

K novele zákona o ochraně přírody a krajiny

Barbora Landová a Svatava Havelková

Po dlouhém a složitém vyjednávání byla přijata novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009. Vzápětí byla přijata další „opravná“ novela zákona, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 381/2009 Sb. s účinností od 2. 1. 2010. Cílem tohoto článku je seznámit čtenáře s obsahem obou novelizací, aniž by jednotlivá konkrétní ustanovení novel byla podrobně rozebírána. Pro podrobnější výklad některých problematických míst nové právní úpravy bude prostor v některém z dalších čísel časopisu.

Jak již uvedl náměstek ministra životního prostředí František Pelc v editorialech v minulém čísle časopisu, důvodem pro novelizaci zákona byly v první řadě výtky Evropské komise, týkající se nedostatků transpozice evropské legislativy, tj. směrnice o ptácích č. 79/409/EHS a směrnice o stanovištích č. 92/43/EHS. Dalším cílem novely bylo:

- zefektivnění a zpřehlednění některých procesních postupů, zejména v druhové ochraně a v povolování výjimek ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných území,
- zjednodušení ochrany evropsky významných lokalit,
- zvýšení ochrany alejí podél komunikací,
- celkové zjednodušení a zprůhlednění výkonu státní správy úpravou kompetencí jednotlivých orgánů ochrany přírody.

Ne všechny tyto cíle se podařilo v celém rozsahu naplnit.¹

Úprava transpozice evropských směrnic

V důsledku výtek Evropské komise bylo v první řadě třeba upravit ustanovení § 5a zákona, které obsahovalo ustanovení o tom, že **zákazy k ochraně volně žijících ptáků se neuplatní v případech naléhavé potřeby v zájmu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti a v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, kdy si z důvodu nebezpečí z prodlení není možné vyžádat povolení odchylného postupu**. Toto

ustanovení, které nebylo v souladu s článkem 9 směrnice o ptácích, bylo ze zákona bez náhrady vypuštěno. V praxi by absence tohoto ustanovení v zákoně neměla činit žádné problémy. Pokud nějaký subjekt bude jednat v naléhavém případě a ve veřejném zájmu, kdy nemá možnost si předem opatřit povolení odchylného postupu podle ust. § 5b, půjde sice o jednání, které má formálně znaky jednání nedovoleného, avšak vzhledem k absenci společenské nebezpečnosti (takové jednání lze přirovnat ke krajní nouzi – srovnej § 2 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona a § 14 trestního zákona) toto jednání nebude deliktně postižitelné.

Evropská komise České republice vytýkala, že zákon zavádí i celou řadu dalších výjimek v oblasti druhové ochrany, které přesahují rámec výjimek povolených ve směrnici o stanovištích. V důsledku toho byl upraven § 56 zákona tak, aby důvody pro povolení výjimek nebyly v rozporu s článkem 16 směrnice o stanovištích. Jde zejména o vypuštění dosavadního ustanovení o tom, že **důvodem pro povolení výjimek jsou zájmy obrany státu, bezpečnosti leteckého provozu nebo provozu na dopravně významné vodní cestě, zájem stavby dálnice a rychlostní silnice a zájem na využívání určitých ptáků pro sokolnické účely**. Vyjmenované činnosti bude ve většině případů možné podřadit pod některé z obecně formulovaných důvodů pro povolení výjimek nového znění (např. odchyt nebo držení zvláště chráněných druhů ptáků pro sokolnictví bude spadat pod důvod „odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství“).

S ohledem na poznatky z rozhodovací praxe, požadavky jednotlivých připomínkových míst a parlamentní pozměňovací návrhy došlo i k takovým úpravám § 56 zákona, které nebyly vyvolány výtkami Evropské komise:

- výjimky bude možné povolit nejen v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, ale i v zájmu ochrany přírody,
- vedle existence veřejného zájmu či zájmu ochrany přírody budou existence některého ze zákonných důvodů pro povolení výjimek, jiného uspokojivého řešení a míra ovlivnění příznivého stavu druhu z hlediska ochrany posuzovány pouze u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství,

■ výjimky podle zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů bude možné nadále povolit rozhodnutím, opatřením obecné povahy nebo nahradit dohodou; forma aktu bude záležet na konkrétní situaci a u dohod či opatření obecné povahy bude vždy nutné prokazovat stejné skutečnosti jako v případě správního rozhodování,

■ kompetenci k povolení výjimek budou mít krajské úřady pro všechny kategorie zvláště chráněných druhů ve svém správním obvodu, kromě území národních přírodních rezervací a národních přírodních památek, které jsou z působnosti krajských úřadů zcela vyňaty,

■ nové znění obsahuje výslovné zakotvení informační povinnosti o povolených výjimekách pro orgány ochrany přírody vůči Ministerstvu životního prostředí.

S úpravou druhové ochrany a zajištěním odpovídající transpozice směrnice o stanovištích bylo také potřebné upravit ust. 90 odst. 2 a 13 zákona. Výjimky ze zákonného režimu zákazů ohledně zvláště chráněných rostlin budou nadále platit pouze pro činnosti konané v přímé souvislosti se zajišťováním obrany a bezpečnosti státu, a nikoli již plošně na všech pozemcích, kde hospodaří za stát Ministerstvo obrany či jím zřízená právnická osoba.

Další výtky Evropské komise ohledně nesouladu se směrnicemi se týkaly posuzování vlivů záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, konkrétně ustanovení § 45h, podle kterého se hodnocení koncepce nevztahovalo na lesní hospodářské plány (LHP) a lesní hospodářské osnovy (LHO). Transpozici ustanovení prostřednictvím pouhého odkazu na čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích bez stanovení kritérií takového posouzení a řádného procesu považovala komise za nedostatečnou. Novelizace pro zjednáání nápravy vytýkaného nedostatku nakonec zvolila tu variantu, že hodnocení důsledků LHP a LHO pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti provede přímo orgán ochrany přírody v rámci závazného stanoviska vydávaného podle ust. § 4 odst. 3 zákona. Orgán ochrany přírody se tedy v rámci řízení o vydání závazného stanoviska bude muset vždy zabývat otázkou vlivů LHP (LHO) na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, ovšem v souladu s § 45h odst. 1 zákona budou hodnoceny jen ty LHP (LHO), které mohou mít významný vliv na evropsky vý-

¹ Pelc P. (2009): Editorial. Ochrana přírody 5:1

znamnou lokalitu či ptačí oblast. Závazné stanovisko ke schválení LHP a protokolárnímu předání LHO nahrazuje – co do obsahu a formy – odůvodněné stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona, proto v něm bude muset vždy být uvedeno, zda může mít LHP nebo LHO významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast či nikoliv. Pokud orgán ochrany přírody dojde k závěru, že LHP či LHO může mít významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (tj. na celistvost nebo příznivý stav předmětu ochrany), provede též hodnocení takového vlivu. S ohledem na to, že novelou nejsou pevně dány jednotlivé procesní kroky hodnocení ani způsob takového hodnocení (na tento postup se nepoužijí ustanovení zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí a hodnocení nemusí být prováděno autorizovanou osobou), bude potřeba postup hodnocení metodicky sjednotit. Orgán ochrany přírody nemůže vydat souhlasné závazné stanovisko podle ust. § 4 odst. 3 zákona tehdy, pokud ve svém hodnocení dojde k závěru, že LHP (LHO) má významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Je zřejmé, že orgán ochrany přírody by neměl souhlasné závazné stanovisko k LHP a LHO vydat ani v případě, že se prokáže významný negativní vliv na celistvost lokality. To ust. § 4 odst. 4 zákona sice výslovně nezakotvuje, ale lze to dovodovat ze smyslu a účelu prováděného hodnocení a z kontextu ustanovení § 45h a 45i.

Novela také zpřesňuje text zákona v § 45h tak, aby bylo zřejmé, co je vlastním předmětem hodnocení záměrů a koncepcí – tedy vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Aby nebylo pochyb o tom, jak má být pojem „celistvost“ vykládán (rozhodně nikoli ve smyslu územní nedělitelnosti), byla do § 3 odst. 1 zákona vložena nová definice, která pod pojmem „celistvosti evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti“ rozumí soudržnost ekologických struktur a funkcí evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podstatných pro jejich předmět ochrany.

Dále bylo na základě výtky Evropské komise třeba upravit znění § 45i odst. 9 zákona tak, aby nebylo možné schválit řešení s negativním vlivem na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti bez uložení kompenzačních opatření. Toho bylo dosaženo úpravou ustanovení § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona, kdy po novele je zcela jednoznačné, že je vždy třeba hledat alternativní řešení záměru či koncepce bez negativního vlivu, a není-li to možné, teprve následně řešení s co nejmenším negativním vlivem na EVL a ptačí oblasti. Kompenzační opatření mají být ukládána u všech variant s negativním vlivem.

Změny některých postupů

Vedle změn zákona vyvolaných výtkami na nesprávné a neúplné transpozice směrnic ES byly v zákoně provedeny i změny, které mají na základě poznatků z praxe upravit některé

procesní postupy podle zákona v následujících oblastech:

A. Zvláštní druhová ochrana

Systém ochrany zvláště chráněných druhů doznal vedle úprav, které byly provedeny v souvislosti s nápravou vadné transpozice směrnice, i dalších změn.

Klíčovou změnou je nová definice živočicha. Dosud se za volně žijícího živočicha považoval jedinec, který se vyskytoval v přírodě a nebyl v přímé péči člověka. Za jedince v přímé péči člověka pak byl považován jedinec pocházející z odchovu v zajetí, který byl nezaměnitelně označen nebo identifikován a evidován orgánem ochrany přírody. Na živočichy v přímé péči člověka se tak nevztahovala nejen úprava zákona o vypouštění zvláště chráněných živočichů narozených a odchovaných v zajetí. Nedostatky definice byly částečně překlenovány výkladem, ale tento stav byl dlouhodobě neudržitelný. Za „živočicha“ je po novele považován jedinec (a všechna jeho vývojová stadia, např. vejce) patřící k druhu, jehož populace se udržují v přírodě samovolně. Z této definice – a tedy i z působnosti zákona – jsou vyloučeni pouze jedinci zdívočelých populací domestikovaných druhů (např. holubi skalní).

Zákonodárce považoval za účelné odlišit právní režim živočichů, kteří pocházejí z legálního odchovu v zajetí, od právního režimu volně žijících živočichů, proto byla do zákona vložena definice „živočicha odchovaného v lidské péči“. Za „živočicha odchovaného v lidské péči“ je považován jedinec narozený a odchovaný v prostředí uměle vytvořeném nebo upraveném člověkem a pod jeho kontrolou, který je potomkem legálně získaných a držaných rodičů. To, že se jedná o živočicha odchovaného v lidské péči, dokládá osvědčení, které vydává orgán ochrany přírody ve správním řízení v souladu s pravidly specifikovaným v § 54 zákona. Na živočichy odchované v lidské péči, ke kterým bylo vydáno orgánem ochrany přírody osvědčení, se zákazy stanovené v § 5a odst. 1 a 2 a v § 50 odst. 2 zákona nevztahují. Nová úprava vydávání osvědčení dle § 54 zákona velmi úzce navazuje na úpravu v oblasti obchodování s ohroženými druhy (např. v oblasti značení a identifikace živočichů apod.).

B. Ochrana dřevin

Zásadní zjednodušení znamená úprava § 8 odst. 3 zákona, kdy nadále platí, že povolení ke kácení dřevin není třeba u dřevin se stanovenou velikostí, popřípadě jinou charakteristikou. Zákon tedy již nerozlišuje mezi dřevinami rostoucími na pozemcích ve vlastnictví fyzických a právnických osob. Povolení se podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. nevyžaduje, za předpokladu, že dřeviny nejsou významným krajinným prvkem, pro kácení stromů o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí nebo pro kácení souvislých keřových porostů do celkové plochy 40 m²,

a to bez ohledu na to, kdo pozemky, na kterých dřeviny rostou, vlastní či užívá. Nově je také upraveno ustanovení § 8 odst. 2 zákona, kdy dosavadní text zákona o tom, že povolení není třeba při výkonu zvláštních oprávnění, je nahrazen konkrétní specifikací, tedy že povolení není třeba při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků a dále k odstraňování dřevin v ochranném pásmu elektrizační a plynárenské soustavy. Povolovací režim podle § 8 odst. 1 se nadále vztahuje na dřeviny na silničních pozemcích a na dřeviny v ochranném pásmu železnice. Novinkou je též dělení kompetencí v případě povolení ke kácení dřevin (obecní úřad) a přijímání oznámení o kácení dřevin s možností takové kácení omezit, pozastavit nebo zakázat (obecní úřad obce s rozšířenou působností). Ministerstvo životního prostředí si od tohoto kroku slibuje zkvalitnění ochrany dřevin.

C. Vyhlásování zvláště chráněných území, zón ochrany přírody a ochranných pásem

Stávající úprava vyhlásování zvláště chráněných území, zón ochrany přírody a ochranných pásem byla v řadě bodů nedokonalá. Nové znění § 40 zákona především odlišuje způsob doručování písemností vlastníkům nemovitostí při vyhlásování maloplošných zvláště chráněných území (písemně) a velkoplošných chráněných území (veřejnou vyhláškou). Počet subjektů, jimž musí být písemně zaslán návrh na vyhlášení velkoplošného zvláště chráněného území, je tak výrazně zredukován. O podaných námítkách proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, zóny ochrany přírody nebo ochranného pásma se i nadále bude rozhodovat ve správním řízení.

Podle nového znění platí, že se vždy postupuje podle § 40, a to i při vyhlásování zvláště chráněného území z důvodu zajištění ochrany evropsky významné lokality. Dosavadní právní úprava (§ 45c odst. 3 zákona) v těchto případech zakládala jiný okruh účastníků řízení oprávněných k podání námitek proti návrhu i nájemce.

Nové znění § 40 zákona tedy zpřesňuje procesní postupy při projednání návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, zóny ochrany přírody nebo ochranného pásma (způsob doručování, počítání lhůt apod.) a výslovně upravuje skutečnosti, které byly až dosud dovodovány výkladem (zveřejňování na portálu veřejné správy), aniž by zásadně měnilo stávající zavedené postupy. I nadále zákon zachovává dvě fáze vyhlásování, tj. fázi projednání návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, zóny ochrany přírody nebo ochranného pásma a fázi projednání právního předpisu.

Podle novely již nebude možné vyhlásit ochranné pásmo chráněné krajinné oblasti. Dosud vyhlášená ochranná pásma chráněných krajinných oblastí zanikají k 2. 1. 2010.

Pokračování v příštím čísle