

**Ministerstvo životního prostředí ČR**  
**Ing. Vladimír František Mana – náměstek ministra**  
**Vršovická 65**  
**100 10 Praha 10**

Vážený pane náměstků.

Níže zasílám právní posouzení návrhu změn zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který prosím považujte za připomínky Obce Modrava.

Právní rozbor je tvořen komentářem k navrhovaným změnám jednotlivých ustanovení a závěrečným zhodnocením. Komentář k navrhovaným změnám respektuje posloupnost obsaženou v Návrhu.

S pozdravem ing. Antonín Schubert, starosta Modravy

### **§ 15 „Národní parky“**

**§ 15 odst. 1:** Obecná definice národních parků obsažená v § 15 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zákon“) je v Návrhu v některých ohledech zúžena, v jiných opět rozšířena. Zůstává zachován požadavek na národní či mezinárodní význam předmětu ochrany; zatímco však stávající dikce tento význam požaduje pouze u rostlin, živočichů a neživé přírody vyskytujících se v přirozených nebo lidskou činností málo ovlivněných ekosystémech na území národního parku, Návrh předpokládá tento význam i u těchto ekosystémů samotných. To lze považovat za zúžení definice národního parku, stejně jako je za zúžení možno považovat požadavek, aby výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů na území národního parku byl „převažující“ (tj. více než 50 % rozlohy), neboť dosud mají tyto ekosystémy zaujímat toliko „značnou část“ národního parku bez bližšího upřesnění tohoto pojmu. Je otázkou, zda Národní park Šumava nově stanoveným definičním znakům vyhovuje. Zúžující povahu má též nový požadavek, aby národní park byl územím „s typickým reliéfem a geologickou stavbou.“ V některých ohledech ovšem Návrh přináší rozšíření definice národního parku. Zatímco podle stávajícího znění zákona musí mít předmět ochrany význam vědecký nebo výchovný, může být důvodem vyhlášení podle Návrhu též jeho význam ekologický nebo osvětový. Změny § 15 odst. 1 zákona ve znění Návrhu mají ovšem převážně formulační povahu, takže patrně nelze očekávat, že by přijetí této části Návrhu mělo za následek změnu dosavadní aplikační praxe.

**§ 15 odst. 2:** Změna je pouze formulační bez rizika vzniku nových faktických důsledků.

**§ 15 odst. 3:** Návrh v tomto ustanovení předpokládá, že národní parky včetně ochranných

pásem budou vyhlášeny přímo zákonem č. 114/1992 Sb., nikoliv parciálními vyhlášovacími zákony, jako tomu bylo v případě Národního parku České Švýcarsko vyhlášeného zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, byť národní parky zbývající byly vyhlášeny formou nařízení vlády (nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany).

Zařazení pravidla, že zákon současně s vyhlášením národních parků vymezení ochranná pásma národních parků, není změnou platné právní úpravy, neboť podle § 37 odst. 1 zákona ve stávajícím znění se ochranná pásma vyhláší stejným způsobem, jako národní parky. Zcela nově je ovšem v předmětném ustanovení Návrhu vymezen obecný dlouhodobý cíl ochrany, kterým je „zachování nebo **postupná obnova přirozených ekosystémů na převažující ploše území národního parku a zachování nebo postupná obnova ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti na zbývajícím území národního parku.**“ Lze soudit, že tato formulace, jakkoliv je koncipována jako obecná, nemá pro KRNAP, NP Podyjí a NP České Švýcarsko reálný význam (zachování přirozených ekosystémů je základním cílem národních parků i bez nutnosti legálního zakotvení) a byla do Návrhu zařazena pouze proto, aby prostřednictvím dikce „postupná obnova přirozených ekosystémů“ umožnila realizaci záměrů popsanych v Plánu péče o Národní park Šumava na období 2014-2017, zejména dlouhodobého cíle managementu lesních ekosystémů („V dlouhodobém horizontu zařadit převážnou část lesů NP do dílčích ploch ponechaných samovolnému vývoji.“).

**§ 15 odst. 4:** Návrh v tomto ustanovení zcela nově popisuje vedlejší poslání národních parků, kterým je „umožnit využití území národního parku k udržitelnému rozvoji života místních obyvatel, ke vzdělávání, výchově, a výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití“. Tato formulace navazující na ustanovení § 1 zákona („Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“) je z hlediska zájmů obyvatel území národních parků sama o sobě bezesporu akceptovatelná, silně problematická je však skutečnost, že Návrhem popisované způsoby využití území národního parku připadají v úvahu pouze „způsobem, který není v rozporu s cíli ochrany národního parku.“ Je tedy zřejmé, že využití území Národního parku Šumava k udržitelnému rozvoji života místních obyvatel, ke vzdělávání, výchově, a výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití bude orgány ochrany přírody považováno za přípustné pouze tam, kde podle názoru orgánů ochrany přírody **nebude na překážku postupné obnově přirozených ekosystémů na převažující ploše území národního parku včetně zařazení převážné části lesů na území národního parku do dílčích ploch ponechaných samovolnému vývoji.**

### **§ 15a až 15d: Vyhlášení jednotlivých národních parků**

§ 15a až 15d mají „technickou“ povahu, neboť jejich prostřednictvím je konzumováno ustanovení § 15 odst. 3 zákona ve znění Návrhu, že všechny národní parky budou vyhlášeny zákonem č. 114/1992 Sb. Současně zákon v přílohách 2 až 5 stanoví bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků, což je analyzováno v příslušné další části tohoto dokumentu. Poprvé jsou tak zákonem zřízeny i všechny správy národních parků, čímž je odstraněna dosavadní potenciální kolize s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR („Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“), kdy s výjimkou Správy Národního parku České Švýcarsko správa žádného národního parku zákonem zřízena nebyla. V § 15d dle Návrhu je tak vyhlášen i Národní park Šumava a je zřízena Správa Národního parku Šumava se sídlem ve Vimperku jako příspěvková organizace.

## § 16 Základní ochranné podmínky národních parků

V § 16 odst. 1 a 2 vymezuje Návrh zcela nově základní ochranné podmínky národních parků, přičemž se předpokládá úplný zánik dosavadní vazby základních ochranných podmínek na zonaci národního parku. Napříště mají být základní ochranné podmínky rozděleny do dvou skupin. První skupina ochranných podmínek se bude týkat celého území národního parku (což není změna stávajícího stavu), druhá pak celého území národního parku vyjma zastavěného území obcí.

K jednotlivým ochranným podmínkám:

**§ 16 odst. 1 písm. a):** Návrh na celém území národních parků zakazuje umisťovat nebo povolovat nové průmyslové stavby, obchodní komplexy, důlní díla a důlní stavby, včetně souvisejících zařízení. Obecný zákaz umisťování a povolování nových průmyslových staveb není novinkou, neboť je v podobě zákazu výstavby nových průmyslových staveb obsažen v § 16 odst. 1 písm. k) zákona, nové je ovšem rozšíření zákazu na obchodní komplexy (bez stanovení jakýchkoliv parametrů pojmu „obchodní komplex“), důlní díla a důlní stavby včetně souvisejících zařízení. Lze soudit, že zákaz umisťování a povolování nových důlních děl a důlních staveb byl formulován zejména v souvislosti s úvahami o obnově těžby zlata na území Národního parku Šumava, když ve zbývajících národních parcích není o zřízení důlních děl či důlních staveb podle poznatků zpracovatele uvažováno.

**§ 16 odst. 1 písm. b):** V tomto ustanovení Návrh zakazuje pro celé území národního parku vymezování nových průmyslových zón. Tento zákaz je zcela nový, který ovšem ve stávajícím textu zákona má obdobu v zákazu výstavby nových průmyslových staveb. Zařazení tohoto nového zákazu proto pravděpodobně nepovede ke změně stávající aplikační praxe.

**§ 16 odst. 1 písm. c):** Návrh na celém území národních parků zakazuje stanovovat nová průzkumná území. Tento zákaz je rovněž zcela nový, důvody jeho zavedení mohou souviset jak se shora zmíněnými úvahami o obnově těžby zlata, tak i s úvahami o těžbě břidlicových plynů.

**§ 16 odst. 1 písm. d):** V tomto ustanovení je pro celé území národních parků zakazována těžba nerostů, rašeliny nebo slatiny. Jde o modifikaci zákazu obsaženého v platném zákoně v § 16 odst. 1 písm. m), který se týká těžby nerostů, hornin a humolitů s výjimkou stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku. Obecná výjimka týkající se stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku již v zákoně zakotvena není (musela by být udělena postupem podle § 43 zákona), což lze označit za zpřísnění právní úpravy, na druhou stranu však zákaz těžby podle Návrhu napříště vůbec nedopadá na horniny, které jsou zvláště ke stavebním účelům využívány nejčastěji. V případě Národního parku Šumava předpokládaným zrušením nařízení 163/1991 Sb. odpadne i pravidlo, že těžit stavební kámen a písek pro stavby v národním parku lze pouze se souhlasem správy národního parku.

**§ 16 odst. 1 písm. e):** Návrh na celém území národního parku zakazuje odstraňování odpadů, které mají původ mimo území národního parku. To je obdobou stávajícího zákazu zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku a zákazu zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, zakotveného do § 16 odst. 1 písm. b) zákona. Vypuštěním části zákazu týkajícího se ostatních odpadů dochází do určité míry k uvolnění regulace, neboť odstraňování odpadů vzniklých na území národního parku zakázáno není. Pojem odstraňování (namísto „zneškodňování“) pak reflektuje terminologii používanou v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, zejména v § 20 až 23.

**§ 16 odst. 1 písm. f):** Na celém území národního parku je podle Návrhu dále zakázáno povolování nebo uskutečňování záměrného rozšiřování geograficky nepůvodních druhů

rostlin nebo živočichů. V tomto ohledu nedochází k žádné změně stávajícího stavu, když totožný zákaz je obsažen v § 16 odst. 1 písm. h) zákona.

**§ 16 odst. 1 písm. g):** Rovněž v tomto ustanovení, které na celém území národního parku zakazuje zavádět intenzivní chovy zvířete, například obory, farmové chovy a bažantnice, kromě záchranných chovů, jde o převzetí stávající právní úpravy (§ 16 odst. 1 písm. i) zákona) pouze s tím rozdílem, že Návrh nepředpokládá zachování zákazu použití otrávených návnad při výkonu práva myslivosti. Důvodem ale bezesporu není záměr předkladatele použití otrávených návnad na území národního parku umožnit, nýbrž spíše reflexe skutečnosti, že obecný zákaz trávit zvěř jedem je obsažen v § 45 odst. 1 písm. b) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění. Nedochází tedy ke změně právního stavu.

**§ 16 odst. 1 písm. h):** Zde zakotvený zákaz změny stávajícího vodního režimu pozemků je Návrhem v celém rozsahu převzat ze stávajícího § 16 odst. 1 písm. j) zákona. Nedochází tedy ke změně právního stavu.

**§ 16 odst. 1 písm. i):** Návrh zavádí na celém území národního parku zákaz vypouštění živočichů. Zákaz je formulován jako všeobecný a nepodmíněný, tj. týká se všech živočichů bez rozlišení na geograficky původní či nepůvodní, domácí či volně žijící. Zákaz postihuje vypouštění zvířete při mysliveckém hospodaření, vypouštění ryb při hospodaření rybářském i rybničním, jakož i vypouštění živočichů ze záchranných center a vypouštění v rámci záchranných programů. S ohledem na skutečnost, že vypouštění není Návrhem nijak definováno, nelze vyloučit, že za vypouštění (a tedy i porušení předmětného zákazu) bude považováno např. i ulétnutí roje včel. Vypouštění je ve všech případech možné jedině za předpokladu předchozího udělení výjimky podle § 43 zákona. Není jasné, jaké důvody vedou předkladatele k takto razantnímu zpřísnění stávající právní úpravy, neboť je otázkou, zda dochované přírodní prostředí některého ze čtyř národních parků bylo v minulosti vypouštěním, resp. vypuštěním živočichů narušeno tak zásadním způsobem, že to vyžaduje reakci zákonodárce. Je nutno podotknout, že v případě Národního parku Šumava je nařízením vlády č. 163/1991 Sb. vypouštění uměle odchovaných jedinců živočišných druhů a znovuzavádění původních rostlinných a živočišných druhů vázáno na souhlas správy národního parku.

**§ 16 odst. 1 písm. j):** Na celém území národního parku je podle Návrhu dále zcela nově zakázáno umisťovat světelné zdroje mimo uzavřené objekty, které směřují světelný tok nad vodorovnou rovinu procházející středem světelného zdroje, Tento zákaz je zcela nový a jeho zřejmým účelem je omezení tzv. světelného smogu. Z Návrhu není zcela zřejmé, zda zákaz postihuje i provozování zdrojů světla, které jsou na území národních parků již nyní umístěny, nebo jen zdrojů umisťovaných nově. V prvním případě by přijetí Návrhu vyvolalo přímé dopady zejména do rozpočtů obcí, které by byly nuceny stávající nevyhovující světelné zdroje nahradit novými, které požadavkům zákona budou odpovídat. Dikci zákona ovšem lépe odpovídá výklad druhý, což znamená, že náklady na pořízení nových zákonu vyhovujících zdrojů světla budou rozloženy v čase v závislosti na rychlosti postupu obnovy obecních, resp. městských světelných mobiliářů. Zákaz současně fakticky znemožňuje, či přinejmenším významně komplikuje možnost použití vánoční a jiné sezónní světelné výzdoby mimo uzavřené objekty, což se týká nejen výzdoby umisťované obcemi a městy, nýbrž i výzdoby umisťované osobami soukromého práva včetně provozovatelů rekreačních zařízení.

**§ 16 odst. 1 písm. k):** Toto ustanovení nově zavádí pro celé území národních parků všeobecný zákaz provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky. Toto omezení se dotkne především osob soukromého práva, u nichž lze použití zakazovaných prostředků zábavy očekávat s vyšší pravděpodobností, než od osob práva veřejného včetně obcí a měst. U osob soukromého práva lze ovšem současně očekávat, že budou ohňostroje či zábavní

pyrotechniku používat bez udělení výjimky, tedy při porušení předmětného zákazu, přičemž budou volit postupy, které znemožní identifikaci „provozovatele“.

**§ 16 odst. 1 písm. l):** Zde zakotvený všeobecný zákaz létání na sportovních létajících zařízeních platný na celém území národního parku lze charakterizovat jako novou formulaci zákazu provozovat létání na padácích a závěsných kluzácích zakotveného do § 16 odst. 1 písm. f) zákona v kombinaci se zákazem pořádat vyhlídkové lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky dle § 19 odst. 1 písm. n) téhož. K faktické změně tedy nedochází.

**§ 16 odst. 1 písm. m):** Návrh zde pro celé území národních parků zavádí všeobecný zákaz provádět lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky pod letovou hladinou 1000 m, kromě letů v případě mimořádných okolností (požáry, živelní pohromy, záchrana života) nebo monitorovací lety pro potřeby obrany státu, správy a ochrany státní hranice. I zde jde o obdobu existujícího zákazu pořádat vyhlídkové lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky dle § 19 odst. 1 písm. n) zákona, která však na rozdíl od § 16 odst. 1 písm. l) Návrhu spočívá na zpřísnění dosavadního režimu, neboť vyloučeny jsou nejen lety vyhlídkové, nýbrž všechny lety, které nejsou prováděny ve významném veřejném zájmu. Ke změně existující aplikační praxe ovšem s vysokou pravděpodobností nedojde. Celé ustanovení je v Návrhu bohužel formulováno zmatečným způsobem, neboť dle použité dikce jsou monitorovací lety pro potřeby obrany státu, správy a ochrany státní hranice rovněž zakázány, ačkoliv bylo pravděpodobným záměrem předkladatele tento typ letů umožnit.

**§ 16 odst. 2 písm. a):** Toto ustanovení nově zavádí pro celé území národních parků vyjma zastavěných území obcí (dále jen „intravilán“, ostatní území dále jen „extravilán“) všeobecný zákaz používat na pozemcích prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany národního parku. Toto ustanovení má své formulační základy v § 16 odst. 1 písm. a) zákona (*„Na celém území národního parku je zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch“*), představuje však jeho **významné zpřísnění**, a to přesto, že dopady citovaného zákazu jsou Návrhem omezovány pouze na extravilán obcí. Zákaz zakotvený v § 16 odst. 2 písm. a) Návrhu je totiž formulován natolik obecně, že zakládá prakticky bezbřehý prostor pro správní uvážení orgánu ochrany přírody ohledně přípustnosti či nepřípustnosti hospodářských činností na pozemcích mimo zastavěné území. Změnou dosavadní formulace *„které mohou způsobit podstatné změny“* na formulaci *„které mohou způsobit změny“* spolu s vypuštěním vazby na hospodaření způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a zejména spolu s nově definovaným propojením s cílem ochrany národního parku, kterým má podle § 1 odst. 3 Návrhu být *„zachování nebo **postupná obnova** přirozených ekosystémů na převažující ploše území národního parku a zachování nebo postupná obnova ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti na zbývajícím území národního parku“*, se vytváří stav, kdy orgány ochrany přírody budou moci hospodaření na pozemcích v extravilánu obcí regulovat prakticky neomezeně směrem k maximalizaci rozlohy přirozených ekosystémů. Jakýkoliv hospodářský postup použitý na pozemcích mimo zastavěné území obcí, o kterém orgán ochrany přírody usoudí, že nesměruje k zachování nebo postupné obnově přirozených ekosystémů na převažující ploše území národního parku, totiž bude možno označit za odporující zákazu a tedy nezákonný.

**§ 16 odst. 2 písm. b):** Na celém území národního parku v extravilánu obcí je podle této části Návrhu zakázáno umísťovat, povolovat nebo provádět stavby, mimo staveb určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a les, správy vodních toků, obrany státu a ochrany státních hranic. Zákaz je modifikací dvou existujících ustanovení zákona, a to § 16

odst. 1 písm. k) zakazujícího na celém území národního parku stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídelní útvary, plavební kanály, elektrická vedení velmi vysokého napětí a dálkové produktovody, a § 16 odst. 2 písm. a), který na území první zóny zakazoval povolování a umístování jakýchkoliv nových staveb. Navrhovaná změna je kombinací liberalizace a zpřísnění. K uvolnění stávajících právních poměrů dochází v zastavěném území obcí, kde nově nemá být zakázáno stavět nové dálnice, silnice, železnice, průmyslové stavby, sídelní útvary, plavební kanály, elektrická vedení velmi vysokého napětí a dálkové produktovody. Ke zpřísnění naopak dochází na území extravilánu, neboť zde bez ohledu na zonaci nebude možno umísťovat a povolovat žádné stavby s výjimkou těch, které jsou v Návrhu výslovně zmíněny. V případě Národního parku Šumava je nutno podotknout, že obdobná omezení stavební činnosti jsou pro území 1. a 2. zóny zakotvena v nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**§ 16 odst. 2 písm. c):** Ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) na celém území národního parku mimo intravilán obcí zakazuje odstraňovat svrchní vrstvu půdy nebo provádět terénní úpravy. Tento zákaz je zcela nový a má za následek ztížení nebo dokonce znemožnění realizace staveb a terénních úprav včetně staveb nových komunikací, při kterých dochází k odstranění svrchní vrstvy půdy, stejně jako ztížení nebo znemožnění využití některých technologií při hospodaření na pozemcích – kdykoliv, kdy při hospodaření na pozemcích vzniknou vyjeté „koleje“ či jiné rýhy, bude možné vzniklý stav označit jako odstranění svrchní vrstvy půdy a tedy i za porušení zákazu.

**§ 16 odst. 2 písm. d):** V ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) je obsažen zákaz povolovat a provádět na celém území národního parku v extravilánu obcí geologické práce. Tento zákaz je zcela nový, důvody jeho zavedení mohou souviset jak se shora zmíněnými úvahami o obnově těžby zlata, tak i s úvahami o těžbě břidlicových plynů. Na území Národního parku Šumava je nicméně obdobný zákaz součástí bližších ochranných podmínek podle § 5 odst. 2 písm. f) nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kde je provádění geologických prací podmíněno souhlasem správy národního parku.

**§ 16 odst. 2 písm. e):** Zde zakotvený zákaz sbírat nerosty, rostliny či odchyťávat živočichy, s výjimkou běžného obhospodařování pozemků, s výjimkou výkonu práva myslivosti a rybářství a práva obecného užívání lesů podle zvláštních předpisů, je obdobou stávajícího zákazu „*sbírat rostliny kromě lesních plodů či odchyťávat živočichy, není-li stanoveno jinak v tomto zákoně, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu národního parku*“, který je zakotven v § 16 odst. 1 písm. g) pro celé území národního parku. Změnu lze označit za žádoucí zpřesnění stávajícího textu zákona, neboť rozsah existujícího všeobecného zákazu se správně zužuje na extravilán obcí.

**§ 16 odst. 2 písm. f):** Toto ustanovení zakazující na celém území národního parku vyjma intravilán obcí používat na pozemcích mimo zahrady umělá hnojiva, kejdu, silážní šťávy nebo pozemky vápnit, je rovněž obdobou existujícího zákazu, a to zákazu hnojit, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady platného pro území prvních zón podle § 16 odst. 2 písm. d) zákona. Na rozdíl od změny popisované v předchozím odstavci jde o částečné zpřísnění regulace, neboť zde zakotvený zákaz použití umělých hnojiv, kejdy, silážních šťáv a vápnění pozemků platí pro pozemky extravilánu obcí nacházející se ve všech zónách, navíc je zde doplněn zákaz vápnění, které zákonem v jeho platném znění zakázáno není. Je otázkou, z jakého důvodu jsou ze zákazu hnojení vyloučeny pouze zahrady, když obdobné důvody ve prospěch použití hnojiv, resp. vápnění, které lze nalézt u zahrad, platí obdobně pro ovocné sady a vinice, které však zákazu podléhají. Na území Národního parku Šumava jsou obdobná omezení součástí bližších ochranných podmínek – vápnění pozemků v extravilánu je v § 5 odst. 2 písm. i) vázáno na souhlas správy národního parku, použití jiných hnojiv je pak zakázáno nebo regulováno v § 10 odst. 2 a 3 nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**§ 16 odst. 2 písm. g):** Ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) dle Návrhu zakazuje na celém území národního parku vyjma intravilán obcí vysévat nebo vysazovat rostliny mimo zahrady s výjimkou vysazování nebo výsevu stanovištně původních dřevin při obnově lesa. Toto ustanovení je zcela nové a lze jej hodnotit zcela jednoznačně jako **zásadní zpřísnění stávajícího právního režimu**. Zákaz v zásadě znemožňuje běžné zemědělské obhospodařování pozemků tvořících součást zemědělského půdního fondu jako orná půda, kde je výsev rostlin neopominutelnou součástí hospodářského cyklu, a významně ztěžuje též hospodaření lesnické. Je totiž zřejmé, že obsah neurčitého pojmu „stanovištně původní dřeviny“ budou naplňovat svými mocenskými akty orgány ochrany přírody podle vlastních představ o původnosti a časovému období, k němuž bude „původnost“ posuzována. Ani zde není zřejmé, proč předkladatel od působnosti zákazu osvobozuje zahrady a nikoliv již ovocné sady či vinice, ačkoliv u nich existují pro osvobození od zákazu totožné věcné důvody.

**§ 16 odst. 2 písm. h):** Zde zakotvený zákaz použití biocidů v extravilánu obcí na celém území národního parku je novým zákazem, který ovšem byl za stávajícího právního stavu dovozován z obecného zákazu hospodaření způsobem vyžadujícím intenzivní technologie podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona. Dopady tohoto zákazu se projevují především v oblasti ochrany lesa proti biotickým škodlivým činitelům, a ohledem na existující aplikační praxi týkající se § 16 odst. 1 písm. a) zákona však přijetí této části Návrhu pravděpodobně nepovede k významnějším změnám dosavadního stavu.

**§ 16 odst. 2 písm. i):** Návrh v tomto ustanovení zakazuje na celém území národního parku mimo intravilán obcí skladovat pohonné hmoty nebo chemické přípravky. Tento zákaz je zákazem novým, který může mít dopady pro provozovatele čerpacích stanic, jakož i pro další osoby soukromého práva s ohledem na neexistující definici pojmu „*skladování pohonných hmot nebo chemických přípravků*“. Nelze tedy vyloučit, že za porušení zákazu bude považováno i uskladnění zanedbatelného množství pohonných hmot kdekoliv mimo intravilán, např. při těžbě dřeva či jiném obhospodařování pozemků. Tuto část Návrhu je možno charakterizovat jako zpřísnění stávající právní úpravy. V případě Národního parku Šumava je skladování chemických přípravků zakázáno na území 1. zón, a to v § 9 odst. 3 nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**§ 16 odst. 2 písm. j):** Návrh zde zakazuje na celém území národního parku mimo intravilán obcí odstraňovat odpady, které mají původ na území národního parku, mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody. Jde převzetí zákazu zneškodňovat ostatní odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, který je součástí § 16 odst. 1 písm. b) zákona. Návrh v tomto ohledu představuje mírnou změnu existujícího stavu v tom ohledu, že odstraňování odpadů pocházejících z území národního parku v intravilánu obcí není vázáno na místa vyhrazená orgánem ochrany přírody.

**§ 16 odst. 2 písm. k):** V této části Návrh zakazuje v extravilánu obcí na celém území národního parku upravovat přirozená koryta vodních toků. Určitou obdobou tohoto zákazu za existujícího právního stavu je ustanovení § 16 odst. 1 písm. j), které na celém území národního parku zakazuje měnit stávající vodní režim pozemků. Nelze očekávat, že by přijetí tohoto ustanovení mělo za následek změnu existujícího faktického stavu, neboť vodní toky jsou ex lege považovány za vyznaný krajinný prvek (§ 3 písm. b) zákona) a k úpravě jejich přirozených koryt je prakticky vždy vyžadováno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona. Obdobně požaduje předchozí souhlas Správy Národního parku Šumava k úpravě a údržbě vodních toků a jiných vodních ploch nařízení vlády č. 163/1991 Sb. v § 5 odst. 2 písm. b).

**§ 16 odst. 2 písm. l):** V extravilánu obcí na celém území národního parku je tímto ustanovením zakázáno rovněž odstraňovat z koryt vodních toků splaveniny nebo jiné

přirozeně vzniklé překážky, kromě případů bezprostředního ohrožení života a zdraví osob nebo hrozby vzniku značných škod na majetku. Tento zákaz nemá v platném znění zákona rovněž žádný předobraz vyjma ustanovení § 16 odst. 1 písm. j) zakazujícího na celém území národního parku měnit stávající vodní režim pozemků. S ohledem na to, že odstraňování splavenin nebo jiných přirozeně vzniklých překážek zpravidla nebude považováno za zásah do významného krajinného prvku vodní tok, který by podléhal závaznému stanovisku podle § 4 odst. 2 zákona, je tuto část Návrhu možno označit za zpřísnění stávající úpravy. Na území Národního parku Šumava jde o činnost v současnosti podmíněnou souhlasem správy národního parku (§ 5 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 163/1991 Sb.)

**§ 16 odst. 2 písm. m):** V § 16 odst. 2 písm. k) se dle Návrhu zakazuje v extravilánu obcí na celém území národního parku vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů veřejné správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření v národním parku, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu, vozidel vodohospodářských organizací a vlastníků nemovitostí v souvislosti s jejich užíváním. Popsaný zákaz je převzat z § 16 odst. 1 písm. d) stávajícího znění zákona, který zakazuje na celém území národního parku vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu a vozidel vodohospodářských organizací. Navrhovaná změna je žádoucím zpřesněním stávajícího textu zákona, neboť rozsah existujícího všeobecného zákazu se správně zužuje pouze na extravilán.

**K § 16 odst. 2 písm. n):** Obdobně jako v předchozím případě je do této části Návrhu „transponován“ zákaz jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody zakotvený do § 16 odst. 1 písm. f) zákona s platností pro celé území parku. Těž zde jde o žádoucí zpřesnění stávajícího textu zákona, a to z důvodů, které byly uvedeny v komentáři k předchozímu ustanovení.

**§ 16 odst. 2 písm. o):** Zde zaváděný zákaz provozovat horolezecké sporty, splouvání vodních toků nebo jiné vodní sporty mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, platný na celém území národního parku mimo intravilán obcí, v části týkající se horolezectví převzat z § 16 odst. 1 písm. f), a v části týkající se splouvání vodních toků z § 16 odst. 1 písm. e), když v obou případech je vztažen na celé území národního parku. Změna vyplývající z Návrhu je jen kosmetická, neboť provozování horolezectví či splouvání vodních toků v intravilánu obcí zpravidla nepřipadá v úvahu.

**§ 16 odst. 2 písm. p):** Zákaz tábořit nebo bivakovat mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody je upřesněním zákazu obsaženého v § 16 odst. 1 písm. c) zákona a současně jeho rozšířením i na dosud díky rozhodovací praxi Nejvyššího právního soudu tolerovanému bivakování. Změnu lze hodnotit jako žádoucí zpřesnění stávajícího textu zákona, neboť rozsah existujícího všeobecného zákazu se správně zužuje pouze na extravilán.

**§ 16 odst. 2 písm. q):** Pro zákaz rozdělávat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody obsažený v tomto ustanovení Návrhu platí totéž, co bylo uvedeno k ustanovení předchozímu – jde o převzetí existujícího zákazu podle § 6 odst. 1 písm. c), které má charakter žádoucího zpřesnění stávajícího textu zákona.

**§ 16 odst. 2 písm. r):** Rovněž pro zde obsažený zákaz pořádat nebo organizovat sportovní, turistické nebo jiné veřejné akce mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody platí, že jde o transpozici existujícího ustanovení zákona (§ 16 odst. 1 písm. e)), která má charakter žádoucího zpřesnění.



**§ 16 odst. 2 písm. s):** V tomto ustanovení Návrh zakazuje na celém území národního parku mimo intravilán obcí provozovat volný nebo stánkový prodej. Tento zákaz je zcela nový a jeho faktické dopady je nutno zhodnotit se znalostí konkrétních poměrů; zákaz ovšem pravděpodobně postihne především stánkové prodejce provozující svou činnost v okolí komunikací na území národního parku. Jelikož jde o všeobecný zákaz prodeje, je nutno jeho účinky a tedy i pravomoc orgánů ochrany přírody ke kontrole jeho dodržování vztáhnout i na volný prodej služeb, včetně služeb sexuální povahy. Jde o zpřísnění existující regulace.

**§ 16 odst. 2 písm. t):** Nový je též zde zakotvený zákaz provozovat na celém území národního parku vyjma intravilánu obcí bezpilotní létající zařízení na dálkové ovládání. Základní důvody pro zakotvení tohoto zákazu se patrně shodují s důvody, pro které je na celém území národních parků zakázáno provádět lety motorovými vzdušnými dopravními prostředky pod letovou hladinou 1000 m (§ 16 odst. 1 písm. m) Návrhu), na rozdíl od označeného ustanovení však není v Návrhu zakotvena žádná výjimka pro použití těchto tzv. dronů pro monitorovací lety pro potřeby obrany státu, správy a ochrany státní hranice, obrany státu či účely výzkumné. Pro takového použití bezpilotních létajících zařízení na dálkové ovládání bude nezbytné předchozí udělení výjimky podle § 43 zákona.

**§ 16 odst. 2 písm. u):** Zákaz provádění chemického posypu cest, který je zde obsažen, je převzat z § 16 odst. 1 písm. l) zákona, kde je vztažen na celé území národního parku. Toto ustanovení představuje uvolnění dosavadní regulace, neboť umožňuje chemický posyp cest provádět v intravilánu obcí.

K posouzení § 16 zákona ve znění Návrhu je nutno doplnit, že Návrh nepředpokládá zachování zákazu vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, a zákazu měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o národní park, které platí na území prvních zón národních parků podle § 16 odst. 2 písm. b) a c) zákona. Omezení vstupu na území prvních zón je nahrazeno omezením vyplývajícím z vymezení klidových území podle nového § 16a. Další omezení jsou pak zakotvena v bližších ochranných podmínkách, které jsou pro jednotlivé národní parky stanoveny v přílohách 2 až 5 zákona ve znění Návrhu.

## **§ 16a Klidová území národního parku**

Klidová území národních parků jsou zcela novým institutem, který nemá ve stávajícím znění zákona žádnou předlohu. Jde o území s omezeným pohybem osob z důvodů umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé a zranitelné vlivem nadměrného pohybu osob, když toto omezení pohybu je realizováno zákonným zákazem pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, když i na těchto cestách a trasách může orgán ochrany přírody stanovit omezení pohybu. Omezení se netýká vlastníků a nájemců pozemků při vstupu na jejich pozemky.

Vymezení klidových území národních parků nemá žádnou právní vazbu na zonaci národních parků (vazbu faktickou nelze vyloučit, naopak je možno ji předpokládat) a má být prováděno vydáním opatření obecné povahy.

Zákon ve stávajícím znění omezuje pohyb návštěvníků národních parků jen v prvních zónách (§ 16 odst. 2 písm. b), a to způsobem obdobným, jaký je předpokládán pro klidová území národních parků. Současně umožňuje stanovení dalších omezení v návštěvním řádu národního parku, který je od roku 2009 vydáván rovněž formou opatření obecné povahy. Zákon ve stávajícím znění dále předpokládá, že tato omezení budou stanovena **za spoluúčasti obcí**, což vyplývá z ustanovení § 20 odst. 3 zákona, podle kterého před schválením zón národního

parku a návštěvního řádu je orgán ochrany přírody **povinen dohodnout návrh těchto dokumentů se zástupci obcí, delegovanými do rady** národního parku.

**Tento mechanismus spoluúčasti přijetím Návrhu zanikne**, neboť podle § 20 odst. 3 ve znění Návrhu je předmětem jednání v radě národního parku pouze návrh zón národního parku (který však nemá s omezením pohybu návštěvníků napříště žádnou souvislost) a návrh plánu péče o národní park, **nikoliv však již návštěvní řád**. Navíc Návrh předpokládá, že návrh zón národního parku (který však nemá s omezením pohybu návštěvníků napříště žádnou souvislost) a návrh plánu péče o národní park **nebude se zástupci obcí v radě národního parku dohodnut, ale s radou (jako celkem) pouze projednán**.

**Dochází tak zcela jednoznačně ke ztrátě možnosti obcí na území národního parku účinně participovat na tvorbě pravidel usměrňujících pohyb návštěvníků po území národního parku. Postavení obcí se v tomto ohledu v případě přijetí Návrhu bude shodovat s postavením kteréhokoliv jiného vlastníka pozemků.**

S ohledem na skutečnost, že institut opatření obecné povahy má být dle Návrhu napříště používán v celé řadě ustanovení zákona namísto prováděcích právních předpisů, je na místě pro lepší pochopení důsledků této záměny do posouzení zahrnout i stručný popis opatření obecné povahy jako právního institutu a popis možností obrany proti němu.

Opatření obecné povahy je právním aktem smíšené povahy, který v sobě kombinuje prvky právního předpisu a správního rozhodnutí. S právním předpisem jej spojuje skutečnost, že stejně jako on není opatření obecné povahy vydáváno pro předem jednoznačně vymezený okruh osob, nýbrž stanoví práva a povinnosti osobám, jejichž okruh je neurčitý. Se správním rozhodnutím má pak opatření obecné povahy společnou tu vlastnost, že upravuje práva a povinnosti v konkrétní a zcela jedinečné situaci, zatímco právní předpisy stanoví práva a povinnosti v situacích vymezených pouze obecnými znaky, tj. v situacích modelových.

Postup při vydávání opatření obecné povahy je upraven v části šesté zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, konkrétně v ustanoveních § 171 až 174. Podle nich je nejprve orgánem oprávněným k vydání opatření obecné povahy po projednání s dalšími dotčenými orgány zveřejněn (doručen) návrh opatření obecné povahy, a to veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce vydávajícího orgánu a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Ve veřejné vyhlášce jsou dotčené osoby (což je v zásadě kdokoliv, kdo se cítí být návrhem opatření obecné povahy dotčen na svých právech, když rozdíl mezi připomínkami a námitkami je vysvětlen níže) vyzvány, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Jedině pokud hrozí nebezpečí z prodlení, je možné 15 denní lhůtu zkrátit, nejméně však na 5 dní.

Ke zveřejněnému návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné **připomínky**. Koná-li se veřejné projednání, lze na něm podat připomínky i ústní formou. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy

přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné **námítky** ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy; proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad.

Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán následně oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Jeho přezkum je prováděn buď v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, nebo v řízení soudním podle § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění.

V případě přezkumného řízení platí, že na jeho zahájení není právní nárok. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy.

Soudní přezkum naopak nárokový je, tzn. že opatření obecné povahy je soudem přezkoumáváno vždy, pokud to osoba, která byla jeho vydáním dotčena na svých právech, navrhne. Rovněž k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je zákonem stanovena lhůta tří let ode dne nabytí účinnosti opatření.

Podmínkami řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s.) jsou dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34 či rozsudek ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185) existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu. Požadavky pro vznik aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185 („Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech.“) a v souvisejícím usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 („Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“)

Při meritorním přezkumu opatření obecné povahy pak rozhodovací praxe soudů vychází z pětistupňového algoritmu, popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98: „Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím,

*že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.“*

Z uvedeného vyplývá, že v případě opatření obecné povahy je ochrana práv dotčených osob v obecné rovině účinnější, než v případě právních předpisů, proti jejichž přijetí lze účinně brojit pouze v případě, že odporují ústavnímu pořádku, nebo (v případě prováděcích právních předpisů) odporují-li zákonu, k jehož provedení byly vydány. Na druhou stranu je ale obrana proti opatření obecné povahy náročnější na pozornost dotčených osob, než je tomu v případě soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to přinejmenším z toho důvodu, že doručování ve věcech opatření obecné povahy se děje zpravidla veřejnou vyhláškou, nikoliv přímou zásilkou či dokonce doručením do vlastních rukou. Jestliže tedy zákon v některých svých stávajících ustanoveních umožňuje, aby dotčené osoby uplatňovaly proti návrhu právních předpisů (např. předpisů o vyhlášení zvláště chráněných území podle § 40 zákona) námítky, o kterých se pak rozhoduje ve správním řízení, je umožněn odvolací přezkum a následný soudní přezkum je současně usnadněn díky adresnému způsobu doručování písemností ve správním řízení. Nevýhodou je ovšem skutečnost, že žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být u soudu podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí, zatímco v případě opatření obecné povahy je lhůta k podání návrh na soudní přezkum tříletá a počíná běžet až dnem nabytí účinnosti opatření obecné povahy, jak bylo shora uvedeno.

## **§ 17 Členění území národních parků**

**§ 17 odst. 1:** Dosavadní třístupňová zonace dle zákona je Návrhem zásadně měněna, a to na zonaci čtyřstupňovou, v níž navíc není rozlišováno mezi první, druhou, třetí a čtvrtou zónou odstupňované ochrany, nýbrž zónou přírodní (ucelené plochy, kde převažují přirozené ekosystémy s cílem je zachovat, zónou přírodě blízkou (plochy, kde převažují člověkem částečně pozměněné ekosystémy s cílem dosažení stavu odpovídajícího přirozeným ekosystémům), zónou trvalé péče o přírodu (plochy, kde převažují člověkem významně pozměněné ekosystémy s cílem zachování nebo obnovy ekosystémů, jejichž existence je podmíněna trvalou činností člověka, nebo obnovy přírodě blízkých ekosystémů, významných z hlediska biologické rozmanitosti) a zónou kulturní krajiny (plochy, kde převažují člověkem pozměněné ekosystémy určené k trvalému hospodářskému využívání, nebo na plochách určených k udržitelnému rozvoji života obyvatel).

Je zřejmé, že ve vztahu k Národnímu parku Šumava může být jediné zóna kulturní krajiny považována za část území národního parku, kde se předpokládají hospodářské zásahy člověka. Jak zóna přírodní a přírodě blízká, tak i zóna trvalé péče o přírodu může na území Národního parku Šumava tvořit součást území ponechaného samovolnému vývoji, aniž by to bylo možno považovat za porušení zákona ve znění Návrhu.

**§ 17 odst. 2:** Podle stávajícího znění zákona vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí **vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi**. § 20 odst. 3 stávajícího znění zákona současně stanoví orgánu ochrany přírody povinnost před schválením zón národního parku **dohodnout návrh tohoto dokumentu** se zástupci obcí, delegovanými do rady národního parku.

**Tento systém účasti obcí na tvorbě zonace je Návrhem zcela rušen.** Vymezení, charakteristiku ekosystémů a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku stanoví podle Návrhu Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy bez jakékoliv zmínky o obcích a jejich účasti. Podle § 20 odst. 3 Návrhu pak návrh zón národního parku správa národního parku navíc **pouze projedná**, a to s radou národního parku jako celkem. Dohoda o obsahu návrhu zonace s dotčenými obcemi není vyžadována.

**Je tak zřejmé, že v případě zonace dochází k zásadnímu omezení práv obcí ve srovnání se stávajícím zněním zákona. Rovněž změnu formy vyhlášení zonace z prováděcího právního předpisu na opatření obecné povahy není možno označit za jednoznačný posun k účinnější kontrole zákonnosti, neboť tato kontrola je obcím a dotčeným vlastníkům v současném znění zákona zajištěna prostřednictvím možnosti podání námitek projednávaných ve správním řízení podle § 40 odst. 3 zákona.**

## **§ 19 Návštěvní řády národních parků**

**§ 19 odst. 1:** Návrh na rozdíl od stávajícího znění zákona předpokládá, že návštěvní řád národního parku nebude samostatným právním aktem upravujícím práva a povinnosti návštěvníků národního parku, nýbrž pouze jakousi sbírkou pravidel, která pro návštěvníky národního parku vyplývají z právních předpisů, opatření obecné povahy nebo z rozhodnutí vydaných podle zákona. **Podle Návrhu tedy nemají být práva a povinnosti návštěvníků národního parku návštěvními řády stanovena, nýbrž pouze dokumentována. To podstatně snižuje právní význam návštěvních řádů, které tak přestanou být nástroji k regulaci pohybu návštěvníků národních parků, nýbrž turistickými pomůckami sui generis.**

**§ 19 odst. 2:** V souladu se změnou právní povahy návštěvních řádů Návrh předpokládá, že návštěvní řády nebudou nadále vydávány formou opatření obecné povahy, nýbrž budou pouze zveřejňovány jako informativní tiskoviny resp. elektronické dokumenty.

**Lze shrnout, že změnou právní povahy návštěvních řádů zaniká účinná možnost participace obcí na stanovení pravidel upravujících pohyb návštěvníků národního parku po jeho území.**

## **§ 20 Rada národního parku**

**§ 20 odst. 1:** Návrh předpokládá omezení působnosti rady národního parku, z níž je vyjmuto projednání a posouzení návštěvního řádu, způsobu péče o les a územních plánů. Naopak je v Návrhu paradoxně předpokládáno, že rada národního parku bude nadále projednávat a posuzovat plán péče o národní park, ačkoliv tento institut je v novém § 38a nahrazen zásadami péče o národní parky. Ustanovení o právu rady národního parku projednávat a posuzovat plán péče se tak stává zcela obsoletním.

**§ 20 odst. 2:** Návrh v tomto ustanovení posiluje postavení ředitele správy národního parku, který je nově (namísto správy národního parku) oprávněn jmenovat a odvolat členy rady. Předpokládá omezení působnosti rady národního parku, z níž je vyjmuto projednání a posouzení návštěvního řádu, způsobu péče o les a územních plánů. Návrh napříště nepředpokládá, že v radě budou povinně zastoupeny osoby vykonávající podnikatelskou činnost (napříště postačí pouze oborová příslušnost), naopak je nově zakotveno pravidlo, že členy rady budou zástupci občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. **Návrh tedy jednoznačně otevírá cestu ke změně dosavadního složení rad národních parků, přičemž oslabuje postavení podnikajících právnických a fyzických osob a naopak posiluje postavení zástupců nevládních organizací.** Tohoto výsledku je dosaženo legislativně chybným způsobem, neboť předkladatel zcela ignoruje skutečnost, že institut občanských sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, byl zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem zrušen (spolu se zákonem č. 83/1990 Sb.) a nahrazen institutem spolků, když současně se podle § 3045 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. všechna sdružení založená podle zákona č. 83/1990 Sb. automaticky považují za

spolky s právem změnit svou právní formu na ústav nebo sociální družstvo. Konstrukce zahrnutá do Návrhu je tedy zjevně nefunkční. Není navíc zřejmé, z jakého důvodu je v případě nevládních organizací případná účast v radě národního parku předpokládána pouze u občanských sdružení (spolků) se zcela konkrétní formulací stanov, když stejně reprezentativním zástupcem veřejnosti mohou být i právnické osoby jiných forem (nadace, ústavy, zájmová sdružení právnických osob apod.), ledaže by cílem předkladatele bylo vyjít vstříc nikoliv předem neurčeným představitelům veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, nýbrž požadavkům zcela konkrétních spolků (sdružení), které již existují a členství jejich představitelů v radě národního parku hodlá předkladatel dosáhnout. Je-li tomu tak, stává se zákon pro předkladatele nikoliv obecným nástrojem regulace, kterým by měl být, nýbrž účelovým prostředkem k dosažení zcela konkrétního cíle.

**§ 20 odst. 3:** Návrh nově vymezuje účel jednání rady národního parku, když stanoví, že jednání slouží „*k vzájemné výměně informací mezi správou národního parku a členy rady*“, přičemž „*správa národního parku radu informuje o své činnosti*.“ Tomuto vymezení odpovídá též podstatné oslabení postavení zástupců obcí delegovaných do rady národního parku. Zatímco stávající znění zákona požaduje, aby se zástupci obcí delegovanými do rady byl před jejich schválením dohodnout návrh zón národního parku, návštěvního řádu a plánu péče o národní park, Návrh předpokládá pouze „projednání“ těchto dokumentů s radou jako celkem, a to navíc pouze u návrhu zón národního parku a návrhu plánu péče o národní park. Sám názor rady je v procesu vydávání opatření obecné povahy, jímž se stanoví zóny ochrany přírody, zcela bez právního významu, což znamená, že podoba zonace nemusí být nijak upravena, i když se rada národního parku všemi hlasy vysloví proti jejímu vydání. V případě plánu péče je názor rady rovněž bez jakéhokoliv právního významu, jelikož institut plánů péče má být v případě národních parků nahrazen zásadami péče o národní parky, jak bylo uvedeno v komentáři k odst. 1. Zapojení obcí (a krajů) je v Návrhu předpokládáno pouze v případě schvalování zásad péče o národní parky (viz komentář k § 38a).

**§ 20 odst. 4:** Podle § 20 odst. 4 zákona ve stávajícím znění nedojde-li k dohodě podle odstavce 3, předloží rada rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které věc rozhodne po projednání s dotčenými obcemi. Tento participativní mechanismus (až na výjimku schvalování zásad péče o národní parky dle nového § 38a zákona ve znění Návrhu) je Návrhem rušen, neboť celý § 20 odst. 4 zákona má být vypuštěn.

**Lze tak shrnout, že s Návrhem je spojeno podstatné omezení pravomocí rady národního parku, která se z orgánu podílejícího se na tvorbě dokumentů majících pro ochranu a řízení národního parku a jeho ochranného pásma zásadní význam stává pouhým konzumentem informací o činnosti správy národního parku bez reálné možnosti participace na rozhodování. To je provázáno oslabením role podnikatelského sektoru v radě národního parku (jeho účast není vůbec předpokládána) na úkor posílení postavení vybraných nevládních organizací.**

## **§ 21 Právo myslivosti a rybářství v národních parcích**

**§ 21 odst. 1:** Dosavadní § 21 odst. 1 zákona je Návrhem měněn na odstavec 3, když nový odstavec 1 ukládá držitelům a uživatelům honiteb a uživatelům rybářských revírů v národních parcích povinnost postupovat při výkonu práva myslivosti a práva rybářství tak, aby se udržoval a zlepšoval stav ekosystémů národního parku, byly zachovány a podporovány jejich přirozené ekologické funkce a byly naplňovány dlouhodobé cíle ochrany národních parků. Toto ustanovení má proklamativní charakter a nelze očekávat, že by jeho přijetí vedlo ke změně stávající aplikační praxe.

**§ 21 odst. 2:** Podle nově zařazovaného § 21 odst. 2 se při výkonu práva myslivosti a práva rybářství na územích zařazených do zóny přirozených ekosystémů národního parku se nepoužijí ustanovení zvláštního předpisu o povinnosti přikrmovat zvěř a povinnosti zarybňování. Zařazení tohoto ustanovení do zákona lze označit za důvodné pouze v té části, v níž omezuje přikrmování zvěře. Pokud jde o povinnost zarybňování podle § 11 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, je její plnění na celém území vyloučeno ustanovením § 16 odst. 1 písm. i) zákona ve znění Návrhu, který zakotvuje zákaz vypouštění živočichů (tedy i ryb) na celém území národního parku. Zvláštní ustanovení zakazující vypouštění ryb v zóně přirozených ekosystémů národního parku je tedy nadbytečné, neboť stejný zákaz platí i pro tři zóny zbývající s méně přísným režimem ochrany.

**§ 21 odst. 3:** Do tohoto ustanovení byl přesunut § 21 odst. 1 stávajícího znění zákona. Tato část § 21 tedy nepředstavuje žádnou faktickou změnu.

## **§ 22 Lesy národních parků**

**§ 22 odst. 1:** Obdobně jako v případě § 21 je i zde dosavadní § 22 odst. 1 zákona Návrhem měněn na odstavec 3, když nový odstavec 1 ukládá vlastníkům a uživatelům lesů v národních parcích povinnost hospodařit v nich tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav, byly zachovány a podporovány jejich přirozené ekologické funkce a byly naplňovány dlouhodobé cíle ochrany národních parků. Toto ustanovení má opět proklamativní charakter a díky své nejednoznačnosti a tedy i nízké předvídatelnosti budoucí aplikace oslabuje právní jistotu vlastníků lesů. V první řadě není zřejmé, koho je na místě považovat za uživatele lesa, neboť právo obecného užívání lesů svědčí podle § 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, každému. Osoba, která je nositelem práva les užívat, pak není oprávněna v lese hospodařit – takovéto oprávnění svědčí pouze nositeli práva věc požívat (srov. § 1285 zákona č. 89/2012 Sb.), když nositelem tohoto práva je vedle vlastníka lesa též např. jeho pachtýř. Dále není zřejmé, jaký stav lesa je považován za „stav přírodní“, když tento stav není možno dovodit ani z ustanovení lesního zákona a jej provádějících právních předpisů, ani z ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Obdobně není zřejmý obsah pojmu „přirozené ekologické funkce“, který evokuje existenci „nepřirozených“ či „umělých ekologických funkcí“, ani jedno však není lesnickým vědám známo. Tzv. Vyskotova metoda kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky, Ministerstvem životního prostředí preferovaná, zná pouze pojem „ekologická funkce lesa“, spojuje jej však s přežilým antropocentrickým pojetím funkcí lesů, když sama v rámci svého ekosystémového pojetí funkcí a probuje existenci funkce „ekologicko-stabilizační“. Jedinou součástí povinnosti vyplývající z § 22 odst. 21 ve znění Návrhu, jejíž obsah lze předem odhadovat, tedy je povinnost hospodařit v lesích tak, aby byly naplňovány dlouhodobé cíle ochrany národních parků. Lze proto očekávat, že ustanovení o povinnosti hospodařit v lesích národních parků tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav, byly zachovány a podporovány jejich přirozené ekologické funkce budou právními akty orgánů ochrany přírody vykládána ve světle dlouhodobého cíle ochrany na území národních parků, kterým je podle § 15 odst. 3 zákona ve znění Návrhu „zachování nebo *postupná obnova přirozených ekosystémů na převažující ploše území národního parku.*“ **Lze tedy shrnout, že § 22 odst. 1 zákona ve znění Návrhu otevírá cestu k rozšiřování rozlohy lesů ponechaných samovolnému vývoji.**

**§ 22 odst. 2:** Podle nově zařazovaného ustanovení § 22 odst. 2 se při obhospodařování lesů zařazených do zóny přírodní a zóny přírodě blízké nepoužijí ustanovení zvláštního předpisu o lhůtách k zalesnění lesních holin a o zajištění lesních porostů na nich ani ustanovení o přednostním zpracování nahodilé těžby. Účelem tohoto ustanovení v části týkající zalesnění

lesních holin a o zajištění lesních porostů je pravděpodobně obecná legalizace stavu, kdy na pozemích určených k plnění funkcí lesů ponechaných samovolnému vývoji dlouhodobě nedochází k obnově lesního porostu a lze tedy namítat (nedošlo-li k povolení delší lhůty), že vzniklý stav je v rozporu s ustanovením § 31 odst. 6 lesního zákona („*Holina na lesních pozemcích musí být zalesněna do dvou let a lesní porosty na ní zajištěny do sedmi let od jejího vzniku; v odůvodněných případech může orgán státní správy lesů při schvalování plánu nebo při zpracování osnovy nebo na žádost vlastníka lesa povolit lhůtu delší. Na povolení této delší lhůty se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.*“). Téhož cíle, tj. legalizace dlouhodobé absence následného porostu na některých plochách ponechaných samovolnému vývoji, však je možné dosáhnout i bez novely zákona cestou rozhodnutí orgánu státní správy lesů o prodloužení lhůty podle citovaného ustanovení lesního zákona. Pravděpodobným účelem § 22 odst. 2 zákona ve znění Návrhu v části týkající se ustanovení o přednostním zpracování nahodilé těžby pak je vznik stavu, kdy vlastníci lesů nebudou moci s poukazem na povinnost přednostního zpracování nahodilé těžby provádět těžbu kůrovcových souší. Je sporné, zda tohoto cíle bude přijetím navrhované změny dosaženo, neboť povinnost k přednostnímu zpracování nahodilé těžby zakotvená do § 33 odst. 1 lesního zákona („*Vlastník lesa je povinen přednostně provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů.*“) není jedinou povinností, která odůvodňuje odstraňování stromů napadených škodlivými biotickými činiteli z lesních porostů. Dalšími povinnostmi s prakticky totožným obsahem jsou povinnost vlastníka lesa provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les (§ 32 odst. 1 lesního zákona), či povinnost usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů a funkce lesa byly zachovány (plněny rovnoměrně a trvale) a aby byl zachován (chráněn) genofond lesních dřevin (§ 11 odst. 1 lesního zákona). Způsob praktické aplikace předmětného ustanovení lze z uvedených důvodů odhadnout jen obtížně.

**§ 22 odst. 3:** Do tohoto ustanovení bylo Návrhem přesunuto ustanovení § 22 odst. 1 stávajícího znění zákona, které však bylo významně redukováno vypuštěním pravidla, že ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Je tedy zachována ta část původního ustanovení, podle níž lesy v národním parku nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských. Tato část zákona je ovšem od 1.1.1996 duplicitní s ustanovením § 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona, který umožňuje zařazovat lesy na území národního parku pouze do kategorie lesa ochranného nebo lesa zvláštního určení. V Návrhu tedy mohlo být přistoupeno k vypuštění celého § 22 odst. 1 zákona ve stávajícím znění, aniž by to mělo za následek vznik jakékoliv kolize se záměry jeho předkladatele.

**§ 22 odst. 4:** V § 22 odst. 4 je v důsledku posunu číslování obsažen nynější § 22 odst. 2, a to v totožném znění, pouze s tím rozdílem, že pojem „lesní půdní fond“ je nahrazen pojmem „pozemky určené k plnění funkcí lesa“. Jakkoliv jde o chvályhodný projev snahy zohlednit po téměř dvaceti letech terminologickou změnu, k níž došlo s účinností od 1.1.1996 v důsledku přijetí lesního zákona, jde o pokus nedůsledný. Návrh totiž zachovává nesmyslnou dichotomii pojmů „les“ a „pozemek určený k plnění funkcí lesa“, ačkoliv způsobitelným předmětem právních vztahů, které jsou v § 22 odst. 4 zákona ve znění Návrhu upravovány, jsou toliko pozemky určené k plnění funkcí lesa. Ta část předmětného ustanovení, která se vyjadřuje k „*příslušnosti hospodařit s majetkem k lesům*“ je nadbytečná a měla být ze zákona vypuštěna.

**§ 22 odst. 5:** Bez faktické změny.

## **§ 23 Právo vlastnictví k některému majetku v národních parcích**



**§ 23 odst. 1:** Dosavadní pojem „lesní půdní fond“ je Návrhem nahrazen pojmem „pozemky určené k plnění funkcí lesa“. I zde jde o nedůsledný pokus zohlednit po téměř dvaceti letech terminologickou změnu, k níž došlo s účinností od 1.1.1996 v důsledku přijetí lesního zákona, neboť se nadbytečně zachovává dvojice pojmů „les“ a „pozemek určený k plnění funkcí lesa“, přestože způsobitelným předmětem právních vztahů, které jsou v § 22 odst. 4 zákona ve znění Návrhu upravovány, jsou toliko pozemky určené k plnění funkcí lesa. I zde mělo být slovo „Lesy“ ze zákona vypuštěno.

## **§ 24 Poplatky v národních parcích**

Návrh předpokládá úplné vypuštění předmětného ustanovení.

Možnost vyplývající z dosavadního znění § 21 zákona je využívána pouze sporadicky (např. vyhláška č. 2/1995 Správy Krkonošského národního parku ze dne 1.12.1995), nelze však tvrdit, že jde o ustanovení zcela obsoletní. Zvláště pokud jde o regulaci vjezdu a stání motorovými vozidly může být zpoplatnění účinným regulačním nástrojem. Je tedy otázkou, zda je skutečně nezbytné navrhnout zrušení celého ustanovení; odůvodnění této části Návrhu nadbytečností stávající regulace se jeví jako nepřesvědčivé.

## **§ 27 Členění území chráněných krajinných oblastí**

**§ 27 odst. 2:** Návrh předpokládá změnu způsobu vymezení zón odstupňované ochrany na území chráněných krajinných oblastí, když namísto vyhlášky Ministerstva životního prostředí mají být zóny chráněných krajinných oblastí vymežovány a měněny opatřením obecné povahy. To je spojeno se změnou právního postavení krajů, obcí a dotčených vlastníků pozemků, kteří budou moci své představy o podobě zonace namísto námitek, projednávaných ve správním řízení s následnou možností soudního přezkumu rozhodnutí odvolacího orgánu, uplatňovat cestou námitek k návrhu opatření obecné povahy, o nichž bude rozhodnuto bez možnosti odvolacího přezkumu pouze s případnou soudní kontrolou realizovanou na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. V obecné rovině nelze vyslovit jednoznačný závěr o výhodnosti či nevýhodnosti navrhovaného řešení při jeho srovnání se stávajícím právním stavem; obě mají své výhody i nevýhody způsobitelné se projevit v konkrétních jednotlivých případech různě a v rozdílné intenzitě. V podrobnostech viz komentář k § 16a zákona ve znění Návrhu.

## **§ 38 Plány péče o národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky a chráněné krajinné oblasti**

**§ 38 odst. 1:** Zásadní změnou tohoto ustanovení podle Návrhu je omezení dosahů institutu plánu péče pouze na chráněné krajinné oblasti a maloplošná zvláště chráněná území (národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky). Zpracování plánů péče pro národní parky Návrh nepředpokládá.

Návrh z ustanovení § 38 odst. 1 vypouští pravidlo, že plán péče slouží jako podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Z této změny ovšem nelze dovozovat, že by plány péče měly přestat být jako podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody využívány. Povinnost orgánů ochrany přírody vycházet v rozhodovací činnosti z obsahu schválených plánů péče totiž lze dovést z pouze technicky upravené dikce § 38 odst. 6 zákona ve znění Návrhu (*„Realizaci péče o národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky a jejich ochranná pásma a o chráněné krajinné oblasti zajišťují orgány ochrany přírody příslušné ke schválení plánu péče, přitom postupují podle schváleného plánu*

péče.“) Stojí za zmínku, že „Přehled navržených změn a jejich odůvodnění“ v této části zde neodpovídá textu Návrhu, neboť podle odůvodnění se „přechod“ z plánů péče na zásady péče předpokládá i v případě chráněných krajinných oblastí.

**Lze tak shrnout, že v případě chráněných krajinných oblastí a maloplošných zvláště chráněných území nedochází úpravou § 38 zákona k žádné změně stávajícího právního stavu. Změna nastává pouze v případě národních parků, což je vysvětleno v komentáři k § 38a zákony ve znění Návrhu.**

### **§ 38a Zásady péče o národní parky**

Ustanovení § 38a jsou z podstatné části kopii § 38 zákona ve znění Návrhu s nezbytnými terminologickými modifikacemi. Změna ve srovnání se stávajícím právním stavem spočívá (vedle změny označení celého institutu) v tom, že zásady péče o národní parky nenavrhují opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany na území národního parku a na jeho zabezpečení před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu, nýbrž stanoví cíle a rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany v národním parku a v ochranném pásmu a stanoví postup naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a jejich poslání. Je tak možno usuzovat na záměr předkladatele učinit ze zásad péče dokument spíše strategického, než operativního plánování. Tomu nasvědčuje i související text „Přehledu navržených změn a jejich odůvodnění.“ Právní povaha zásad péče o národní parky se ovšem od plánů péče v podstatných ohledech neodlišuje – stejně jako plány péče jsou i zásady nezávazné pro právnické a fyzické osoby a stejně jako ony nemají sloužit pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Tato absence formální vazby mezi zásadami péče a rozhodovací činností orgánů ochrany přírody bude mít ovšem pravděpodobně i faktické dopady, neboť na rozdíl od plánů péče se u zásad nepředpokládá, že by orgán ochrany přírody zajišťovaly jejich realizaci.

Návrh současně umožňuje participaci obcí a nově též krajů na tvorbě a schvalování zásad péče. Správy národních parků se souhlasem Ministerstva životního prostředí nejprve vydají oznámení o možnosti seznámit se s návrhem zásad péče, které zveřejní na portálu veřejné správy a zašlou dotčeným obcím, které je zveřejní na svých úředních deskách. K návrhu zásad může kdokoliv podat ve lhůtě 60 dnů ode dne zveřejnění na portálu veřejné správy své připomínky, které správy národních parků následně vyhodnotí, upraví návrh zásad péče a upravený návrh zásad poté péče dohodnou s dotčenými obcemi a kraji a dohodnuté zásady péče předloží Ministerstvu životního prostředí ke schválení. Nedojde-li k dohodě, předloží správa národního parku rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které věc rozhodne po projednání s dotčenými obcemi a kraji a zásady péče schválí, což je mechanismus, který se do značné míry shoduje s mechanismem popsáním v § 20 odst. 4 stávajícího znění zákona.

**Lze souhrnně konstatovat, že § 38a Návrhu a institut zásad péče o národní park jako celek nemá za následek podstatnou změnu stávajícího právního stavu, přičemž žádoucím způsobem konkretizuje proces tvorby zásad a odstraňuje příčiny možných výkladových rozporů. Návrh současně posiluje postavení krajů v procesu schvalování zásad péče, neboť jim nově přiznává stejná oprávnění, jako obcím, zejména je nově označuje za jednu ze stran dohody o návrhu zásad.**

**§ 40 Postup při vyhlášení zvláště chráněných území a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území**

Návrh nově stanoví jednotný způsob vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území, kterým je stejně jako u zonace národních parků a chráněných krajinných oblastí opatření obecné povahy, namísto dosavadního vydávání prováděcího právního předpisu. Spolu s tím je předpokládáno upuštění od adresné komunikace s vlastníky dotčených nemovitostí, s obcemi a kraji, což je provázeno zánikem stávajícího práva těchto subjektů brojit proti navrhovanému vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území podáním námitek projednávaných ve správním řízení. Namísto toho budou dotčení vlastníci, obce i kraje moci své zájmy hájit podáváním námitek a připomínek k návrhu opatření obecné povahy, o kterých bude rozhodnuto při vydání opatření obecné povahy bez možnosti odvolacího přezkumu s tím, že kontrola zákonnosti může být realizována především cestou soudního přezkumu. Jak bylo již uvedeno, nelze v obecné rovině nelze vyslovit jednoznačný závěr o výhodnosti či nevýhodnosti navrhovaného řešení při jeho srovnání se stávajícím právním stavem; obě mají své výhody i nevýhody způsobilé se projevit v konkrétních jednotlivých případech různě a v rozdílné intenzitě, což bylo zmíněno v komentáři k § 16a zákona ve znění Návrhu.

Zachování stávajícího mechanismu vyhlášení předpokládá Návrh pouze u národních parků a chráněných krajinných oblastí, což je vyvoláno skutečností, že u zvláště chráněných území těchto kategorií zůstává zachována i stávající forma vyhlášení, kterou je zákon (v případě národních parků) a nařízení vlády (v případě chráněných krajinných oblastí). Změna (v neprospěch vlastníků dotčených nemovitostí na území zón s nejpřísnějším režimem ochrany přírody) spočívá pouze v tom, že oznámení o záměru na vyhlášení národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo o jejich změnách se těmto vlastníkům má nově oznamovat veřejnou vyhláškou, namísto dosavadního přímého doručování písemnosti.

**Souhrnně lze konstatovat, že důsledky Návrhu při vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území nelze hodnotit jednoznačně, neboť mohou být podle konkrétních okolností příznivé i nepříznivé. V případě vyhlášení národních parků a chráněných krajinných oblastí pak Návrh přináší mírné zhoršení právního stavu pro vlastníky nemovitostí na území zón s nejpřísnějším režimem ochrany přírody.**

#### **§ 41 Projednávání záměrů na vyhlášení s orgány státní správy**

Návrh předpokládá úplné vypuštění tohoto ustanovení pro nadbytečnost, neboť zapojení dotčených orgánů státní správy do procesu vyhlášení je v případě národních parků a chráněných krajinných oblastí zaručeno jejich účastí na meziresortním připomínkovém řízení, v případě maloplošných zvláště chráněných území pak účastí v procesu vydávání opatření obecné povahy.

#### **§ 42 Evidence a označování zvláště chráněných území**

Změny § 42 podle Návrhu mají technický charakter a jejich vliv lze očekávat pouze pro činnost orgánů ochrany přírody.

#### **§ 43 Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích**

§ 43 odst. 4 ve znění Návrhu nově předpokládá, že výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích bude udělovat příslušný orgán ochrany přírody a krajiny rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy. Toto ustanovení lze hodnotit jako neurčité, neboť není zřejmé, za jakých podmínek a kdy bude použit ten který způsob udělení výjimky. Kritérium „určitost/neurčitost“ adresátů, o kterém se zmiňuje „Přehled navržených změn a jejich

odůvodnění“, nemusí být vždy použitelné, neboť nemusí vést ve všech případech k jednoznačnému výsledku.

#### **§ 44 Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích**

**§ 44 odst. 3:** Změn předpokládaná Návrhem má technický charakter a nezakládá faktickou změnu stávajícího stavu.

**§ 44 odst. 4:** Návrh v tomto ustanovení zavádí nové vymezení poslání územního plánování v národních parcích a chráněných krajinných oblastech, když stanoví, že územní plánování se zde provádí *„tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území, přitom musí být respektovány takové podmínky pro stavbu, aby urbanistické a architektonické řešení novostaveb nebo změn staveb respektovalo historický koncept krajiny, tradice i funkce výstavby s cílem zachování původního výrazu sídel.“* S ohledem na značnou obecnost a proklamativní charakter předmětného ustanovení nelze ani zde očekávat faktickou změnu stávajících postupů používaných v územním plánování, nedodržení těchto principů ovšem může být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán obce nebo zásady územního rozvoje kraje, soudem v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb.

#### **§ 63 Přístup do krajiny**

**§ 63 odst. 5:** Návrh nově zavádí pravidlo, podle kterého je každý povinen při pohybu na cizích pozemcích mimo zastavěná území obcí dbát své osobní bezpečnosti a přizpůsobit své jednání stavu přírodního prostředí na těchto pozemcích a nebezpečím v přírodě obvyklým, s tím, že vlastníci pozemků neodpovídají za škody vzniklé jiným osobám působením přírodních sil nebo jejich vlastním zaviněním. Změn zahrnutá do Návrhu je vysoce žádoucí a to zejména s ohledem na recentní judikaturu ve věcech odpovědnosti za škody na zdraví a majetku vzniklé návštěvníkům volné krajiny. Lze jen doporučit, aby pravidlo o absenci odpovědnosti, zakotvené do věty druhé posuzovaného ustanovení, bylo rozšířeno i na pachtýře a jiné osoby, které na pozemcích hospodaří na základě jiného titulu, než je vlastnické právo. Stejně tak lze doporučit odstranění nerovnosti mezi fyzickými a právními osobami soukromého práva zakotvené do ustanovení § 63 odst. 2 stávajícího znění zákona, kdy pozemky ve vlastnictví fyzických osob nejsou považovány za veřejně přístupné, zatímco pozemky ve vlastnictví osob právnických přístupné jsou.

**§ 73 až 90** jsou technickými změnami ve vymezení působnosti jednotlivých orgánů ochrany přírody vyvolanými změnou ustanovení, která byla komentována shora.

#### **Příloha č. 5 Návrhu Národní park Šumava**

**Čl. 1 V čl. 1 Přílohy č. 5 Návrhu je nově definován** předmět ochrany Národního parku Šumava, kterým jsou *„přírodní ekosystémy vázané na přírodovědecky nejhodnotnější část horského celku Šumavy“* a *„též evropsky významné druhy a typy evropských stanovišť, pro něž jsou na území národního parku vymezeny evropsky významné lokality.“* Ve stávajícím vyhlášovacím předpisu, tj. v nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, předmět ochrany sice výslovně vymezen není, z existence evropsky významných lokalit na území Národního parku Šumava, Ptačí oblasti Šumava i z dalších právních aktů týkajících se národního parku lze ovšem usuzovat, že

předmět ochrany je za stávajícího právního stavu chápán obdobně. Přijetí této části Návrhu tedy pravděpodobně nepovede ke změnám aplikační praxe.

## **Čl. 2 Bližší ochranné podmínky národního parku**

**Čl. 2 odst. 1 písm. a):** Návrh v tomto ustanovení váže na předchozí souhlas Správy národního parku Šumava provádění úpravy a údržby vodních toků a jiných vodních ploch. Totéž pravidlo je již nyní zakotveno v § 5 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 163/1991 Sb. Nedochozí tudíž ke změně existujícího právního stavu.

**Čl. 2 odst. 1 písm. b):** Toto ustanovení Návrhu podmiňuje předchozím souhlasem Správy národního parku Šumava budování nového či rekonstrukci stávajícího povrchového odvodnění pozemků. I zde jde o převzetí již existujícího pravidla zakotveného do § 5 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**Čl. 2 odst. 1 písm. c):** Předchozím souhlasem Správy národního parku Šumava je v Návrhu podmíněna i změna druhu nebo způsobu využití pozemků. I zde jde o převzetí existujícího pravidla obsaženého v § 5 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 163/1991 Sb. spojenou s upřesněním terminologie. Ani zde nedochází ke změně existujícího právního stavu.

**Čl. 2 odst. 1 písm. d):** Poslední aktivitou vázanou na předchozí souhlas Správy národního parku Šumava je podle Návrhu schvalování plánů mysliveckého hospodaření. Ani zde se nejedná o nové omezení, neboť totéž pravidlo se nachází v § 5 odst. 2 písm. o) nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**Čl. 2 odst. 2:** Podle tohoto ustanovení jsou investoři a projektanti staveb na území národního povinni dbát, aby architektonické řešení staveb nebo jejich změn navazovalo na charakter národního parku a jeho stavební tradice z hlediska estetického začlenění staveb do krajiny. Stejně pravidlo je obsaženo v § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**Čl. 2 odst. 3:** Návrh v čl. 2 odst. 3 přílohy č. 5 stanoví, že zemědělská půda se v národním parku využívá zejména jako louky a pastviny pro extenzivní chov dobytka, přičemž není dovoleno používat těžké zemědělské stroje zhoršující fyzikální vlastnosti půdy. Tímto ustanovení Návrhu je doslova recipováno ustanovení § 10 odst. 1 nařízení vlády č. 163/1991 Sb.

**Čl. 2 odst. 4:** Podle tohoto ustanovení návrhu je při zemědělském hospodaření na území národního parku zakázáno provádět rychloobnovu drnu a provozovat stavby pro ustájení dobytka s kapacitou zástavu větší než je ekologická únosnost dané lokality. Stejně pravidlo je zakotveno v § 10 odst. 2 nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kde se však vztahuje pouze na území 1. a 2. zóny, zatímco Návrh zakládá jeho platnost pro celé území národního parku, což lze hodnotit jako zpřísnění regulace.

Naopak Návrh nepředpokládá recepci některých bližších ochranných podmínek zahrnutých do nařízení vlády č. 163/1991 Sb., u kterých došlo k přesunu mezi základní ochranné podmínky, nebo které v mezidobí získaly svůj základ v jiných ustanoveních zákona (např. souhlas orgánu ochrany přírody se schválením lesních hospodářských plánů).

## **Přechodná ustanovení**

Podle přechodných ustanovení Návrhu se právní předpisy a jiná opatření ministerstva, kterými byly vyhlášeny národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky nebo ochranného pásma těchto zvláště chráněných území podle zákona č. 40/1956 Sb. a podle stávajícího znění zákona, nadále považují za opatření obecné

povahy podle § 40 odst. 2. Totéž platí pro právní předpisy a jiná opatření ministerstva, kterými byly vyhlášeny zóny ochrany přírody národních parků podle tohoto zákona, které se nadále považují za opatření obecné povahy podle § 17 odst. 2, stejně tak, jako se za opatření obecné povahy podle § 27 odst. 2 považují právní předpisy a jiná opatření ministerstva, kterými byly vyhlášeny zóny ochrany přírody chráněných krajinných oblastí. Prohlášení právního předpisu za opatření obecné povahy *ex lege* je postupem značně neobvyklým, který může vyústit v překvapivé konsekvence. Může např. obstát závěr, že počínaje nabytím účinnosti Návrhu (v případě jeho schválení) počíná běžet tříletá lhůta k podání návrhu na zrušení předmětných „nových“ opatření obecné povahy soudem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

### **Souhrnné závěry:**

1. Cílem ochrany v národních parcích dle Návrhu může být nejen zachování přirozených ekosystémů, nýbrž i jejich postupná obnova, což v zvláště v případě Národního parku Šumava předurčuje podobu všech plánů a programů zpracovávaných jak orgány ochrany přírody, tak i orgány ostatními včetně obcí.
2. Návrh přináší změnu základních ochranných podmínek národních parků, kterou lze charakterizovat převážně jako zpřísnění podmínek stávajících.
3. Obce ztrácí účinnou možnost podílet se na regulaci vstupu návštěvníků na území národního parku, neboť se nepředpokládá jejich účast na vymezování klidových území ani na tvorbě návštěvních řádů, která navíc zásadně mění svou právní povahu. Totéž platí pro zonaci, o jejíž tvorbě mají být obce nadále prostřednictvím rady národního parku informovány, nemají však reálnou možnost podobu zonace ovlivnit, neboť dohoda o obsahu návrhu zonace s dotčenými obcemi není napříště vyžadována.
4. Návštěvní řády ztrácejí význam regulativního nástroje pro usměrnění pohybu návštěvníků na území národního parku a stávají se pouze informativním dokumentem bez přímých právních dopadů. Obce pozbývají účinnou možnost ovlivnit obsah návštěvních řádů.
5. Návrh předpokládá podstatné omezení pravomocí rady národního parku, která se z orgánu podílejícího se na tvorbě dokumentů, majících pro ochranu a řízení národního parku a jeho ochranného pásma zásadní význam, stává pouhým příjemcem informací o činnosti správy národního parku bez reálné možnosti participace na rozhodování (vyjma schvalování zásad péče). To je provázeno oslabením role podnikatelského sektoru v radě národního parku (jeho účast není vůbec předpokládána) na úkor posílení postavení vybraných nevládních organizací.
6. Návrh významně rozšiřuje okruh situací, kdy jsou orgány ochrany přírody oprávněny při vydávat opatření obecné povahy, a to na úkor jejich dosavadního práva vydávat právní předpisy. To se týká zejména vyhlášení zvláště chráněných území a stanovení pravidel pro jejich územní členění a pro jejich využívání. Nahrazení právního předpisu opatřením obecné povahy má za následek významné zvýšení nároků na pozornost osob dotčených požadavky ochrany přírody, neboť na rozdíl od stávajícího stavu jim písemnosti nebudou doručovány přímo, nýbrž prostřednictvím veřejných vyhlášek. Současně se významně mění možnost přezkumu vyhlásovací dokumentace.
7. Návrh v některých ustanoveních ignoruje platný právní stav – např. pracuje s již neexistujícím institutem občanského sdružení. V některých ustanoveních Návrh nerespektuje změny, které sám zavádí – např. v ustanoveních o národních parcích nadále

pracuje s institutem plánu péče, ačkoliv jej v navazujících ustanoveních ruší a nahrazuje jej novým institutem zásad péče o národní parky.

8. Návrh zavádí do zákona celou řadu neurčitých právních pojmů, které budou ze strany orgánů ochrany přírody prakticky s jistotou vykládány vždy podle aktuální potřeby těchto orgánů a k odůvodnění jejich závěrů a jimi navrhovaných nebo požadovaných řešení. To platí např. pro zákaz podle § 16 odst. 2 písm. a) zákona ve znění Návrhu. Takový stav ovšem oslabuje již tak dosti nízkou míru právní jistoty, která je s aplikací zákona spojena.
9. Předložený text „Přehledu navržených změn a jejich odůvodnění“ na řadě míst vůbec nekoresponduje s obsahem Návrhu, když je zřejmé, že Návrh byl po zpracování „Přehledu“ ještě v podstatných ohledech měněn a upravován. Není proto u řady ustanovení Návrhu zřejmé, jaké pohnutky vedly předkladatele k formulaci Návrhu a jaká očekávání jsou s jeho přijetím spojována.
10. Návrh nepočítá se změnou § 58 odst. 2 a násl. zákona o poskytování náhrady újmy. Omezení vlastníků a nájemců zemědělských a lesních pozemků, jakož i rybníků s chovem ryb, která budou mít svůj původ v opatřeních obecné povahy vydaných podle zákona, není s právem na náhradu újmy za omezení hospodaření ve stávajícím znění zákona spojeno. S ohledem na skutečnost, že převážná většina omezení hospodaření bude mít v případě přijetí návrhu svůj původ právě v opatřeních obecné povahy, když tato právní forma má např. u maloplošných zvláště chráněných území zcela nahradit dosud používané vyhlášovací právní předpisy, bude důsledkem přijetí Návrhu významné faktické omezení dosavadního rozsahu práva na náhradu újmy za omezení hospodaření.