

Komparace systému ochrany přírody a krajiny ve Švýcarsku a České republice, se zaměřením na zvláštní územní ochranu

Comparison of the nature and landscape protection's systems in the Switzerland and in the Czech Republic, focused on the special spatial protection

Daniela Šovarová

Abstract:

Parts of the Czech Republic's and Switzerland's territory are subjects of various institutes of special nature and landscape protection. These are large parts of the countries's territory which are subject of the special measures associated with the nature and landscape protection. The paper compares the systems and the legislation of nature and landscape protection in the Czech Republic and in the Switzerland. The paper is focused on territorial protection in both these countries.

Many similarities can be found in the comparison of the legislative framework for nature and landscape protection in Switzerland and the Czech Republic. Both states enshrine these protection in their constitutions and declare the right of their citizens to sustainable and healthy environment. Both countries specify the nature and landscape protection in the specialized law. But Switzerland's specialized law provides together the nature and monument protection. Which is dealt with separately in the Czech legislation.

Both countries also established a specialized organization, whose primary responsibility is the supervision and performance management of the nature protection. In the Czech Republic it is the AOPK and in Switzerland the FOEN. Quite distinct from the Czech system but typical for Switzerland is the involvement of the public in the proces. And not just in the process of area declaration, but also in the future management and development. The parks of national importance can be declared after to the mutual agreement of all steakholders, including the public. This should ensure non collision land development, financing and operation of the park. For the Czech Republic is also almost unknown contractual nature protection, which has a long tradition in Switzerland. Organizations such as Pro Natura are here contribute significantly to the functioning of nature and landscape protection (they take care for the protection of 600 nature reserves). In the Czech Republic is currently contractually protected only 28 sites.

Keywords:

Protected landscape area; Legislation; Spatial development policy; Nature protection; Urban development

ŠOVAROVÁ, Daniela (2015). Komparace systému ochrany přírody a krajiny ve Švýcarsku a České republice, se zaměřením na zvláštní územní ochranu. In: HOLUBEC, Pavel, ed. *Člověk, stavba a územní plánování 8*. ČVUT v Praze, Fakulta stavební pp. 116-126. ISBN 978-80-01-05655-4. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uveďte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

1 Úvod do problematiky

Článek vznikl jako součást rešerší pro disertační práci s tématem „Vliv ochrany přírody a krajiny na urbanizaci v CHKO v České republice“. Cílem této práce je zjistit, zda je stávající systém ochrany přírody a krajiny (OPK) v České republice účinný a efektivní. Zda se současnému legislativnímu systému daří chránit všechny hodnoty přírody a krajiny a zároveň poskytovat potřebné podmínky pro územní rozvoj. Zda je opora OPK v současné době v legislativě dostatečná nebo případně naopak přeceněná. A zda jsou těmto procesům kromě legislativní podpory poskytnuty i faktické podmínky.

V článku je česká legislativa systému OPK porovnána se způsobem OPK ve Švýcarsku. Švýcarsko bylo ke komparaci zvoleno proto, že s Českou republikou, přestože není naším přímým sousedem, sdílí středoevropský prostor, má relativně srovnatelnou rozlohu (na rozdíl od Polska a Německa) a zároveň ochrana přírody a krajiny na jeho území prošla zcela svébytným historickým a legislativním vývojem (na rozdíl od například Rakouska a Slovenska, které s Českou republikou tvořili dlouho jeden státní celek). Švýcarsko je obecně uznáváno jako stát, kterému se úspěšně a účinně daří ve vyrovnané míře chránit přírodu a zároveň se úspěšně rozvíjet (jeho HDP bylo v roce 2012 53 367 USD, tedy asi dvojnásobek HDP České republiky).

Část České republiky i Švýcarska tvoří území, která podléhají různým institutům zvláštní ochrany přírody a krajiny. V případě České republiky je to cca 12 500 km², to představuje téměř 16% celkové rozlohy, ve Švýcarsku je legislativně jako „krajina a přírodní památka národního významu“ chráněno 161 lokalit o celkové ploše 7 806 km² (19% rozlohy státu). Na území Švýcarska najdeme navíc dalších více jak 500 poměrně plošně málo rozlehlých oblastí chráněných jako přírodní rezervace (celkem 2% z celkové rozlohy), které podléhají ve většině případů hlavně nestátní ochraně přírody a krajiny.

U obou států se jedná o podstatné části jejich území, které podléhají zvláštním pravidlům a požadavkům spojeným s ochranou přírody a krajiny.

2 Ochrana přírody a krajiny ve Švýcarsku

Systém ochrany přírody a krajiny je ve Švýcarsku ovlivněn, podobně jako u nás, politickým systémem fungování státu. Švýcarská konfederace je federací, skládající se z 23 kantonů. Každý z kantonů má vlastní parlament, zákony, vládu, rozpočet i ústavu, podobně jako je tomu ve spolkových zemích Německa. Specifický politický systém Švýcarska, ve kterém mají občané poměrně velké přímé rozhodovací pravomoci, přináší i specifickou dělbu kompetencí, která se promítá i v oblasti ochrany přírody a krajiny.

Federace spravuje oblasti národní obrany, mezinárodních vztahů, zemědělství a sociálního zabezpečení. Kantony mají pravomoci v soudnictví, zdravotnictví, policii, vzdělání a výzkumu a obce spravují oblasti životního prostředí, kultury a samosprávy.

2.1 Legislativní rámec ochrany přírody a krajiny ve Švýcarsku

Ve Švýcarsku je ochrana přírody a krajiny zakotvena již ve Spolkové ústavě, snaha o zajištění vyrovnaného vztahu mezi ochranou přírody a rozvojem je vyslovena takto „Udržitelný rozvoj konfederace a kantonů musí usilovat o dosažení vyváženého a udržitelného vztahu mezi přírodou a její schopností obnovovat se a požadavky, které na něj jsou kladeny obyvatelstvem.“ (§. 73, 101/1999, Federal Constitution of the Swiss Confederation).

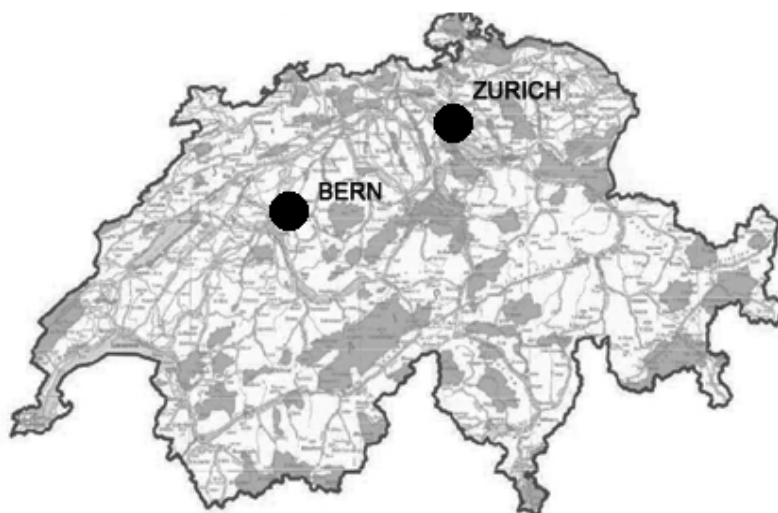
Podrobněji je OPK legislativně specifikována ve federálním Zákoně o ochraně přírodního a kulturního dědictví (vydán v roce 1966, dnes platný ve znění z roku 2013).

Tento zákon si klade za cíl ochranu a správu historické krajiny a měst a zachování historických, přírodních i kulturních památek a podporu ochrany a péče o ně. Součástí zákona

je i ochrana flóry a fauny, jejich biologické rozmanitosti a jejich přirozeného prostředí (§ 1, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).

Federální vláda může finančně podporovat ochranu přírody, kulturního dědictví a památkovou péči. Těmito financemi lze podporovat akce, které jsou spojeny s náklady na údržbu, péči, výzkum a dokumentaci hodnotné krajiny, krajinného rázu, historických památek a přírodních a kulturních památek (§ 13, odstavec 1, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage). Prosazování jednotlivých zákonů mají na starosti kantony.

Spolkový úřad pro životní prostředí (FEON) společně se svými partnery pracuje na ochraně a podpoře přírody a krajiny jako celku.



obr. 1 – Mapa chráněných území ve Švýcarsku

2.2 Spolkový úřad pro životní prostředí (FOEN)

Spolkový úřad pro životní prostředí FOEN je odborným orgánem v oblasti životního prostředí Federální vlády a spadá pod Federální ministerstvo životního prostředí, dopravy, energetiky a spojů.

FOEN je odpovědný za zajištění toho, že přírodní zdroje jsou využívány udržitelným způsobem, že veřejnost je chráněna proti přírodním rizikům, a že životní prostředí je chráněno před nepříznivými a nepřijatelnými dopady.

V souladu se strategií udržitelného rozvoje FOEN sleduje tyto cíle:

- dlouhodobé zachování a udržitelné využívání přírodních zdrojů (půda, voda, lesy, ovzduší, biologická a krajinná rozmanitost) a odstranění existujících škod
- ochrana obyvatelstva před nadměrným znečištěním (hluk, škodlivé organismy a látky, neionizujícího záření, odpad, kontaminovaná půda)
- ochrana osob a majetku před významnými hydrologickými a geologickými riziky (povodně, zemětřesení, laviny, sesuvy půdy a eroze)

2.3 Federální Seznam krajín a přírodních památek národního významu

Po konzultaci s kantony může federální vláda vytvářet a doplňovat stávající seznamy památek národního významu, a to seznamy přírodních i kulturních památek, (§ 5, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).

Švýcarský Federální Seznam krajín a přírodních památek národního významu (ILNM) obsahuje dnes celkem 161 lokalit o celkové ploše cca 7806 km² (19 % území Švýcarska).

Na Federální seznam krajín a přírodních památek národního významu jsou zapisovány tři různé typy objektů:

- Unikátní předměty (Unique objects), které jsou považovány za výjimečné na základě své krásy, typičnosti, vědeckému, ekologickému a kulturně-geografickému významu (např. Bernské Alpy)
- Typické krajiny (Typical landscapes), tedy části zemského povrchu, které jsou zvláště charakteristické pro určité oblasti, vysoký obsah kulturně-historických prvků a jsou důležitým stanovištěm pro faunu a flóru (např. Ledovcová krajina mezi Lorzentobel a Sihl).
- Přírodní památky (Natural monuments), například bludné kameny, skalní výchozy a typické krajinné formy. Jedná se o prvky ochrany krajiny, v níž se ochrana zaměřuje na celkový vzhled krajiny (např. Bludné kameny v blízkosti Monthey und Collombey)

Zařazení lokality na seznam znamená, že je obzvláště hodnotná a zaslouží si maximální možnou ochranu. Seznam má status závazné směrnice pro federální orgány, jejichž činnost se vztahuje k přírodě a krajině a pro kantonální úřady, kterým byly svěřeny federální úkoly (například při schvalování stavebních projektů, udělování koncesí nebo schvalování federálních dotací).

Seznam ILNM vychází ze Seznamu hodnotných krajín a přírodních památek (KLN Seznam), který postupně nahradil. Původní Seznam (KLN) byl vydán v roce 1963 třemi organizacemi - Swiss Conservation Association (SBN, nyní Pro Natura), Swiss Heritage (SHS) a Swiss Alpine Club (SAC).

Federální Seznam krajín a přírodních památek národního významu (ILNM) je první federální seznam vydaný federální radou na základě spolkového Zákona o ochraně přírody a kulturního dědictví. Seznam vstupoval v platnost postupně ve čtyřech fázích:

1. etapa v roce 1977 (65 lokalit)
2. etapa v roce 1983 (55 lokalit)
3. etapa v roce 1996 (33 lokalit)
4. etapa v roce 1998 (9 lokalit)

Podle vyhodnocení Spolkového úřadu pro životní prostředí (FEON) byly, i přes určité zlepšení v posledních letech, cíle původně stanovené pro ochranu krajín národního významu dosaženy pouze částečně. Z tohoto důvodu jsou dnes zpracovávány možnosti rozšíření Seznamu ILNM s cílem zlepšit ochranu krajiny a přírodních památek národního významu.

2.4 Chráněná území ve Švýcarsku

Ve Švýcarsku existují z pohledu ochrany přírody a krajiny tři kategorie chráněných území, jsou to: UNESCO biosférické rezervace, „parky národního významu“ (parks of national importance) a „chráněné oblasti“ podléhající nestátní ochraně. Nejmladším nástrojem ochrany je institut „parků národního významu“, který je v platnosti od prosince 2007.

Na základě částečné revize Spolkového zákona o ochraně přírody a kulturního dědictví (NCHA) a Nařízení o „parcích národního významu“ (§ 23, odstavce e-m 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage) vznikl národní (federální) a regionální (kantonální) požadavek usnadňovat a podporovat rozvoj parků ve Švýcarsku.

Federální úřady uznávají pouze parky, které jsou založeny na regionálních iniciativách a mají podporu místní komunity. Dobrovolnická báze je vždy základem pro vyhlášení parku. Tyto regionální iniciativy musí být podporovány a sledovány dotčenými orgány kantonů a vyhlášení parku musí projít demokratickým procesem.

Aby mohlo být užíváno označení „park“ a získána případná finanční podpora, musí být splněny základní kritéria: vysoké přírodní a krajinné hodnoty a minimální poškození infrastrukturou nebo využitím půdy, spolu s demokratickou legitimitou; zároveň musí být poskytnuty záruky ochrany v územním plánování, zajištěno dlouhodobé financování a zřízena struktura managementu péče o park.

Existují tři kategorie „parků národního významu“ (parks of national importance, § 23e, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage):

- Národní park (na území Švýcarska je zatím vyhlášen pouze Swiss National Park) je rozsáhlé území, rozdělené na jádrovou a buffer zónu (ochranné pásmo). V jádrové zóně jsou přísná omezení týkající se výrobních provozů a lidské činnosti, aby byla zajištěna neporušená přírodní stanoviště původních rostlin a živočichů, která umožní přírodě a krajinně přirozený vývoj. Buffer zóna je prostor vymezený pro fungování místního obyvatelstva. Národní park také nabízí možnosti rekreace a environmentálního vzdělávání pro veřejnost a vědecký výzkum (§ 23f, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).
- Regionální přírodní park je rozsáhlé, částečně osídlené venkovské území, které se vyznačuje velkým množstvím přírodních a krajinných hodnot. Podporuje udržitelný rozvoj, uchování, udržování a zlepšování přírodního a kulturního dědictví a harmonických venkovských oblastí s typickým osídlením krajiny (§ 23g, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).
- Nature Discovery Parky jsou lokality, které se nachází v hustě obydlených oblastech, a nabízejí nedotčené prostory pro místní flóru a faunu a zlepšení kvality života městského obyvatelstva. Jsou rozděleny na jádrovou a přechodovou zónu. V jádrové zóně je regulován přístup veřejnosti, přechodová zóna je určena pro ochranu a rozvoj přírodních a krajinných hodnot a umožňuje veřejnosti poznat přírodu a získat environmentální vzdělání (§ 23h, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).

2.5 Vlastnické právo, státní a nestátní ochrana přírody ve Švýcarsku

Stanovená opatření ochrany a péče o přírodu znamenají ve Švýcarsku legislativní omezení vlastnictví, které je vykonáváno v důsledku veřejného zájmu. Tato opatření jsou zapsána v katastru nemovitostí kantonů a zavazují majitele dotčených pozemků k jejich dodržování (§ 13, odstavec 3, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage).

Z toho mimo jiné vyplývá, že oblasti ochrany přírody, které jsou v majetku státu, tak i chráněné oblasti, které jsou v soukromém vlastnictví, podléhají stejné ochraně.

Na území Švýcarska je vymezeno mnoho nestátních chráněných území, na jejich území funguje tzv. smluvní ochrana přírody. Jedná se většinou o oblasti, ve kterých soukromé ochrannářské organizace získaly pozemky určené pro ochranu přírody, a chrání je z pozice jejich vlastníka. Příkladem tohoto způsobu ochrany je organizace Pro Natura, která se ve Švýcarsku podílí na ochraně více než 600 přírodních rezervací.

Pro Natura je soukromá nezisková organizace založená v roce 1909. Kromě toho, že je nejstarší neziskovou organizací ochrany přírody a krajiny ve Švýcarsku, je i největší. Pro Natura byla založena za účelem vytvoření prvního a zatím jediného švýcarského národního parku (vyhlášen v roce 1914) a od té doby pomohla založit polovinu všech chráněných oblastí ve Švýcarsku.

Vytváření a správa přírodních rezervací je stále jedním z jejích hlavních úkolů. Ale mimo jiné také směřuje svou činnost na podporu politiky udržitelného rozvoje a spolupráci s dalšími národními a mezinárodními organizacemi v oblasti životního prostředí.

2.6 Participace veřejnosti

Účast veřejnosti, její podpora a participace na vyhlášení a fungování parků je ve Švýcarsku esenciální. Všechny dnes vyhlášené parky jsou výsledkem regionálních iniciativ a mají plnou podporu nejen veřejnosti, rozhodujících úřadů, ale například i obchodních kruhů. Bruno Stephan Walder, který působil v letech 2003 – 2010 jako vedoucí Oddělení Krajiny národního významu na FOEN, se vyjádřil v článku Národní park, regionální park a Nature discovery park: regionální model udržitelného rozvoje, takto: "Park může pracovat a být úspěšný, pokud velká většina veřejnosti a všichni nejdůležitější hráči, vyjádřili svou plnou podporu" (Baumgartner, 2011).

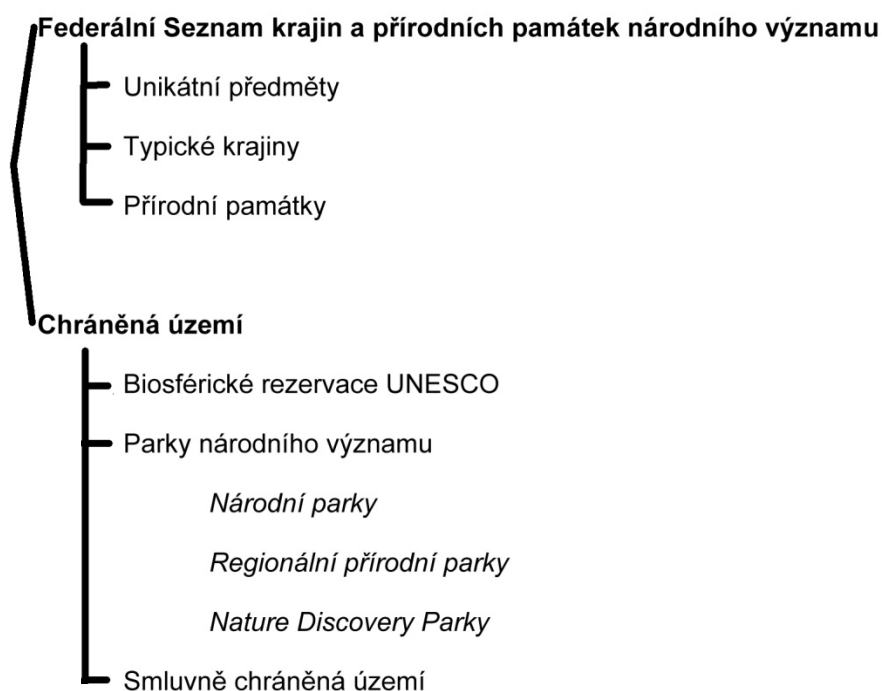
2.7 Územní plánování chráněných oblastí ve Švýcarsku

Vyhlášení a provoz parků je vždy koordinován s ostatními federálními, kantonálními a komunálními aktivitami. Při procesu vyhlášení parku je pracováno s územními plány, plány péče o park (structure plans) a zakládacími listinami parku, stejně jako i s dalšími plánovacími dokumenty a instrumenty zemědělské a regionální politiky. Všechny tyto dokumenty a nástroje jsou užívány pro koordinaci a vznik jednotné politiky, která umožní řešit případné konflikty v chráněných územích.

Obce, zapojené do vyhlášení a fungování parku, založily své aktivity ovlivňující využití půdy na deklarovaných cílech vyhlášeného parku. Za tímto účelem používají stávající legislativní nástroje a postupy (například v oblasti územního plánování).

Všechny federální a kantonální úřady a regionální a místní orgány, jsou vázány ustanoveným plánem péče parku a nemohou přijmout žádná opatření, která by byla v rozporu s cíli parku deklarovanými při jeho vyhlášení.

Ve federálním Zákoně o ochraně přírody a kulturního dědictví je definováno, že v řízení o vyhlášení parku, musí být posuzováno, zda jsou splněny federální požadavky týkající se parku a zda je plán péče o park koordinován s požadavky územního plánování (§ 23j a § 23k, 451/2013, Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage). Tyto postupy mají zajistit, aby ve vymezeném prostoru parku byly včas zohledněny všechny požadavky.



obr. 2 – Schéma OPK ve Švýcarsku

3 Ochrana přírody a krajiny v České republice

3.1 Legislativní rámec ochrany přírody a krajiny v České republice

Úkol chránit přírodu a krajinu je i v případě České republiky zakotven již v Ústavě, dokonce už v její preambuli je deklarován cíl zákonodárců „...společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, ...“ Ve článku 7 Ústavy je pak dále vznesen požadavek, aby stát dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

V Listině základních práv a svobod, je ve článku 35 uvedeno, že „každý má právo na příznivé životní prostředí, každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů a při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“.

Podobně jako ve Švýcarsku je potom OPK podrobněji řešena ve speciálním zákoně. V České republice je zakotvena v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v jeho aktuálním znění (č. 39/2015, s platností od 1. 4. 2015).

Hlavním cílem ochrany přírody a krajiny v České republice je podle tohoto zákona „udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a přitom zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel“.

OPK je v zákoně členěna na obecnou a zvláštní ochranu, v odůvodněných případech umožňuje také ochranu smluvní. O přírodovědně nejceněnější části a prvky přírody je pečováno v rámci ochrany zvláštní. Obecná ochrana se týká ostatních přírodních částí, využívané krajiny a některých přírodních prvků. Obecnou ochranu přírody a krajiny lze rozdělit na ochranu území, rostlin a živočichů a ochranu neživé přírody.



obr. 3 – Mapa chráněných území v České republice

3.2 Ústřední seznam ochrany přírody (ÚSOP)

Ústřední seznam ochrany přírody (ÚSOP) sdružuje podobně jako švýcarský Federální seznam krajiny a přírodních památek všechna zvláště chráněná území, smluvně chráněná území a památné stromy navíc i ptačí oblasti, evropsky významné lokality (součást systému Evropské unie NATURA 2000, kterého se Švýcarsko neúčastní). Vzhledem k tomu, že zvláště chráněná území lze rozdělit na 6 různých kategorií, lze na ÚSOP najít 10 typů zapsaných objektů. V současné době je na něm zapsáno 9034 objektů (z toho je více než 5000 památných stromů). Celková výměra chráněných území je 35,56 % rozlohy ČR.

3.3 Zvláštní územní ochrana přírody a krajiny v České republice

V České republice je územní ochrana zajištěna pomocí dvou typů zvláště chráněných území (ZCHÚ). Jedná se o velkoplošná zvláště chráněná území a maloplošná zvláště chráněná území. Se vstupem do Evropské unie vyvstala pro Českou republiku i povinnost vymezení soustavy chráněných území Natura 2000, od 70. let 20. století na našem území také vznikají biosférické rezervace UNESCO (aktuálně jich je vyhlášeno 6).

Velkoplošná zvláště chráněná území tvoří podle platné legislativy Národní parky (NP) a Chráněné krajinné oblasti (CHKO). Maloplošná zvláště chráněná území jsou Národní přírodní rezervace (NPR), Národní přírodní památka (NPP), Přírodní rezervace (PR) a Přírodní památka (PP). Soustava Natura 2000 je tvořena Evropsky významnými lokalitami (EVL) a Ptačími oblastmi (PO).

Pro vymezená chráněná území jsou v zákoně určeny řady omezení v závislosti na jejich kategorii a případné zonaci. Orgán vyhlášující zvláště chráněné území může při jeho vyhlášení stanovit další, tzv. bližší ochranné podmínky. Jedná se o činnosti, které je možné na těchto územích provádět pouze s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Pro všechna chráněná území kromě CHKO mohou být vyhlášena i ochranná pásma, ve kterých mohou být určeny činnosti a zásahy, které jsou také vázány na souhlas orgánu ochrany přírody.

V případě chráněných krajinných oblastí a Národních parků jsou vždy jejich správy na územích, která podléhají jejich péči, dotčenými orgány státní správy. Vyjadřují se tedy mimo jiné ke všem druhům územně plánovací dokumentace, k územním i stavebním řízením, vymezují regionální a lokální ÚSES, vydávají souhlas z hlediska krajinného rázu, atd. Jejich rozhodnutí tedy přímo i nepřímo ovlivňují možnosti a způsob rozvoje území (často nejen volné krajiny, ale i sídel) a územního plánování obcí.

3.4 Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (AOPK ČR) je zřizována Ministerstvem životního prostředí. Předmětem její činnosti je mimo jiné vedení Ústředního seznamu ochrany přírody (ÚSOP), výkon státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny, realizace praktických opatření na ochranu přírody a krajiny (na území CHKO a maloplošných zvláště chráněných území), administrace celostátních dotačních programů, správa státního majetku ve zvláště chráněných územích ČR a osvěta a šíření informací v oblasti ochrany přírody a krajiny, poradenství a vzdělávání (EVVO) a mezinárodní spolupráce v ochraně přírody a krajiny.

AOPK tvoří podle reorganizace od 1. 1. 2015 kromě centrálního pražského pracoviště především 15 pracovišť regionálních. Ta mají na starosti podle své územní příslušnosti jednu nebo více chráněných krajinných oblastí a spadají pod ně další detašovaná pracoviště. Pražské pracoviště tvoří kromě ředitelství, odboru právně-personálního a sekce vnitřních služeb také odbor OPŽP a sekce ochrany přírody a krajiny.

Pod správu Agentury ochrany přírody a krajiny nespádají národní parky v České republice. Jejich správám je nadřízeno přímo Ministerstvo životního prostředí ČR.

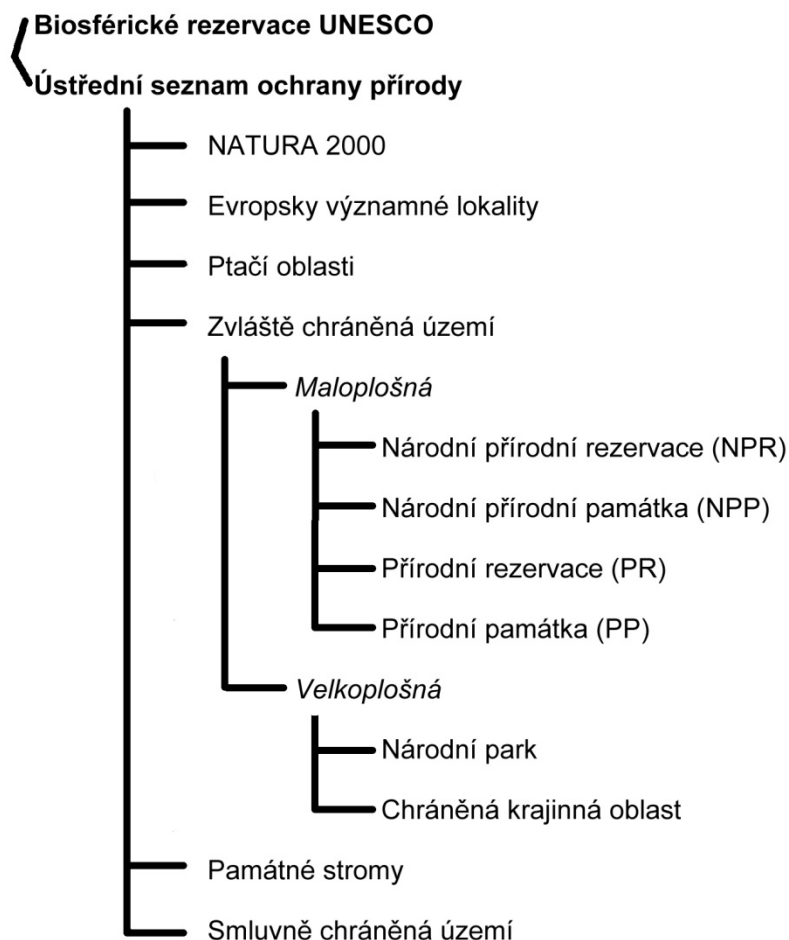
3.5 Územní plánování chráněných oblastí v České republice

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Územní plánování má hledat komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území. Ve veřejném zájmu územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Ochrana přírody a krajiny je kromě jiného zajišťována také spoluúčastí orgánů ochrany přírody v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny (§ 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny).

Z pohledu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a na základě § 78 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. jsou správy chráněných území dotčeným orgánem ochrany přírody a krajiny.

Správy mají díky tomu legislativní prostředky pro ovlivnění kompletního územně plánovacího procesu (již od zadání ÚPD) i pro ovlivnění schvalovacího procesu výstavby (v případě zájmu investorů, správy mají i možnost poskytovat konzultace už na studii nebo investiční záměry a do procesu výstavby tedy takto mohou vstoupit již v prvotní fázi návrhu a teoreticky tím značně ovlivnit vzhled staveb).

Jako výchozí podklad pro samotnou správu a péči o chráněná území jsou správami zpracovávány a schvalovány tzv. plány péče. Tyto plány péče jsou většinou vypracovávány na časový horizont 10 – 15 let. Ale až do okamžiku jejich implementace do jednotlivých územně plánovacích dokumentací případně jiných dokumentů nejsou nijak právě závazné.



obr. 4 – Schéma OPK v České republice

4 Porovnání ochrany přírody a krajiny v ČR a Švýcarsku

Systémy ochrany přírody a krajiny v České republice a ve Švýcarsku vycházejí ze zcela jiných tradičních, legislativních, společenských a dalších zdrojů a proto je vnímání a fungování obou systémů značně odlišné. Švýcarský systém je vhodné použít především jako inspiraci pro fungování OPK v České republice.

Při porovnání legislativních rámců ochrany přírody a krajiny lze ovšem najít několik podobných rysů. Oba státy zakotvují ochranu přírody a krajiny již ve své ústavě a deklarují právo svých občanů na trvale udržitelné zdroje a zdravé životní prostředí. Oba státy potom OPK podrobněji specifikují ve specializovaném zákoně. Na rozdíl od České republiky, Švýcarsko v tomto zákoně zakotvuje společně s OPK i ochranu památkovou, která je v ČR řešena samostatnou právní úpravou (zákon č. 425/1990 Sb., o státní památkové péči v jeho aktuálně platném znění z roku 2012).

Oba státy také zřizují specializovanou organizaci, jejíž hlavní odpovědností je právě dohled a výkon státní správy nad ochranou přírody a krajiny. V České republice je to AOPK a ve Švýcarsku FOEN. Přestože by se dalo očekávat, že obě organizace by mohly mít v systémech OPK podobnou pozici, jejich pravomoci, odpovědnosti a náplň práce se liší. České AOPK je postaveno především na poměrně velké autonomii regionálních pracovišť, která fungují značně samostatně. Oproti tomu FOEN má ve svých pravomocích mnohem širší záběr, jehož součástí je mimo jiné i ochrana obyvatelstva před nadměrným znečištěním a hydrologickými a geologickými riziky.

Poněkud odlišné je také pojetí švýcarského Federálního seznamu krajiny a přírodních památek a českého Ústředního seznamu ochrany přírody. Švýcarský seznam by bylo možné přirovnat svým rozsahem spíše k seznamu českých zvláště chráněných území.

Pro Českou republiku je v podstatě neznámé, pro Švýcarsko naopak typické, zapojení veřejnosti. A to nejen do procesu vyhlášení, ale také správy a provozu chráněných území. Pro český systém OPK by měl být v tomto směru inspirací způsob vyhlášení chráněných území, která mohou být deklarována až po vzájemné dohodě všech stakeholderů v území a to včetně veřejnosti. Tato jednání a konzultace ještě před samotným vyhlášením, by měla zajistit bezkolizní územní rozvoj chráněných oblastí, jejich financování i běžný provoz.

Značné rozdíly najdeme také ve využití institutu smluvní ochrany, která je legislativně umožněna v obou státech. Ale v České republice je v podstatě nevyužívána, v současné době je atributem smluvní ochrany u nás chráněno pouhých 28 lokalit. Naopak ve Švýcarsku má tato nestátní ochrana přírody a krajiny dlouholetou tradici. Předchůdce dnešní organizace Pro Natura stál u vzniku jediného švýcarského národního parku již v prvním desetiletí 20. století. Pro Natura a další soukromé organizace se ve Švýcarsku podílejí na fungování systému OPK významnou měrou (zajišťují ochranu 600 přírodních rezervací).

Oba státy se zapojují do mezinárodních systémů ochrany přírody. Nejvýznamnějším systémem jsou biosférické rezervace UNESCO. Česká republika, jako člen Evropské unie, se účastní také soustavy NATURA 2000. Vzhledem k tomu, že Švýcarská konfederace není členem EU, neúčastní se tedy tohoto programu.

Článek byl podpořen grantem SGS13/117/OHK1/2T/11 „Změny ve struktuře využívání území a související negativní jevy II“

5 Literatura

BAUMGARTNER Hans Jakob (2011). National Park, Regional Nature Park, Nature Discovery Park: Regional models of sustainable development. In: *Magazine «environment»*. 1/2011 [online 2. 11. 2014], dostupné z: <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/umwelt/11155/11178/index.html?lang=en&lang=en>

- GALLAND Pierre (2013). Protected areas in Switzerland, [online 2. 11. 2014], dostupné zde:
http://cmsdata.iucn.org/downloads/8_pierre_galland___swiss_protected_areas.pdf
- KRPÁLOVÁ Michaela (2012). Srovnání ochrany přírody a krajiny v území CHKO a NP v České a Rakouské republice. In: *Regionální rozvoj a RIO po 20 letech – Sborník referátů z odborné konference „Regionální rozvoj mezi teorií a praxí III.“*. Pardubice: Univerzita Pardubice/Civitas per Populi. Stránky kapitoly 81-90. ISBN 978-80-7395-549-6.
- ČESKÁ REPUBLIKA. (1992). *Ústava České republiky*. Praha. [21. 4. 2015].
<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
- ČESKÁ REPUBLIKA. (1992). *Listina základních práv a svobod*. Praha. [21. 4. 2015].
<http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>
- ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon 425/1990 Sb. *o státní památkové péči (památkový zákon)*. In: *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1990.
- ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon 114/1992 Sb. *o ochraně přírody a krajiny*. In: *Sbírka zákonů, Česká republika*, 2006,
<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=39807&nr=114~2F1992&rpp=15#local-content>
- ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon 183/2006 Sb. *o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. In: *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2006.
- ČESKÁ REPUBLIKA, MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2008). *Politika územního rozvoje ČR 2008*. Brno: Ústav územního rozvoje. 2009. [21. 4. 2015].
http://www.mmr.cz/getmedia/d6c409ab-d65c-414c-b2bd-3a4aed146bf3/Politika_uzemniho_rozvoje_CR_2008
- AOPK ČR (2013). *Metodické listy - Doporučený postup pro ochranu krajinného rázu v souvislosti se stavební činností a územním plánováním*. Praha. [cit. 26. 4. 2015].
- THE SWISS CONFEDERATION (1999) *Federal Constitution of the Swiss Confederation (english version)*. [21. 4. 2015]. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>
- THE SWISS CONFEDERATION (2013) *Federal Act on the Protection of Nature and Cultural Heritage (english version)*. [21. 4. 2015].
<http://www.admin.ch/ch/e/rs/4/451.en.pdf>

Informace u autorovi

Ing. arch. Daniela Šovarová

ČVUT v Praze – Fakulta stavební, daniela.sovarova@fsv.cvut.cz