

Třicet let zákona na ochranu přírody a krajiny

Svatomír Mlčoch, Eva Mazancová

Dne 1. června 1992 nabyl účinnosti zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V letošním roce si tedy připomínáme 30 let od přijetí tohoto nejvýznamnějšího právního předpisu pro ochranu přírody. Dovolte, abychom

z pozice přímého spolutvůrce původní verze zákona a pozice současné legislativní právničky ministerstva životního prostředí připomenuli některé souvislosti vzniku této právní normy a zhodnotili její aktuální stav.



Kosatce různobarvý v Národním parku Podyjí. Foto Zdeněk Patzelt



CHKO Křivoklátsko. Foto Zdeněk Patzelt

Okolnosti přijetí nového zákona

Nedlouho po vzniku Ministerstva životního prostředí České republiky (počátkem roku 1990) byl na tomto úřadě zadán úkol připravit návrh zákona o ochraně přírody a krajiny, a to jako jeden z hlavních úkolů v nově se rodící české environmentální legislativě. Z rozhodnutí ministrů Bedřicha Moldana a Ivana Dejmalu vznikla pracovní skupina, kterou vedl JUDr. Svatomír Mlčoch a jejíž jádro tvořili Ing. František Urban, RNDr. Milan Rivola, Ing. Igor Míchal, JUDr. Milan Damohorský a několik externích spolupracovníků, zejména RNDr. Jan Květ.

Právní prostředí v době vzniku zákona

V době, kdy bylo rozhodnuto o přípravě zákona, platil na českém území (šlo přitom o období unitárního československého státu) zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Ten vymezoval v necelých dvaceti paragrafech v zásadě jen deklaratorně úkoly státní ochrany přírody a svěřoval její výkon tehdejšímu ministerstvu školství a kultury

(po federalizaci v letech 1968 a 1969 ministerstvu kultury). Obsahoval některé dodnes používané pojmy ve zvláštní ochraně přírody – národní park, přírodní rezervace či CHKO, ovšem bez jejich definic a účinných forem ochrany.

Potřeba nového, podstatně kvalitnějšího zákona byla tedy počátkem devadesátých let evidentní. Na druhou stranu společnost a stát se nacházely v bouřlivém období svého vývoje, ekonomicko-právní situace nebyla usazená, započalo období transformace ekonomiky i administrativy. Některé hlasy před prací nad zákonem varovaly a radily vyčkat větší právní stability. Považujeme proto za malý zázrak, že právě v takovéto atmosféře se podařilo především vytvořit a následně i prosadit přijetí zákona v podstatě kodexového typu. Rozsah zákona činil 92 paragrafů, což na dobu jeho vzniku nebylo málo, a vyjadřoval tak snahu po komplexní právní úpravě otázek ochrany přírody a krajiny. Rozhodujícím rokem příprav byl rok 1991. Do České národní rady byl zákon předložen 20. 12. 1991 a v prvním čtvrtletí 1992 projednáván v příslušných výborech, zejména výboru pro životní prostředí a ústavněprávním. Zákon sám byl pak přijat neuvěřitelnou většinou 105 poslanců ze 111 přítomných poslanců ČNR dne 19. února 1992.

Hlavní přínosy „stočtrnáctky“ ve stručnosti:

- zavedení obecné územní i druhové ochrany přírody a krajiny;
- úprava právní ochrany krajinného rázu a VKP;
- nové postavení pro orgány ochrany přírody, které byly vybaveny rozhodovacími pravomocemi;
- zavedení nových kategorií maloplošných zvláště chráněných území;
- právní garance volného přístupu do krajiny;
- vznik linie speciálních orgánů státní ochrany přírody a krajiny, tj. Správ národních parků, CHKO (dnes sjednocených v rámci Agentury ochrany přírody a krajiny ČR) a České inspekce životního prostředí;
- zakotvení možnosti účasti občanů na správních řízeních ve věcech ochrany přírody a krajiny;
- zavedení zákonných základních podmínek ochrany pro zvláště chráněná území i druhy.

Zákon na obtíž?

Nedlouho po svém vzniku 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 „zelené“ či „ekologické“. První snaha o celkovou revizi zákona vznikla ve druhé polovině 90. let na Ministerstvu pro hospodářství a místní rozvoj, které vedl ministr Ing. Karel Dyba. V době vrcholícího hospodářského neoliberalismu se zákon jevil jako příliš intervenční a údajně bránící v některých regionech a lokalitách hospodářskému růstu. V prvních dvaceti letech „stočtrnáctka“ tyto útoky víceméně ve zdraví přežila. Přesto však ztratila některá relativně cenná ustanovení, zejména pak kolizní normu. Šlo o původní § 90 odst. 4, který explicitně zakotvoval specialitu z. č. 114/1992 Sb. k právním předpisům o lesích, vodách, stavebnímu zákonu a dalším „konkurujícím“ předpisům.

Evropská novelizace zákona

Zákon o ochraně přírody a krajiny prošel po dobu své existence celou řadou novelizací. To je pochopitelné s ohledem na dynamický a někdy i turbulentní vývoj v naší společnosti i práva. Za nejvýznamnější změnu pak lze označit tzv. euronovelu, tj. novelizaci provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. Na její přípravě se významně podílel RNDr. L. Miko, RNDr. A. Vopálková, RNDr. P. Roth, RNDr. F. Pelc, Ing. P. Pešout,

JUDr. J. Prchalová a další. Podstatou novely bylo zavedení evropského práva v oblasti ochrany přírody do našeho právního řádu, především pak směrnice o stanovištích a tzv. ptačí směrnice. Novela č. 218/2004 Sb. (tzv. euronovela) 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). Vyřešena o něco později byla také institucionální základna státní ochrany přírody, když Agentura ochrany přírody a krajiny se stala podle zákona správním úřadem.

Kudy se ubírá „stočtrnáctka“ v posledním desetiletí?

Změny se zákonu o ochraně přírody a krajiny nevyhýbají ani v posledním desetiletí (od r. 2012 napočítáme celkem 16 novelizací). Pokud bychom uvažovali o společných jmenovatelích zásadních změn, bude jimi v první řadě mimořádný tlak na usnadnění stavební činnosti (který vyústil v komplexní rekodifikaci stavebního práva v loňském roce, včetně zcela zásadní kompetenční změny „stočtrnáctky“), dále celospolečensky diskutované téma rozsahu ochrany a využívání národních parků (zákon č. 123/2017 Sb.) a v neposlední řadě požadavky recentních evropských předpisů, zejména pak nová právní úprava prevence a regulace zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů rostlin a živočichů (zákon č. 364/2021 Sb.).

Nová právní úprava národních parků zlepšila jejich právní postavení tím, že zakotvila jejich územní vymezení v přílohách zákona na ochranu přírody a krajiny. Přinesla i lepší koncepci zonace národních parků a mimo jiné přispěla k tomu, že z podstatné části utichly spory ohledně základních podmínek ochrany a režimu zonace v Národním parku Šumava.

Ochrana přírody vs. stavební činnost

Požadavky na usnadnění stavební činnosti, spočívající v oslabování některých zavedených institutů ochrany přírody a krajiny, lze vysledovat u několika nedávných novelizací zákona. Přes zjevnou absenci průkazné studie jsou (dosud

samostatné) správní akty vydávané orgány ochrany přírody jako podklad pro řízení podle stavebního zákona označovány lobbistickými skupinami za klíčovou komplikaci při umisťování a povolování staveb. Bohužel mnohem méně je zdůrazňována často nedostatečná kvalita dokumentací předkládaných stavebníky, která je skutečnou brzdou rychlého a bezproblémového průběhu řízení.

Dílčí změny omezující kompetence orgánů ochrany přírody v souvislosti s umisťováním a povolováním staveb proběhly již v r. 2012 (zákonem č. 350/2012 Sb.), kdy došlo k omezení souhlasu orgánů ochrany přírody ke stavbám umisťovaným v CHKO. V souvislosti s rozsáhlejší novelou stavebního zákona (zákonem č. 225/2017 Sb.) došlo k zásadní změně formy některých dosavadních vstupů orgánů ochrany přírody do řízení vedených podle stavebního zákona – v zákoně se objevilo závazné stanovisko ke kácení dřevin namísto povolení a závazné stanovisko k zásahu do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů namísto povolení výjimky (pro situaci, kdy dojde ke zjištění výskytu chráněného druhu až po zahájení řízení podle stavebního zákona). Zákonem č. 225/2017 Sb. byla rovněž velmi diskutabilně omezena účast veřejnosti v řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny. Omezení účastenství pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny znemožnilo regulérní účast ekologických spolků při povolování staveb, které sice nepodléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí, avšak přesto svým umístěním, provedením či provozem vliv na přírodu a krajinu v dané lokalitě mít mohou. Toto omezení přístupu veřejnosti bylo následně (byť jen těsně) potvrzeno Ústavním soudem.

Zcela nový typ správního aktu orgánů ochrany přírody vložila do zákona o ochraně přírody a krajiny novelizace tzv. liniového zákona (zákon č. 403/2020 Sb.). Za účelem zjednodušení složitých povolovacích procesů u dopravních staveb, staveb vodní nebo energetické infrastruktury bylo vytvořeno jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona, které nahrazuje jednotlivá povolení a souhlasy orgánů ochrany přírody, a to včetně druhových výjimek, dosud povolovaných samostatným rozhodnutím orgánů ochrany přírody.

A ke zcela zásadní koncepční změně v organizaci státní správy ochrany přírody a krajiny došlo rekodifikací stavebního práva, tedy přijetím nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a doprovodného zákona k němu (zákon

č. 284/2021 Sb.). Řada dosavadních kompetencí orgánů ochrany přírody, zejména v obecné ochraně přírody a krajiny, má být na základě přímé změny zákona o ochraně přírody a krajiny integrována do kompetencí stavebních úřadů (stavební úřady by se tak staly orgány ochrany přírody); ve zvláště chráněných územích a v lokalitách soustavy Natura 2000 by mělo dojít k integraci pouze částečné, tedy některé kompetence by zůstaly v rukou speciálních orgánů ochrany přírody.

Rekodifikace stavebního práva není plně účinnou právní úpravou a je uvažováno (nejen) o posunutí její účinnosti, původně navrhované k 1. 7. 2023. Nově jmenovaná vláda má přitom ve svém programu nejen změnu stavebního zákona, spočívající především v návratu stavebních úřadů pod spojený model veřejné správy na obcích s rozšířenou působností, ale i právní úpravu tzv. jednotného environmentálního povolení, tedy samostatného správního aktu vydávaného orgánem ochrany životního prostředí, v němž by byly integrovány veškeré požadavky potřebné pro povolení stavebního záměru z hlediska předpisů na ochranu životního prostředí. Doufejme, že se podaří takovou úpravu nejen kvalitně připravit, ale i prosadit. Vedle nápravy zásadních nedostatků rekodifikace stavebního práva si Programové prohlášení vlády z ledna 2022 klade za cíl rozšíření plochy velkoplošně chráněných území a vyhlášení Národního parku Křivoklátsko a Národního parku Soutok. Dále je zamýšlena změna zákona o ochraně přírody a krajiny v oblasti druhové ochrany, s cílem zajistit zvýšení účinnosti druhové ochrany postavené především na ochraně biotopů a místních populací zvláště chráněných rostlin a živočichů a vytvořit vhodnější právní podmínky pro vymahatelnost této ochrany.

Závěrem

Žijeme v mimořádně turbulentním světě, který příliš nesvědčí hodnotám přírody a krajiny. Snižuje se biodiverzita. Klesá ekologická stabilita kulturní krajiny. Málo prostoru je vyčleněno pro divokou přírodu. Ochrana přírody jako obor se nachází v obtížné situaci, když se snaží tyto hodnoty aspoň zčásti zachovat. Zákon nestačí, ale může významně pomoci. Jeho další vývoj je v rukou nových politických garnitur v českém parlamentu a vládě. Přejme jim i sobě, aby měly dost odvahy i rozumu činit rozhodnutí ve prospěch přírody. A zákonu přejme dobrou kondici. Do vínku ji dobrou dostal a to je zavazující. ■