

Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny

Svatomír Mlčoch

V letošním roce si připomínáme dvacet let od přijetí nejvýznamnějšího právního předpisu pro ochranu přírody – zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dovolte mi, abych jako přímý spoluvůrce zákona a účastník procesu jeho projednávání a schvalování připomenul některé souvislosti této stále platné právní normy, byť v průběhu let pozměněné.

Okolnosti přijetí nového zákona

Brzy po vzniku Ministerstva životního prostředí České republiky (počátkem roku 1990) byl na tomto úřadě zadán a plněn úkol – jak za ministra Bedřicha Moldana, tak ministra Ivana Dejmala – připravit návrh nového zákona o ochraně přírody a krajiny jako jeden z hlavních úkolů v nově se rodící legislativě. Vlastním předložením návrhu zákona byl pověřen úsek náměstka pro legislativu a ekopolitiku, v jehož čele jsem tehdy stál. Pod mým vedením vznikla pracovní skupina, které se mimo jiné účastnili F. Urban, M. Rivola, M. Damohorský a několik externích spolupracovníků. Rozhodující přípravné práce proběhly v roce 1991. V prosinci téhož roku byl zákon předložen České národní radě a v prvním čtvrtletí 1992 projednáván v příslušných výborech, zejména ve výborech pro životní prostředí a v ústavně-právním. Zákon byl přijat 1. června 1992 neuvěřitelnou většinou 105 ze 111 přítomných poslanců ČNR.

Potřeba nového zákona na ochranu přírody a krajiny byla počátkem 90. let zjevná. Tehdy ještě platný zákon na ochranu přírody č. 40/1956 Sb. obsahoval necelé dvě desítky paragrafů a byl nadále nezpůsobilý účinněji řešit právní ochranu přírody. Společnost a stát se nacházely v bouřlivém období svého vývoje, ekonomicko-právní situace nebyla „usazená“, započalo období transformace ekonomiky i administrativy. Některé hlasy nás před prací nad zákonem varovaly a radily vyčkat větší právní stability. Považuji proto za malý zázrak, že právě v takové atmosféře se podařilo především vytvořit a následně prosadit přijetí zákona v podstatě kodexového typu. Jeho rozsah v době vzniku činil 92 paragrafů, což na tehdejší dobu bylo nemálo a hlavně to

vyjadřovalo snahu po komplexní právní úpravě otázek ochrany přírody a krajiny.

Hlavní přínosy „stočtrnáctky“

Nový zákon se výrazně odlišoval od předchozí platné právní normy. Rozdílů byla celá řada, připomínám alespoň ty základní. Především byla nově zavedena *obecná ochrana přírody*, která do té doby nebyla právně zakotvena. V jejím rámci jsou dodnes upraveny záležitosti obecné ochrany živočichů a rostlin, územních systémů ekologické stability (na jejich formulaci se významně podílel I. Míchal), ochrany jeskyní, krajinného rázu apod. Zcela nového postavení se dostalo *orgánům ochrany přírody*, které byly vybaveny rozhodovacími pravomocemi. Vznikla také linie speciálních orgánů státní ochrany přírody, tj. správ národních parků a chráněných krajinných oblastí i úseku ochrany přírody a krajiny v České inspekci životního prostředí. Ani jeden z těchto nástrojů neměla ochrana přírody v předchozí době k dispozici. Pozvedlo ji to na zcela jinou úroveň – z poradenských a odborných pracovišť se přenesla také do oblastí exekutivy. Troufám si říci, že bez tohoto posunu by nemohla výrazně prosazovat své cíle v uplynulých dvaceti letech.

Evropský rozměr

Zákon o ochraně přírody a krajiny prošel za dobu své existence celou řadou novelizací. To je pochopitelné s ohledem na dynamický a někdy i turbulentní vývoj v naší společnosti i právním systému. Za nejvýznamnější změnu lze označit tzv. euronovelu, tj. novelizaci provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. Na její přípravě se význam-

ně podíleli L. Miko, A. Vopálková, P. Roth, F. Pelc, V. Prchalová a další. Podstatou novely bylo zavedení evropského práva v oblasti ochrany přírody do našeho právního řádu, především pak směrnice o stanovištích a tzv. ptací směrnice. Stručně a ne úplně přesně řečeno, do zákona byla zavedena evropská forma či vrstva ochrany živočichů, rostlin a území. Některé instituty přitom byly uvedeny do systematiky obecné ochrany přírody (ochrana volně žijících ptáků, § 5a), naprostá většina pak do systematiky zvláštní územní ochrany (Natura 2000, §§ 45a–45i). Je dobré, že ČR tím naplnila své transpoziční úkoly v ochraně přírody související se vstupem do Evropské unie, i když nově přijaté formulace k přehlednosti zákona nepřispěly. Znásobila se tím či doplnila druhová i územní ochrana přírody. V rámci poevropštění českého práva nelze zapomínat také na oblast regulace mezinárodního obchodu se zvláště chráněnými živočichy a rostlinami. Ta sice u nás byla již upravena přijetím zákona č. 114/1992 Sb. a od roku 1997 samostatným zákonem, avšak v souvislosti se vstupem do Evropské unie se dostala na jinou úroveň. Platí pro ni především přímo použitelné předpisy evropského práva. Přesto byly zachovány některé vazby k zákonu na ochranu přírody a krajiny, např. § 54 (prokázání původu živočicha či rostliny).

Novela č. 218/2004 Sb. přinesla také úplně jiné znění § 58, do něhož byla zakotvena povinnost odstraňování (kompenzace) ekonomické újmy vzniklé v zájmu ochrany přírody v případě ztíženého zemědělského nebo lesního hospodaření. Až do této novely se prakticky žádné náhrady nevyplácely (s výjimkou těch, které upravoval z. č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy).

Kritici a odpůrci

Během uplynulých dvaceti let byla „stočtrnáctka“ podrobena útokům nebo kritice z několika stran. Především šlo o pokusy odstranit pod různými záminkami ta ustanovení zákona, která určité zájmové skupiny či někteří politici považovali za příliš „zelená“ či „ekologická“. První snaha o celkovou revizi zákona vznikla ve druhé polovině 90. let na ministerstvu pro hospodářství a místní rozvoj, které tehdy vedl K. Dyba. V době vrcholícího neoliberalismu hospodářského i politického se zákon jevil jako příliš intervenční a údajně bránil v některých regionech a lokalitách hospodářskému růstu. Další pokusy se objevily kolem roku 2000 i později, kdy se terčem stala především ustanovení umožňující účast občanských sdružení na správních řízeních ve věcech ochrany přírody a krajiny nebo klíčový § 66 – omezení a zákaz činnosti. Je neuvěřitelné, že stočtrnáctka tyto útoky víceméně ve zdraví přežila, bohužel však ztratila některá relativně cenná ustanovení, zejména původní § 90, odst. 4, který explicitně zakotvoval specialitu z. č. 114/1992 Sb. k právním předpisům o lesích, vodách, ke stavebnímu zákonu apod. Pokud jde o kritiku zákona, lze uvažovat o kritice oprávněné a neoprávněné. Mezi oprávněnou jistě patří i nálezy Ústavního soudu č. 3/1997 Sb., kterým bylo zrušeno pravidlo o vynětí procesu registrace významných krajinných prvků ze správního řízení. Je to za dvacet let jediný ústavní nálezy, kterým byla nějaká část (nepatrná a nepříliš významná) zrušena. Mám za to, že do budoucna je pak třeba naslouchat i těm kritikům, kteří varují před přílišnou složitostí současné podoby zákona, příliš mnoha vrstvami různých typů ochran stejných objektů ochrany apod.

Budoucí podoba zákona

Dvacet let existence jakékoliv právní normy je svým způsobem výjimečné výročí. Jednak proto, že zdaleka není obvyklé, aby v našem právním řádu tak dlouho právní předpis vůbec zůstal, jednak proto, že je to dosti dlouhá doba na to, abychom se nad ním všestranně zamysleli a hlavně zvážili jeho budoucnost. Důvodů je celá řada. Určitě to mohou být cenné zkušenosti z aplikace zákona a jeho prováděcích předpisů, především poznatky z činnosti vlastních orgánů ochrany přírody, ale také z aplikační praxe soudů, příp. jiných orgánů. Dalším důvodem pak může být i nová podoba některých právních předpisů, které jsou pro uplatnění zákona na ochranu přírody a krajiny významné. Jde především o správní řád platný od roku 2005, na který z. č. 114/1992 Sb. nenavazuje ve všech vhodných či potřebných souvislostech, nový stavební zákon či nový trestní zákon.

V roce 2008 vznikl pod vedením tehdejšího náměstka ministra životního prostředí F. Pelce vážný pokus o promyšlení nové podoby zákona a o její předložení k odborné i laické diskusi. V několika pracovních skupinách se podrobně řešily věcné i legislativní návrhy na novou podobu zákona, která by přitom využila všech pozitiv z minulosti. Pracovní skupiny mj. přišly s náměty nového pojetí obecné ochrany přírody nebo jiné úpravy ekonomických kompenzací. Tehdy vytvořený věcný záměr si kladl za cíl nový zákon zpřehlednit a dosáhnout vyšší účinnosti právních a ekonomických nástrojů ochrany přírody. Zároveň měl v úmyslu integrovat dosavadní zákonné úpravy, v současnosti rozdělené do několika právních předpisů (např. zákon o zoologických zahradách nebo již zmiňovaný z. č. 115/200 Sb.). Zásadní novinkou pak

mělo být zavedení ekonomického nástroje – odvodů za nepříznivé zásahy do přírody a krajiny. Odvody se dnes v určité míře platí pouze při odnětí zemědělské nebo lesní půdy, v ostatních případech (cenné ekosystémy jako mokřady, rašeliníště, vodní plochy apod.) nikoliv. To se mělo změnit. Výrazné změny byly připraveny pro oblast správních řízení, a to v návaznosti na správní řád účinný od roku 2005. Záměry byly rozpracovány do stadia věcného záměru o ochraně přírody a krajiny a u toho až doposud zůstalo. Zdá se, že v dnešní nepředvídatelné době je těžké a svým způsobem i riskantní přijít s novým návrhem zákona. Na druhou stranu nebude možné prodlužovat život „stočtrnáctky“ do nekonečna a jen těžko si dovedu představit její další a další novely.

Závěrem

U každého výročí bývá zvykem něco přát. Tedy vlastně popřát oslavenci. Je-li tímto oslavencem zákon, je těžké najít konkrétního adresáta takového blahopřání. Tím je ve skutečnosti celá naše společnost, neboť zákon na ochranu přírody a krajiny je typickou normou chránící veřejný zájem. Veřejný zájem na ochraně přírody jako takové, nejen přírody sloužící člověku. Říká se, že právo je minimum morálky. V oblasti ochrany přírody to pak pro většinu naší populace platí dvojnásob, neboť mimoprávní normy v ochraně přírody nemá příliš hluboce zažitě. Nelze se tedy i nadále obejít bez poměrně podrobné právní úpravy. Takové právní úpravě pak přejí, aby kromě toho, že bude etická a kompetentní, byla ještě přehledná, obecně přijímaná a dostatečně účinná.

Autor působí jako advokát, zaměřuje se na právní problematiku životního prostředí

SUMMARY

MIČOCH S.: Twenty Years of the Act on Protection of Nature and the Landscape

The article reminds the 20th anniversary of passing Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, also known as the Act on the Nature and Landscape Protection. It has been the most important national nature conservation regulation, providing a current and strong legislative background for nature conservation and landscape protection in the Czech Republic. The Act passed through the Czech National Council smoothly and positively: 90% of the Members of Parliament presented voted in favour of it. The fact confirms that after the 1989 Velvet Revolution, nature conservation was considered as a high priority by MPs. Furthermore, the extent and quality of the act is compared with the previous one (Act No. 40/1956 Gazette). As the author highlights, introducing general

nature conservation, thus enlarging State Nature Conservancy's activities and power also outside the Specially Protected Areas is one of the greatest contributions of Act No. 114/1992 Gazette. This step overcame, at least partially, a traditional legislative approach – dividing nature into protected and “unprotected”. The other important change was strengthening power of the State Nature Conservancy authorities, particularly National Park and Protected Landscape Area Administrations. Although the Act was repeatedly changed and amended, its basic principles and provisions have been still in force. The greatest change was its amendment, issued as Act No. 218/2004 Gazette which properly and in details transposed the European Community legislation, particularly the Birds and Habitats Directives and consequently, establishing the EU Natura 2000 network, into the Czech Republic's legislation. The author also deals with future prospects of the Act, remaining development of the factual intent of a completely new act in 2008 and setting pros and cons of the possible new act.