise podrobila národní seznam opakovanému vyhodnocení z hlediska jeho dostatečnosti pro plnění cílů směrnice o stanovištích. Výsledkem bylo dvojí doplnění národního seznamu o další lokality. Nařízení vlády č. 132/2005 Sb. bylo tudíž dvakrát novelizováno; v roce 2007 nařízením vlády č. 301/2007 Sb., které národní seznam doplnilo o nové EVL z panonské biogeografické oblasti, a v roce 2009 nařízením vlády č. 371/2009 Sb., doplňujícím národní seznam o nové EVL z kontinentální biogeografické oblasti. Také obě doplnění národního seznamu byla posouzena Evropskou komisí, která vydala rozhodnutí o zařazení nově doplňovaných EVL do evropského seznamu. Pro informaci o lokalitách z panonské biogeografické oblasti uvedených v nařízení vlády č. 301/2007 Sb., zařazených rozhodnutím Evropské komise ze dne 12. prosince 2008 do evropského seznamu,

bylo vydáno sdělení MŽP č. 66/2009 Sb. Následně však došlo ke změně vnitrostátní právní úpravy (viz podrobněji níže) a pro lokality z kontinentální biogeografické oblasti uvedené v nařízení vlády č. 371/2009 Sb., zařazené do evropského seznamu rozhodnutím Evropské komise ze dne 10. ledna 2011, již podobné sdělení vydáno nebylo.

Změny v právní úpravě soustavy Natura 2000 vyvolané novelou ZOPK v roce 2009

Těsně předtím, než se na podzim roku 2009 podařilo dokončit poměrně dlouhý proces projednávání doplnění národního seznamu o nové lokality v kontinentální biogeografické oblasti¹, byla přijata velká novela ZOPK, provedená zákonem č. 349/2009 Sb., která se podstatným způsobem dotkla také právní úpravy soustavy Natura 2000. Jednou ze změn, které od 1. prosince 2009 vstoupily v účinnost, byla inovace formy, jakou MŽP oznamuje veřejnosti lokality zařazené do evropského seznamu. Forma sdělení publikovaného ve Sbírce zákonů byla nahrazena nařízením vlády (viz § 45c odst. 1 ZOPK, ve znění zákona č. 349/2009 Sb.). Hlavním důvodem pro změnu formy z nezávazného sdělení na formu právního předpisu byla skutečnost, že dosavadní způsob publikování nerefletoval fakt, že zveřejnění informace o zařazení či nezařazení lokality na evropský seznam má významné právní důsledky pro

1 Podrobněji k celému procesu předjednávání i k projednávání samotného nařízení vlády č. 371/2009 Sb. viz Hošek M., Drábková J., Dostálová A. (2010): Doplnění národního seznamu evropsky významných lokalit pro kontinentální biogeografickou oblast. *Ochrana přírody* 65: 23-6.

ochranný režim dané EVL. Druhou, daleko podstatnější změnou, kterou novela ZOPK přinesla, bylo doplnění dosavadních forem ochrany evropsky významných lokalit o novou (jednodušší) možnost, které se, ačkoliv ZOPK žádný takový termín neobsahuje, ustálilo říkat „základní ochrana“.²

Česká republika je povinná zabezpečit pro všechny EVL dostatečná ochranná opatření zajišťující udržení příznivého stavu předmětů ochrany, tj. evropských stanovišť a evropsky významných druhů. Tato povinnost vyplývá přímo ze směrnice o stanovištích. Dosavadní právní úprava (před novelou ZOPK) k dosažení tohoto závazku předpokládala, že všechny EVL musejí být do šesti let od jejich zařazení na evropský seznam vyhlášeny za zvláště chráněné území, přičemž jedinou možností, jak je chránit jiným způsobem, bylo uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK s vlastníkem pozemku, na kterém se EVL nachází.³ Po celou dobu od zařazení lokality do národního seznamu až do okamžiku, kdy byla zajištěna ochrana EVL pomocí vyhlášení zvláště chráněného území (či uzavření smlouvy), byla lokalita chráněna režimem předběžné ochrany podle § 45b ZOPK.⁴ V případě, že lokalita nebyla na evropský seznam zařazena, přestala předběžná ochrana platit okamžikem zveřejnění lokality v přehledu EVL, které nebyly zařazeny na evropský seznam. Pro lokality, které na evropský seznam naopak zařazeny byly, začínala od okamžiku jejich zařazení na evropský seznam (bez ohledu na to, kdy bylo publikováno příslušné sdělení MŽP o zařazení EVL na evropský seznam) běžet šestiletá lhůta pro zajištění ochrany lokality prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území (viz ustanovení § 45c odst. 3 ZOPK ve znění před novelou). Jinak však, jak už bylo řečeno, nebyla-li mezitím uzavřena smlouva podle § 39 ZOPK, se ochranný režim těchto EVL neměnil a až do doby vyhlášení zvláště chráněného území pro ně platil režim předběžné ochrany.

Nyní, po novele ZOPK, stále platí, že předběžná ochrana EVL počíná zařazením EVL do národního seznamu (§ 45b odst. 1 ZOPK), přestává však platit již okamžikem vyhlášení EVL za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu – tedy vydáním nařízení vlády podle § 45c

odst. 1 ZOPK⁵, případně po zveřejnění v přehledu evropsky významných lokalit, které nebyly zařazeny do evropského seznamu, vyhlášením formou sdělení MŽP ve Sbírce zákonů (viz § 45b odst. 2 ZOPK – pro lokality do evropského seznamu nezařazené se tedy nic nemění). Dalším možným právním důvodem skončení režimu předběžné ochrany je vyhlášení EVL za zvláště chráněné území nebo nabytí účinnosti smluvní ochrany, došlo-li k němu dříve, než byla daná EVL vyhlášena za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu, tedy před 4. červencem 2012. Tyto skutečnosti sice již nejsou po novele zákona v ustanovení § 45b ZOPK explicitně zakotveny, je však možno je dovodit z toho, že ochrana poskytovaná EVL v důsledku vyhlášení zvláště chráněného území či uzavřením smlouvy je podstatně přísnější než ochrana předběžná, která je tudíž touto přísnější ochranou fakticky konzumována. K posledně popsané situaci, kdy bylo vyhlášeno zvláště chráněné území či uzavřena smlouva dříve, než byla EVL vyhlášena nařízením vlády za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu, došlo v mnoha případech samozřejmě právě proto, že ochrana lokalit, které byly do národního seznamu zařazeny nařízením vlády č. 132/2005 Sb. (původní národní seznam) a nařízením vlády č. 301/2007 Sb. (doplnění pro panonskou biogeografickou oblast) a jejichž zařazení na evropský seznam bylo v souladu s předchozí právní úpravou oznámeno pouze sdělením MŽP ve Sbírce zákonů, měla být dle ZOPK před novelou zajištěna do šesti let od jejich zařazení na evropský seznam, tj. do roku 2013, resp. 2014, což bylo v mnoha případech již zrealizováno a naplněno.

Nařízení vlády č. 208/2012 Sb.

Pouze tímto způsobem vyhlášené EVL (tj. EVL, jejichž zařazení do evropského seznamu vyhlásila vláda nařízením) jsou chráněny před poškozováním a ničením, tj. v režimu základní ochrany. Jinými slovy, dokud nebylo vydáno nařízení vlády podle § 45c odst. 1 ZOPK, nemohla být v žádné EVL (bez ohledu na to, kdy byla zařazena do evropského seznamu) základní ochrana aplikována, a to dokonce ani v těch EVL, které byly do evropské-

ho seznamu zařazeny před novelou zákona a byly ve Sbírce zákonů oznámeny sdělením MŽP podle § 45a odst. 4 ZOPK ve znění před novelou (č. 81/2008 Sb. a č. 66/2009 Sb.). Těmto sdělením rozhodně není možno přiznávat stejné účinky, jaké má nařízení vlády vydané podle § 45c odst. 1 ZOPK, ve vztahu k institutu základní ochrany jsou tato sdělení zcela irelevantní. Na druhou stranu je však třeba si uvědomit, že právní účinky vyplývající ze zařazení lokality na evropský seznam (zejm. započítání běhu šestileté lhůty podle § 45c odst. 5 ZOPK) nastávají vždy okamžikem (prvního) zařazení lokality na evropský seznam, opětovně zveřejnění informace o zařazení lokality do evropského seznamu již žádné podobné účinky nemá.

Diskutovanou otázkou byla povinnost znovu vybízet vlastníky k uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK. Ustanovení § 45c odst. 5 ZOPK, ve znění zákona č. 349/2009 Sb., však zcela jednoznačně stanoví povinnost orgánu ochrany přírody do 30 dnů ode dne vyhlášení nařízení vlády podle § 45c odst. 1 ZOPK ve Sbírce zákonů upozornit vlastníky pozemků v EVL, jejichž ochranu je podle nařízení vlády podle § 45a odst. 2 ZOPK třeba zajistit vyhlášením zvláště chráněného území, že ochrana těchto EVL (v případě, že to § 39 ZOPK připouští) může být zajištěna smluvně. Zákon č. 349/2009 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by stanovilo výjimku z této povinnosti pro EVL zařazené do národního seznamu již dříve (ve letech 2007 a 2008) a které byly ke smluvní ochraně již jednou nabídnuty podle tehdy platného znění ZOPK.

Tzv. základní ochrana EVL

Novelizované ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK, zakotvující základní ochranu, stanoví, že EVL jsou „chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškozování nebo ke zničení předmětu ochrany,“ a dále, že „k zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody“. Tento ochranný režim, přísnější než režim předběžné ochrany, obdobný například s ochranným režimem významných krajinných prvků, se

2 Viz také Hošek M. (2011): Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit. *Ochrana přírody* 66: 20-24.

3 Více viz Komínková P. (2009): Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody* 64: 10-11. Uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK se v praxi ukázalo jako možnost použitelná jen pro některé EVL. V současné době je podle Ústředního seznamu ochrany přírody smluvně chráněno pouze 16 lokalit. Smluvní ochrana je vhodná zejména pro ty EVL, které se nacházejí na pozemcích vlastněných pouze jedním subjektem – v praxi tedy především pro velmi malé EVL, například kostely s výskytem netopýrů, nebo pro EVL nacházející se ve vojenských újezdech.

4 Podstatou režimu předběžné ochrany je „zákaz poškozování“ lokality, přičemž je výslovně stanoveno, že za poškozování se nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy.

5 Zákon v ustanovení § 45c odst. 1 ZOPK ukládá vládě povinnost vyhlásit EVL zařazené do evropského seznamu nařízením ve lhůtě 90 dnů od účinnosti příslušného rozhodnutí Komise, což nebylo dodrženo. Zákon však s nedodržением této lhůty nespojuje žádné následky (například nemožnost aplikovat na těchto územích základní ochranu), jedná se pouze o lhůtu pořádkovou.

uplatní pro všechny EVL, které byly zařazeny na evropský seznam a následně vyhlášeny nařízením vlády podle § 45c odst. 1 ZOPK. Pro některé lokality se jedná pouze o přechodný režim, který se v nich uplatní pouze do doby, než bude jejich ochrana zajištěna vyhlášením zvláště chráněného území či uzavřením smlouvy s vlastníky dotčených pozemků. Nově však budou existovat i lokality, k jejichž ochraně režim základní ochrany postačí a žádné další kroky, tedy ani vyhlášení zvláště chráněného území, ani uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK, již nebudou k zajištění dostatečné ochrany EVL nutné. Slovy ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK, „vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany EVL přísnější ochranu než podle odst. 2, stanoví vláda nařízením u této EVL nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně“. Nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 301/2007 Sb. a č. 371/2009 Sb. (platný národní seznam), však obsahuje uvedení kategorií zvláště chráněných území u všech 1 087 EVL, které jsou nyní součástí národního seznamu.

Nový národní seznam EVL

Aby základní ochrana nezůstala jen „vylepšenou předběžnou ochranou“ po dobu od zařazení EVL na evropský seznam do vyhlášení EVL za zvláště chráněné území, ale mohla skutečně sloužit k tomu, k čemu byla novelou do ZOPK implementována, je třeba národní seznam novelizovat a uvést jej do souladu s novým zněním příslušných ustanovení ZOPK. MŽP proto připravilo a koncem června 2012 rozeslalo do meziresortního připomínkového řízení zcela nové nařízení vlády o stanovení národního seznamu. *De facto* se skutečně jedná pouze o novelu stávajícího národního seznamu, ačkoliv *de iure* je nařízením vlády předkládáno jako zcela nový právní předpis rušící ten předchozí. Je tomu tak proto, že Legislativní pravidla vlády ČR

neumožňují vydat úplné znění nařízení vlády a v případě vydání další (již čtvrté) novely národního seznamu by byl výsledek značně nepřehledný a v praxi jen velmi obtížně použitelný. Zásadní změnou, klíčovou pro to, aby se mohl plně uplatnit institut základní ochrany, bude vypuštění nyní v národním seznamu uvedené kategorie zvláště chráněných území u těch EVL, které postačí chránit pouze v režimu základní ochrany a nebude třeba je vyhlášovat za zvláště chráněné území. Všechny EVL v národním seznamu byly přezkoumány za účelem návrhu vhodných forem ochrany, výčet navrhovaných kategorií zvláště chráněných území u jednotlivých lokalit v předkládaném nařízení vlády je tak založen na odborném návrhu, který připravila Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci s krajskými úřady jakožto příslušnými orgány ochrany přírody. Přijetí nového nařízení vlády takto umožní zajistit 199 EVL prostřednictvím základní ochrany na celém jejich území (celková rozloha 14 480,4 ha) a dalších 195 EVL zčásti (na celkové výměře 113 770,6 ha).⁶ Zároveň budou z národního seznamu vypuštěny uvedené kategorie již existujících zvláště chráněných území, tj. těch, které již byly vyhlášeny a nenaplnují tak díky ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK („k jejichž ochraně je třeba vyhlásit“).

Nové nařízení vlády o stanovení národního seznamu EVL přinese vedle změn v navrhovaných kategoriích zvláště chráněných území i některé další změny. Mezi ty nejvýznamnější patří především upřesnění vymezení jednotlivých lokalit (budou sjednocena měřítka, ve kterých jsou uvedeny mapky představující orientační grafické znázornění hranic jednotlivých EVL, v Ústředním seznamu ochrany přírody budou uloženy podrobné mapové podklady stanovující jednoznačně vedení hranic EVL), zpřesnění vymezení hranic biogeografických oblastí na území České republiky (v předkládaném návrhu nařízení vlády je namísto seznamu katastrálních území panonské biogeografické oblasti uvedena mapa ČR s orientačním grafickým vymezením hranic biogeografických oblastí),

změna způsobu udávání rozlohy lokalit (rozloha bude nově zaokrouhlena na desetiny hektaru) či aktualizace seznamu katastrálních území pro každou EVL.

Závěr

Je zřejmé, že obě nařízení vlády jsou vzájemně provázána a přijetí jednoho, aniž by zároveň bylo přijato také druhé z nich, nepřinese samo o sobě žádoucí přínos pro ochranu přírody v České republice. Budou-li však přijata obě nařízení vlády, tedy vedle již účinného nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu, také připravované nařízení vlády o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, přinese to významné usnadnění zajištění ochrany některých EVL a umožní plně využít potenciál nového institutu základní ochrany, zavedeného novelou ZOPK v roce 2009 za účelem zjednodušení administrativy v podobě nevyhlásování zvláště chráněných území v odůvodnitelných případech.

Autorka pracuje v Odboru legislativní Ministerstva životního prostředí

LITERATURA

KOMÍNKOVÁ P. (2009): Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody* 64: 10-11. – HOŠEK M., DRÁBKOVÁ J., DOSTÁLOVÁ A. (2010): Doplnění národního seznamu evropsky významných lokalit pro kontinentální biogeografickou oblast. *Ochrana přírody* 65: 23-26. – HOŠEK M. (2011): Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit. *Ochrana přírody* 66: 20-24. – MIKO L., BOROVIČKOVÁ H. [ed.] (2007): Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha. C. H. Beck. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8. – STEJSKAL V. (2006): Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vydání. Praha. Linde. 592 s. ISBN 80-7201-609-1.

6 Číselné údaje byly převzaty z důvodové zprávy k návrhu nařízení vlády o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit.

SUMMARY

Pokorná L.: Two New Orders with a Similar Title: How They Would Support Conservation of the Sites of European Importance in the Czech Republic?

The article aims at presenting a possible impact of the two new Government orders on conservation of the Sites of European Importance (pursuant to Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, the term for Site of Community Importance, SCI under the European Union's Habitats Directive), namely

Order of the Government of the Czech Republic No. 208/2012 Gazette on Declaration of the Sites of European Importance listed in the European Union List of SCIs which entered into force on July 4, 2012, and the Order of the Government of the Czech Republic on the National List of the Sites of European Importance: the latter is being debated by other sectors and other stakeholders. In the introductory part of the article, the process of declaring the Sites of European Importance is summarized and ways which can be used for their conservation and management are also described there. The so-called basic protection of the Sites of European Importance introduced by the above amended Act is presented in details: its implementation in practice is possible just due to adopting both the Czech Republic's Government Orders.