

Úprava vstupu a vjezdu

do zvláště chráněných území v České republice

Petr Šedina a Petr Bejček

V České republice je možnost přístupu do krajiny tradičním institutem. Svoboda pohybu a pobytu je zaručena již v Listině základních práv a svobod v článku 14 odst. 1. Zároveň se k tomuto principu vztahuje i ustanovení § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), tedy že každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, ale je přitom povinen respektovat oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy. Jak k takovému institutu přistoupit ve vztahu ke zvláště chráněným územím?

Ústavní základ

Přímo v článku 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod je stanoveno, že svoboda pohybu a pobytu může být omezena zákonem na vymezených územích, jestliže je to nevyhnutelné z důvodu ochrany přírody. Tato možnost je upravena v § 16 odst. 2 a § 29 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., které jasně stanoví, že v rámci národních přírodních rezervací a 1. zón národních parků je zakázáno vstupovat mimo vyznačené cesty všem, kromě vlastníků a nájemců daných pozemků, což je doplněno zákazem vjíždět motorovými vozidly mimo silnice, místní komunikace a vyhrazená místa ve všech zvláště chráněných územích¹. Zároveň v § 64 zákona č. 114/1992 Sb. je upravena možnost omezení vstupu z důvodu ochrany přírody, hrozí-li poškození území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškození jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností. Použitím tohoto ustanovení je možné dosáhnout přímé jednorázové ochrany přírody, jako příklad je možné uvést omezení vstupu a tím i horolezectví v určitých lokalitách v době hnízdění chráněných druhů ptáků. Pro dlouhodobější preventivní ochranu a regulaci by bylo žádoucí použití jiného právního nástroje, který je v zákoně č. 114/1992 Sb. upravený pouze pro prioritní území České republiky z hlediska ochrany přírody, což jsou národní parky. Konkrétně se jedná o § 24 uvedeného zákona, který umožňuje regulační zpoplatnění vjezdu, setrvání nebo jízdy motorového vozidla na území národního parku a vstupu do vybraných míst národního parku mimo zastavěná území obcí. Tato právní úprava však není dostatečná a po novele č. 349/2009 Sb., kterou je novelizován zákon

č. 114/1992 Sb., by její uplatňování bylo v rozporu se zákonem i s ústavou.

Kde je problém?

Hlavní legislativní překážka pro zavedení poplatků za vstup a vjezd do národních parků spočívá v dosavadní absenci vyhlášky Ministerstva životního prostředí, k jejímuž vydání je sice ministerstvo zmocněno v § 24 odst. 3, resp. § 79 odst. 4 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., ale zatím k vydání takové vyhlášky nedošlo. Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod stanoví, že poplatky mohou být ukládány jen na základě zákona. Zákon by tak měl určit všechny jejich podstatné náležitosti, aby rozsah poplatkové povinnosti byl dostatečně vy-

mezen přímo zákonem, nikoli že by tak důležitý element poplatku, jako je např. určení jeho výše, mohlo být delegováno na podzákonnou normotvorbu orgánu moci výkonné. Každá veřejnou mocí ukládaná povinnost musí mít určeny své zákonné meze, ke kterým v případě vybírání poplatků patří bezpochyby vymezení účelu poplatku, jeho maximální výše, nebo alespoň pravidla, na jejichž základě lze výši vybírání poplatků určit (např. cenové rozpětí, v jehož rámci lze poplatek stanovit). Pokud takovéto náležitosti nebudou stanoveny přímo v zákoně, je zde reálná hrozba podání ústavní stížnosti proti podzákonnému předpisu, který by výši stanovil. V současné době nejsou na území žádného národního parku vybírány poplatky za vstup a vjezd podle tohoto



Správa Krkonošského národního parku opravuje a buduje pro zdejší vysoký počet turistů návštěvnickou infrastrukturu. Na fotografii štětování cesty nedaleko Luční boudy v roce 2012
Foto Pavel Pešout

ustanovení. Vzhledem k tomu, že probíhá proces novelizace zákona č. 114/1992 Sb., čeká se na výsledek těchto jednání, na základě kterého bude jasné, jak postupovat.

Jiné postupy v praxi

V České republice se vstupné vybírá v rámci některých zvláště chráněných území především v jeskyních. Výběr takového poplatku je umožněn na základě porovnání § 3 odst. 1 písm. m) a § 10 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., kdy krajinou se rozumí část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, zatímco jeskyněmi jsou podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich. Jeskyně tudíž nejsou součástí krajiny, protože jako takové nesplňují stanovené podmínky. Tento závěr je možné podpořit srovnáním § 61 odst. 3 a § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., které stanoví, že každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, ale zároveň, že jeskyně nejsou ani součástí pozemku, ani předmětem vlastnictví. Na základě těchto skutečností se nejedná o omezení vstupu do krajiny, a je tedy možné poplatek vybírat. Správa jeskyní České republiky (SJ ČR) vybírá v současné době vstupné ve čtrnácti případech, týká se to například Koněpruských jeskyní nebo jeskyní v Moravském krasu. Seznam jeskyní a výše vstupného jsou uvedeny ve veřejně přístupném ceníku na webových stránkách SJ ČR a pohybují se v rozmezí 80–170 Kč za jednoho dospělého. V posledních letech několikrát řešený problém vstupného na vyhlídku do propasti Macocha je ve stavu, kdy se vstupné nevybírá a čeká se na nalezení uspokojivého řešení. Zároveň je nutné uvést situaci ve zvláště chráněných územích, v rámci kterých je vybírán specifický poplatek, většinou za zřízení a údržbu chodníků, cestiček, zábradlí, schodů a vůbec celkové zpřístupnění lokality. Tento postup je poněkud problematický a nejasný, protože se nejedná



V České republice se v rámci chráněných území vstupné vybírá především v jeskyních. Týká se to například Koněpruských jeskyní či jeskyní v Moravském krasu.

Na snímku Proškův dóm, Koněpruské jeskyně

Foto Alexandr Komaško

o poplatků za vstup jako takový, ale o poplatků za služby. O legalitě takových poplatků se vedou dlouhodobě různé spory. Příkladem mohou být Tiské stěny v chráněné krajinné oblasti Labské pískovce nebo Adršpašsko-teplické skály. Další možností uplatnění derivovaných poplatků je parkovné, které je vybíráno na velkém množství míst spojených se zvláště chráněnými územími a mělo by tak alespoň částečně přispívat k jejich ochraně.

Existuje řešení?

Současný stav tudíž ponechává možnost vybírání poplatků ve zvláště chráněných územích v jakémsi spícím stavu, kdy legální možnost by za určitých podmínek mohla vzniknout, ale tendence k realizaci takových záměrů jsou zatím sporné. Na tuto otázku má samozřejmě vliv reakce veřejnosti a celkové důsledky případného zavedení poplatků. Legalizací možnosti zpoplatnit vstup a vjezd do národních parků, ale i dalších kategorií zvláště chráněných území by mohlo dojít k několika pozitivním efektům, kterými jsou například zvýšení kvality turistické vybavenosti a služeb v daných lokalitách, usměrnění

a regulace návštěvnosti tak, aby nedocházelo k nadměrnému poškozování cenných částí přírody, a zvýšení úrovně ochrany přírody ze sociálního i ekonomického hlediska. Zároveň ale hrozí negativní přijetí ze strany určité části veřejnosti či problémy s určením oprávněného subjektu k vybírání takových poplatků.

Poznámka závěrem

Poplatky za vstup do zvláště chráněných území souvisí i se zodpovědností návštěvníků a s respektováním ochrany daného území, což lze demonstrovat na zahraničních přístupech k této problematice². V případech nešetrného zacházení a nadměrného poškozování chráněných území může být zaveden poplatek právě z důvodu údržby a zachování kvality chráněného území, zatímco v místech s vyšší mírou environmentální gramotnosti poplatky vybírány nebývají. Ve svém výsledku by mohlo zavedení poplatků za vstup do zvláště chráněných území na našem území podpořit šetrné zacházení s přírodou a zvýšení veřejného povědomí o důležitosti její ochrany.

Autoři pracují na ředitelství AOPK ČR

¹ Viz § 16 odst. 1 písm. d), §26 odst. 1 písm. c), §29 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb.

² Viz Patzelt Z.: Poplatky a chráněná území. *Ochrana přírody* 65 suppl.:23–25.

SUMMARY

Šedina P. & Bejček P.: On the Entry and Access of Vehicles to Specially Protected Areas in the Czech Republic

In the Czech Republic, a possibility to enter into the landscape has been traditional. Freedom of movement and residence is guaranteed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, but it can be restricted by a law because of nature conservation reasons for that. Thus, there are some legal tools how to prohibit or restrict the entry and access of vehicles in the specific part of an area. Pursuant to Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, they include e.g. the prohibition to step, and to drive, out of roads marked with an approval of a State Nature Conservancy authority, with the exception of owners and tenants of the land, or a possibility to

prohibit entrance into the Specially Protected Areas (SPAs) in the case of risk of their damage or destruction. As a conceptual economic tool, pursuant to Article 25 of the above act, there is a possibility to collect fees for entry and access of vehicles into National Parks. Nevertheless this tool has not been more elaborated. Therefore, it cannot be applied in practice. At present, no fees are collected for access of vehicles in National Park, pursuant the above provision. In SPAs, fees are collected as a contribution to their management, not as primarily fees for entry. Collecting fees for entry to show caves is another example. They are collected by the Cave Administration of the Czech Republic, because a cave is neither legally a part of the landscape nor has an owner. Collecting fees for entry into SPAs is being debated and assumed introducing the fees has to take some different issues into account. They include the amount of the fee, the subject allowed to collect the fees and other issues. The general public response and the impacts of such activities on the individual SPAs is also of great importance.