

K výkladu pojmu táboření

Pokud se na Agenturu veřejnost obrátí s dotazem na přespání v přírodě, Agentura nejprve posoudí, za jakých podmínek hodlá tato osoba přespávání realizovat, a to zejména s ohledem na zákaz táboření vztahující se na celé území CHKO mimo zastavěná území obcí a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody a na celé území NPR mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody ¹.

Termín *táboření* je neurčitý právní pojem, který zákon č. 114/1992 Sb. (ZOPK) ani jiné právní předpisy nedefinují². Je na správní úvaze OOP, zda s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem byl obsah tohoto pojmu v daném případě naplněn. Přitom dle judikatury Nejvyššího správního soudu³ smí OOP pojmy v ZOPK vykládat autonomně a subsumovat pod ně skutkový stav v rozsahu své působnosti. V případě výkladu pojmu táboření půjde o smysl a účel základní ochranné podmínky zákazu táboření, kterým je regulovat rekreační využití vybraných kategorií ZCHÚ.

Táboření lze definovat jako souhrn různých činností umožňujících pobyt na jednom místě v přírodě spojený zpravidla s možností přenocování, které mohou mít na přírodu poškozující/ohrožující vliv.

Jde zejména o samotné setrvání osob na jednom místě, nejčastěji s pomocí přístřešků (především stanů). Táboření dále zahrnuje také další doprovodné činnosti, jako příprava místa pro přespání, příprava stravy, umývání nádobí, tvorba odpadu atd. Rozdělávání ohně zde ponecháváme stranou, neboť se jedná o zákonný zákaz⁴, který může být naplněn samostatně, byť s tábořením úzce souvisí (viz dále).

Za táboření se běžně považuje zejména přebývání na jednom místě v přírodě přes noc. Definici táboření může svou činností naplnit jak jednotlivec, tak skupina osob. Vedle naplnění objektivních znaků táboření (provádění shora uvedených činností) je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti případu, které budou mít vliv na posouzení míry společenské škodlivosti⁵ a případné stanovení druhu trestu a výše pokuty. V rámci správní úvahy by měl být posouzen vliv táboření jako souhrnu činností na konkrétní místo s ohledem na předmět ochrany ZCHÚ, zonaci, výskyt ZCHD, event. jiné zákonem chráněné fenomény.

¹ Viz § 26 odst. 1 písm. b) a § 29 písm. j) ZOPK.

² S pojmem táboření kromě ZOPK pracuje také zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, který zakazuje tábořit v lesích mimo vyhrazená místa. Ani lesní zákon však definici neobsahuje.

³ Rozsudek NSS č. j. 2 As 288/2018-45 ze dne 13. 5. 2020.

⁴ Dle stejných ustanovení, tj. § 26 odst. 1 písm. b) resp. § 29 písm. j) ZOPK.

⁵ Společenská škodlivost je materiální znak přestupku, lze ji definovat jako porušení či ohrožení zájmu chráněného zákonem.

Poškození či ohrožení zájmů ochrany přírody může spočívat zejména v rušení živočichů či poškozování rostlin.

Tuto úvahu si OOP (či strážce přírody) musí učinit i v rámci posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o táboření nebo pouhé *bivakování*, které nepodléhá zákonnému zákazu. Bivakování lze definovat jako přenocování (tj. přespání na jednu noc) „pod širákem“, v zásadě bez přístřešku a za podmínky absence pobytových znaků (zejména zanechání odpadu). V případě, kdy nocující osobu zastihne nepřízeň počasí (déšť, bouřka či vichřice), lze akceptovat i použití jednoduchého zakrývacího prostředku (např. celta, tarp), aniž by jednání této osoby bylo samo o sobě považováno za zakázané táboření – pokud definici táboření v daném případě v souhrnu nenaplní realizace další doprovodné činnosti (viz výše).

Bivakování není bez udělení výjimky možné na území NPR, kde kromě zákazu táboření (a rozdělávání ohňů) platí také zákaz vstupu mimo cesty vyznačené se souhlasem OOP (ust. § 29 písm. d) a j) ZOPK), s výjimkou případů, kdy by osoba teoreticky přenocovala přímo na značené cestě.

Agentura může ze zákazu táboření na základě žádosti udělit výjimku, za podmínek stanovených v § 43 odst. 1 ZOPK (nejčastěji v případě, kdy dojde k závěru, že tato *činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ*). Častým příkladem bude jednorázové pořádání dětských táborů. Pořadatel musí požádat o udělení výjimky s uvedením místa, času a dalších podrobností týkajících se zřízení a provozu tábora. V případě zásahu do bližších ochranných podmínek (BOP) ZCHÚ by pořadatel musel požádat i o udělení souhlasu dle § 44 odst. 4 ZOPK. Výjimku i souhlas k činnostem vymezeným v BOP, které se týkají blíže neurčeného okruhu osob, může OOP povolit též opatřením obecné povahy.⁶

Místo k táboření lze také vyhradit jako veřejné tábořiště. Institut vyhrazení znamená vynětí konkrétního místa ze zákonného zákazu pro neurčitý okruh osob, tedy pro širokou veřejnost (viz dále).

Se zákazem táboření úzce souvisí zákaz rozdělávání ohňů v CHKO mimo zastavěná území obcí a mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody a na celém území NPR mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody ⁷. *Rozděláváním ohně* se rozumí zapálení hořlavého materiálu. Za oheň lze považovat otevřený neregulovatelný oheň, u kterého není zabráněno styku plamenů (nebo létajících uhlíků či jisker) s okolním prostředím (tj. se zemí a okolní vegetací) nebo není dostatečně tepelně izolován od okolního prostředí tak, aby nezpůsobil poškození vegetace (zejména oheň v přímém kontaktu se zemí nebo i gril či přenosné ohniště na podstavci, pokud nelze vyloučit, že konstrukční řešení způsobí poškození

⁶ Dle § 43 odst. 2 a § 44 odst. 4 a 5 ZOPK.

⁷ Ust. § 26 odst. 1 písm. b) a § 29 písm. j) ZOPK.

vegetace žářem topného zařízení nebo pokud při absenci krytu jsou plameny či odlétající jiskry způsobitelné poškodit okolní vegetaci či založit požár).

Za rozdělávání ohně je nezbytné považovat jak vlastní založení (tj. zapálení) ohně, tak i jeho udržování. Uplatňovat zákaz rozdělávání ohňů v zastavěném území obcí zjevně není smysluplné, s účinností od 1. 1. 2024 se tento zákaz, stejně jako v případě táboření, týká pouze území mimo zastavěná území obcí a mimo místa vyhrazená OOP.⁸ Táboření a rozdělávání a udržování otevřeného ohně je zakázáno také v lesích (ohně až do vzdálenosti 50 m od okraje lesa).⁹ Z tohoto zákazu může vlastník lesa povolit výjimku (v soukromoprávní rovině).

Postup vyhrazení místa ve zvláště chráněném území

Institut vyhrazení místa umožňuje v zákonem stanovených případech na konkrétním místě vykonávat činnost, která je jinak ve zvláště chráněném území zákonem zakázána (viz základní ochranné podmínky CHKO, konkr. ust. § 26 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 3 písm. c) ZOPK a NPR, konkr. ust. § 29 písm. d), f) a j)). Ze zákonného zákazu je také možné udělit výjimku, za podmínek stanovených v § 43 odst. 1 ZOPK.

Primární otázkou je stanovení (vyhrazení) místa, které bude ze zákonného zákazu vyňato. Toto vyhrazení, resp. vynětí místa ze zákonného zákazu, je obecné a vztahuje se na neurčitý počet adresátů - může ho využít každý (např. vyhrazení veřejného parkoviště nebo tábořiště).

Vyhradit místo (resp. vydat souhlas s vyhrazením) ke stanovené činnosti lze pouze po posouzení, zda výkonem předmětné činnosti nedojde k ohrožení předmětu ochrany chráněného území, s přihlédnutím ke skutečnosti, že takovou činnost může provádět každý (kdokoliv), a že je prováděna zpravidla dlouhodobě, tj. nikoliv jednorázově.

Vždy je nezbytné rozlišovat, zda Agentura vydává souhlas s vyhrazením ve správním řízení, na žádost konkrétního žadatele, nebo opatření obecné povahy, kterým místo vyhradí dle vlastního uvážení ex offio – to vyplývá z gramatické formulace základní ochranné podmínky. Agentura též může

V případě vyhrazování v CHKO (§ 26 odst. 1 písm. a) a c) ZOPK) a vyznačování cest v NPR (§ 29 písm. d) ZOPK) (formulace: „místa vyhrazená se souhlasem“) Agentura vydává souhlas s vyhrazením/vyznačením ve správním řízení¹⁰ na žádost konkrétnímu subjektu

⁸ Viz předchozí poznámka.

⁹ Viz § 20 odst. 1 písm. k) a odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, v platném znění.

¹⁰ Formulace: „vyhrazené **se souhlasem** orgánu ochrany přírody“.

(žadateli) a jen pro něj je rozhodnutí závazné (vizte ust. § 67 odst. 1 SŘ, které stanoví, že *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby*). Udělený souhlas se však týká toliko oprávnění žadatele provést vyhrazení určitého místa. Důsledkem vyhrazení je, že zde nadále neplatí zákonem stanovený zákaz, a to ve vztahu ke všem osobám, nejen vůči žadateli.

V ostatních případech (formulace: "místa vyhrazená orgánem OP") Agentura místo vyhrazuje na základě vlastního uvážení opatřením obecné povahy (podnět zvenčí je samozřejmě možný a v praxi běžný). To se týká táboření a rozdělávání ohňů v CHKO (§ 26 odst. 1 písm. b) ZOPK) a v NPR (§ 29 písm. j) a provozování outdoorových aktivit (horolezectví, paragliding, jízda na kolech) v NPR (§ 29 písm. f) ZOPK).

Konkrétní formu vyhrazení je možné seznat také z kompetenčních ustanovení ZOPK.

V případě vhodnosti a s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie je možné využít formu opatření obecné povahy i tam, kde to zákon výslovně nepředpokládá. Dle judikatury Ústavního soudu (nález PI ÚS 14/07) je OpOP nutné chápat v jeho materiálním pojetí, tzn. úprava OpOP má být použita ve všech případech, kdy správní orgán upravuje určitou věc ve vztahu k neurčitě vymezenému okruhu adresátů, bez ohledu na to, zda zvláštní zákon stanoví, že má mít formou OpOP.

Proces vydání souhlasu s vyhrazením probíhá následujícím způsobem:

Žadatel podá žádost o souhlas s vyhrazením spolu s přiloženou mapou se zákresem místa, které navrhuje vyhradit (lze doporučit, aby konkrétní místo předjednal s AOPK ČR předem). Dnem podání žádosti je zahájeno správní řízení o udělení souhlasu. Účastníkem tohoto řízení je žadatel (dle § 27 odst. 1 SŘ), spolek za podmínek stanovených zákonem (dle § 27 odst. 3 SŘ ve spojení s § 70 odst. 2 a 3 ZOPK) a obec (dle § 27 odst. 3 SŘ ve spojení s § 71 odst. 3 ZOPK).

AOPK ČR uděluje souhlas s vyhrazením po posouzení místa z hlediska předmětu ochrany ZCHÚ, s přihlédnutím k tomu, že dané místo bude vyňato ze zákonného zákazu pro blíže neurčený okruh osob (často ve vztahu k celé veřejnosti). (Tuto úvahu učiní OOP obdobně, pokud je místo vyhrazováno opatřením obecné povahy.) V uděleném souhlasu mohou být stanoveny podmínky vyhrazení (např. časové rozmezí po dobu letních měsíců, způsob provedení značení, technické požadavky na životnost barvy značení apod.) Na základě uděleného souhlasu vzniká žadateli právo, nikoliv povinnost, vyhrazení provést.

O udělení souhlasu s vyhrazením místa informuje AOPK ČR na webu, s mapovým zákresem. Výrok rozhodnutí o udělení souhlasu by měl stanovit způsob provedení vyhrazení. V případě, že není reálně možné vyhradit místo vyznačením přímo v terénu (např. u účelových komunikací), uvede AOPK ČR tuto skutečnost v odůvodnění rozhodnutí a zároveň zveřejní

zprávu o vyhrazení místa na úřední desce AOPK ČR (a zároveň dálkovým přístupem) spolu s mapovým zákresem. Tímto bude naplněna zákonná podmínka „vyhrazení místa“.

Proces vyhrazování nelze zaměňovat s udělením výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ dle § 43 ZOPK. Jak bylo uvedeno výše, vyhrazování míst na území NPR probíhá formou opatření obecné povahy (s výjimkou cest, které by měly být vyznačeny na základě souhlasu – individuálního správního rozhodnutí). Postup vydání opatření obecné povahy je upraven v § 171 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, přičemž k vydání tohoto opatření by měly být splněny analogické podmínky jako v případě udělování souhlasu s vyhrazením ve správním řízení (viz výše).