

## 25 LET NOVÉ LEGISLATIVY NÁRODNÍCH PARKŮ

JUDr. Svatomír Mlčoch, advokát České Budějovice

### Úvod

Letos si připomínáme 25. výročí vyhlášení Národního parku Šumava a Národního parku Podyjí. Stalo se tak vládním nařízením 163/1991 Sb. a 164/1991 Sb. Zároveň si připomínáme 25 let nové právní úpravy ochrany Krkonošského národního parku - vl. nař. 165/1991 Sb. Čtvrtý a zatím poslední z národních parků na území České republiky byl vyhlášen zákonem parlamentu ČR 161/1999 Sb.

### I. Právní úprava národních parků do roku 1991

Před rokem 1989, existoval v České republice jediný národní park a to sice Krkonošský národní park. Zřízen byl na základě zákona ochrany přírody č. 40/1956 Sb. o ochraně přírody a vládního nařízení č. 41/1963 Sb. ze dne 17. května 1963. Jeho ochranné podmínky byly dobově poplatné. Vládní nařízení sice stanovilo, že krkonošská příroda bude zachovávána, obnovována, všestranně chráněna a zvelebována se svým bohatstvím a krajinnými krásami, zároveň však dodávala, že je v něm třeba vytvářet příznivé podmínky a vhodné prostředí k upevňování zdraví pracujících, jejich zotavení a vzdělání. Na jiném místě pak formuluje využití Krkonošského NP „pro rekreaci, sport, turistiku a cestovní ruch“. Podrobnosti pak upravoval tzv. statut KRNAP, což byla vyhláška ministerstva školství a kultury č. 42/1963, který m.j. zřídil Správu KRNAP jako odbornou a poradenskou instituci s působností na území NP. Správa mohla vydávat návštěvní řády. Nebyla však orgánem ochrany přírody ani nevykonávala právo hospodaření k lesům. Ochranné podmínky byly vágní a výstavba se řídila územním plánem rajónu Krkonoš.

### II. Vybrané milníky legislativy po roce 1990

- 1) **1991, Tři vládní nařízení (163-165/1991 Sb.)** o národních parcích ze dne 20. března 1991. V případě NP Šumava a NP Podyjí šlo o vyhlášení národních parků, v případě Krkonoš o novou právní úpravu. Z právního hlediska tato nařízení ještě vycházela ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 40/1956, který stanovil, že národní parky zřizuje vláda. Obsah těchto nařízení byl de facto podobný, lišil se v nepodstatných podrobnostech a samozřejmě v příloze, která obsahovala hranice každého parku. Na rozdíl od předchozí socialistické éry se v předpisech nově formuluje poslání NP jako “zejména ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů, přísná ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin“. Zavádí se zónace národních parků a režim jejich odstupňované ochrany. Ochranné podmínky jsou formulovány buď formou zákazů nebo omezení, případně vymezením činností vázaných na souhlas orgánu ochrany přírody. Tato tři vládní nařízení platí s menšími úpravami dodnes, přestože došlo k natolik významným změnám legislativy nejen v oblasti životního prostředí, že je můžeme po 25 letech s jistou dávkou nostalgie prohlásit za zastaralá.
- 2) **1992, Zákon ochrany přírody a krajiny č. 114/1992 Sb.**, který se od 1. června 1992 stává účinným. Obsahuje uzákonění podstatných změn pro ochranu a řízení národních parků v ČR:
  - a. **komplexní legislativní jednotnou úpravu všech podstatných záležitostí NP v ČR** (§§ 15-24), tedy úpravu takových záležitostí, které vyžadují sílu zákona, především základní ochranné podmínky všech NP obsahující m.j. přehled zakázaných činností,
  - b. **jednotné vymezení základních ochranných podmínek všech národních parků,**

- c. **výkon práva hospodaření** k lesům na území národních parků, který se předává z lesních závodů **na Správu NP**,
  - d. **svěření státní správy** na úseku ochrany přírody, les.hosp., myslivosti a ochrany ZPF v NP speciálnímu orgánu ochrany přírody – **Správě NP**,
  - e. zřízení **Rad národních parků** jako poradního orgánu Správ NP,
  - f. **změnu ve vyhlášení nových národních parků** – na příště lze zřídit jen legislativou parlamentu – tedy zákonem (týká se to především nových území, např. NP České Švýcarsko),
  - g. **potvrzení právní kontinuity ochrany národních parků vyhlášených před 1.6.1992** – v § 90 odst. 8 z.č. 114/1992 Sb.
- 3) **1995**, zákonem č. 289/1995 Sb. je Správám národních parků **odňata působnost** ve věcech lesního hospodářství a myslivosti (ta se částečně vrací zákonem o myslivosti).
  - 4) **1999**, zákonem č. 161/1999 Sb. (o NP České Švýcarsko) se mění § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, **že zónace národních parků se vyhláší právním předpisem** - vyhláškou Ministerstva životního prostředí, což do té doby neplatilo.
  - 5) **2000**, zákonem č. 114/2000 Sb. došlo k novelizaci právního předpisu o přechodu některých věcí v majetku ČR do vlastnictví obcí tak, **že obcím byly vydány do vlastnictví i lesy na území národních parků**, což podle znění zákona 171/1991 Sb. nebylo možné. Například na území národního parku Šumava se do vlastnictví obcí převedlo kolem 4 tisíc ha lesa, zejména do majetku města Kašperské Hory. Tento krok považují za problematický, neboť vyvolal konflikt mezi obcemi, vlastníky lesa a režimem NP, částečně utlumený proplácením kompenzací za omezení hospodářských výnosů. Mám za to, že na místě bylo poskytnutí finanční náhrady jako v mnoha jiných případech restitucí.
  - 6) **2004**, zákonem č. 218/2004 Sb. byla přijata „Euronovela ZOPK“, která měla významný dopad na právní režim ochrany NPŠ v tom smyslu, že národní parky **se staly významnou částí svých území součástí soustavy evropské sítě NATURA 2000**. I pro ně platí režim nových „evropských“ ustanovení z.č. 114, tj. zejména §§ 45a) – 45i) ZOPK. Nové znění **§ 58 ZOPK** umožnilo vyplácet náhradu ekonomické újmy za omezení vzniklá z důvodů ochrany přírody na zvláště chráněných částí přírody včetně národních parků.
  - 7) **2010**, rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci klidových zón č.j. 7 Ao 6/2010 z 15.12.2010). V této kauze soud primárně řešil otázku zákazu vstupu do tzv. klidových zón NPŠ vyhlášených v roce 2009 formou obecně závazného opatření, a přitom se významně dotknul i některých dalších obecnějších otázek, zejména:
    - aplikace § 64 ZOPK (*hrozí-li poškození území v národních parcích... zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody... omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí*). Zde soud konstatoval, že toto zmocnění nedává „oprávnění omezit či zakázat vstup na určitá území či části dle uvážení Správy NPŠ... nýbrž jen a pouze tehdy, jsou-li pro to naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady.“ Dále soud kritizoval Správu NPŠ za nízkou úroveň odůvodnění „obecné úvahy, že přítomnost návštěvníků může určitou vegetaci poškodit či některé živočišné druhy rušit k doložení příčinné souvislosti mezi neuzavřením území a vznikem reálné a aktuální hrozby poškození území nedostačující, neboť jsou toliko sdělením notoriety, že civilizační zátěž může vést k poškození životního prostředí.“ Zároveň vyslovil tezi, že je vhodné naplnit ustanovení § 15 odst. 3 ZOPK o tom, že národní parky se zřizují zákonem, a to i ve vztahu k již existujícím národním parkům. Nezpochybnil však legalitu a platnost jejich předchozího vyhlášení, naopak ji na příkladu NPŠ potvrdil.

### III. Pokusy o samostatný zákon o národním parku Šumava

Zvláštní a dosud **ne zcela uzavřenou kapitolou je historie** legislativních iniciativ, která se týká národního parku **Šumava**. Motivy volání **po nové zákonné úpravy** národních parků v ČR mohou být racionální. Především proto, že se postupně, zejména po roce 2010, přežila vládní nařízení o vyhlášení jednotlivých národních parků. V případě Šumavy se **ovšem tyto motivy vyvíjely poněkud iracionálně**, obvykle jako součást bitvy o charakter NP a o vliv v něm. Tyto **pokusy se datují od roku 1998, kdy byl zpracován první návrh**. V poslanecké sněmovně měl blízko ke schválení návrh v roce 2002, kdy jen konec volebního období zabránil jeho přijetí.

#### Šumavské legislativní aktivity na krajské úrovni.

V roce **2008** byl zpracován první návrh Plzeňského kraje – obsahoval m.j. **21 členný Výbor Národního parku Šumava**, který měl převzít jeho správu. **Další** zvláště problematický návrh byl předložen Krajským zastupitelstvem Plzeňského kraje **v roce 2012**, definitivně v Poslanecké sněmovně **zamítnutý až v roce 2015**. Obsahoval požadavek na **rozdělení jednotné správy NP a CHKO Šumava do dvou institucí**. Navrhoval totiž vedle Správy NP a CHKO založit obecně prospěšnou společnost, která by pečovala o lesy v majetku státu na území NPŠ. Tato role přitom dnes náleží jednotné Správě NP a CHKO Šumava. MŽP se pak v letech **2011 – 2013** pokoušelo připravit samostatný zákon (**tzv. Chalupův**) u „kulatého stolu“ o Šumavě. **Verzi** tohoto zákona, jehož součástí bylo i vymezení jednotlivých zón NPŠ a jejich podrobný režim, či vyhlášení „základní cestní sítě“ **v roce 2014 předložil Senát**. Poslanecká sněmovna jej následujícího roku rovněž zamítla.

### IV. Návrh novely z.č. 114/1992 Sb. dle tisku poslanecké sněmovny č. 501/2015

V současné době projednává poslanecká sněmovna novelu z.č. 114/1992 Sb. v platném znění ve věcech ochrany národních parků. Tento aktuální návrh představuje komplexní právní úpravu všech národních parků v ČR a opírá se především o tyto pilíře:

- 1) **Jednotlivé národní parky v České republice budou vyhlášeny přímo v zákoně o ochraně přírody a krajiny**, jejich vymezení bude provedeno v přílohách k tomuto zákonu.
- 2) **Aktualizovány a zpřesněny jsou základní ochranné podmínky národních parků** (dosavadní text § 16 ZOPK).
- 3) **I bližší ochranné podmínky** jednotlivých národních parků, tj. Krkonoš, Šumavy, Poddyjí a Českého Švýcarska, **mají být součástí novely ZOPK** (§ 16a). Tyto podmínky jsou formulovány velmi stručně **a relativně málo přesvědčivě**, příliš se neliší od ducha a dikce „základních podmínek“ a je proto překvapivé, že nejsou jejich součástí. Individuálních odlišností je jen opravdu několik (např. § 16c, odst. 2: „provozovatel vodní elektrárny ve Vranově nad Dyjí je povinen zajistit ekologicky únosný režim průtoků v řece Dyji.“).
- 4) **Změna pojetí zónace**. Zcela se mění dosavadní pojetí zónace. Nynější jednotná zónace (první, druhá a třetí zóna NP), která zahrnovala jak hledisko omezení volného pohybu osob tak managementová hledisko (péče o ekosystémy) se člení na dvojí zónaci. Tu první představují **tzv. klidová území národního parku**, které bude vymezeno za účelem omezení volného pohybu osob a druhé – **vlastní čtyři zóny ochrany přírody: zóna přírodní, zóna přírodě blízká, zóna soustředěné péče o přírodu, zóna kulturní krajiny**.
- 5) **Režim zón národních parků**. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy návrh novely přichází s popisem režimu zón národních parků, což dříve mělo být předmětem prováděcího předpisu případně plánu péče.

## **Závěr**

Historie právní úpravy českých národních parků za posledních 25 let je přiměřeně bohatá. Nevykazuje nápadně tak četné změny jako jiné úseky legislativy životního prostředí. Dokonce stále platí původní zřizovací předpisy NP Šumava a Podyjí a přehlašovací předpis KRNAP, přestože pocházejí z roku 1991, tedy z doby těsně před přijetím platného ZOPK. Při podrobnějším vhledu však nalezneme jen několik podstatných změn, ale na návrhy bohatou legislativní bitvu o NP Šumava. Myslím, že nyní je ten správný čas nalézt pro legislativní ukotvení českých národních parků novou podobu. Takovou může být návrh obsažený **tisku** poslanecké sněmovny č. 501/2015. Jiný konkrétní ani lepší návrh ani nemáme.