

Stoletá historie zákonné úpravy ochrany přírody v České republice

Pavel Pešout

Letošní třicáté výročí současného zákona o ochraně přírody a krajiny je umocněno výročím ještě starším. Je tomu totiž právě sto let od předložení prvního návrhu zákona o ochraně přírody poslancem Národního shromáždění J. V. Stejskalem a dokončení vládního

návrhu zákona přírodovědcem J. S. Procházkou a historikem J. Emlerem. Pojdme si úsilí ochránců přírody a přírodovědců o prosazení zákonné ochrany přírody a domoviny u nás stručně připomenout.

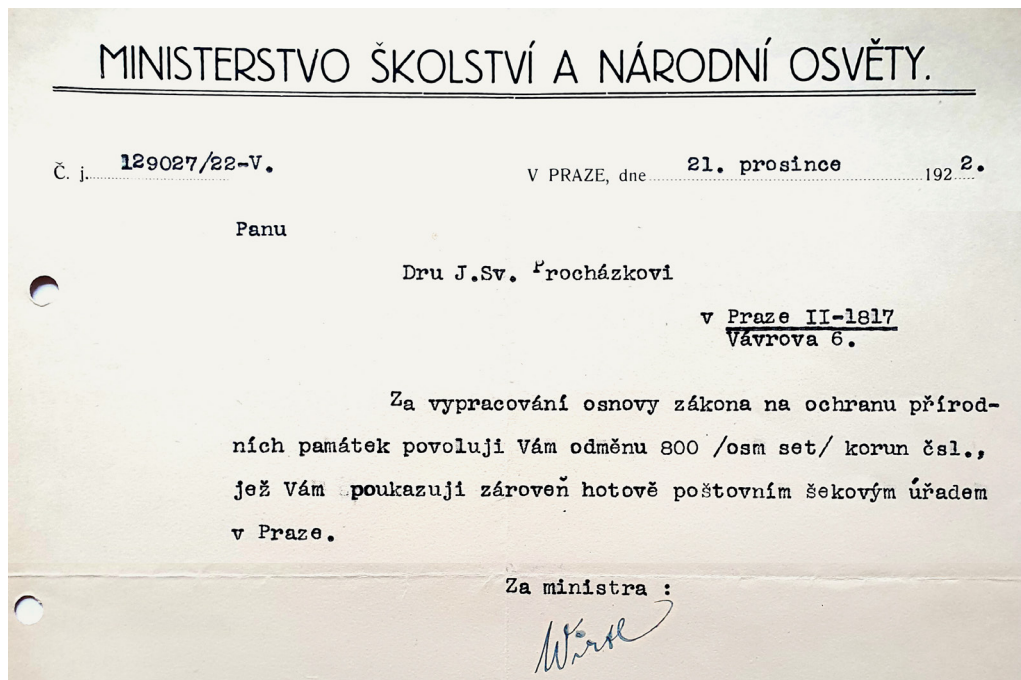


Čelní ochránci přírody po schválení zákona o ochraně přírody č. 40/1956 Sb. na schodech Národního shromáždění. Zleva: Ludvík Kuba, Marta Jarošová, Otokar John, Jaroslav Veselý, Marie Maršáková, Pavel Nauman, Ladislav Kamarád, Zdeněk Vulterin, Karel Vlach, Otokar Leiský, Viktor Pleva, Rudolf Maximovič, Valentin Pospíšil. Foto Jan Tříška

Snahy na počátku 20. století

Po přechozích individuálních snahách osvícených vlastníků o ochranu cenných přírodních památek (Procházka 1917, 1926, Maximovič 1934 ad.) se na přelomu 19. a 20. století objevují první snahy o systematickou legislativní ochranu přírody. V roce 1894 je v návrhu zákona o ochraně uměleckých a historických památek v monarchii již patrná ochota uznávat za veřejný zájem i ochranu památek přírodních. V roce 1901 předložil ve vídeňské Poslanecké sněmovně G. Nowak návrh na vydání zákona k ochraně a udržování přírodních památek (Maximovič 1956). Nařízení královského uherského ministra zemědělství Daranyiho z roku 1900 „o soupisu památných stromů a o povinné ochraně přírodních památek významu vědeckého a uměleckého“ bylo zřejmě v r. 1902 pohnutkou pro akci vídeňského Ministerstva kultu zahájit přípravné práce na evidenci a ochraně přírodních památek (Maximovič 1942). Proto c. k. místodržitelství v Praze vydalo oběžník a uložilo zpracovat soupis přírodních památek. Byly zapojeny i školy. Ve stejném roce poslanec Bachmann předložil Českému zemskému sněmu „návrh v příčině zachování přírodních a historických památek v Království českém“. Návrh demonstroval na potřebě uchránit dvě ohrožené přírodní památky – Kamennou hůrku u Františkových Lázní a Vysoký kámen u Kraslic. Následně v r. 1903 vídeňské Ministerstvo kultu a vyučování vydalo předpis o ochraně přírodních památek z důvodů vědeckých a estetických ukládající provést jejich soupis a doporučující zřizovat přírodní rezervace (Maximovič 1956). Tento byl dále prováděn i zemskými úřady (vytvoření komplexnějších soupisů však bylo přerušeno první světovou válkou). V roce 1907 formuluje relativně komplexní principy zákonné úpravy o ochraně přírody lesník Dimitz inspirovan definicí přírodní památky dle tehdy čerstvého hesenského zákona a definicí Conwentzovou (Maximovič 1942).

O zákonnou ochranu přírody a krajiny se v té době významně zasazoval poslanec Českého zemského sněmu Luboš Jeřábek, pozdější zakladatel a přednosta Státního památkového úřadu. Hned v prvním roce svého zvolení poslancem (1908) předložil osnovu zákona na ochranu přírodních a krajinných památek (Pešout 2014). Když byla 21. prosince 1910 na popud Svazu okrašlovacích ustavena Komise pro zachování památek, která měla za úkol prosazovat také jejich legislativní ochranu,



Přípis Z. Wintra z MŠANO z r. 1922, kterým Jan Sv. Procházka obdržel finanční odměnu za zpracování návrhu památkového zákona, konkrétně části o ochraně památek přírodních. archiv Národního muzea, reprofoto Pavel Pešout

stal se L. Jeřábek jejím předním členem (Procházka 1927) a 20. září 1911 znovu předložil návrh zákona na ochranu přírody, ale opět bezúspěšně (Procházka 1917). Na posledním zasedání zemského sněmu v r. 1911 podal návrh na územní ochranu přírodovědně významných území: „Zemskému výboru se ukládá, aby ... v době co nejbližší nákladem zemským na vhodných místech jak v okolí král. hlav. města Prahy (Šárka, Strahovské lomy), tak i na vhodných k tomu místech v typických krajinách v pohoří tohoto království (Šumava, Pláně pod Roklanem, Boubín, Rudohoří, Krkonoše, Středohoří, Milešovka, Sutomská hora, v Brdech, v okolí Padrtských rybníků, Blaník, Železné hory) zřídil parky národní, popřípadě ochranné oblasti pro zvířenu i rostliny, tyto cestou smluvní s majiteli, obě u předložení příslušných zákonů zemských, sepsaných po bedlivé úradě s povolanými korporacemi a odborníky obou zemských národností...“ (Procházka 1927). Tento návrh vycházel z činnosti Svazu českých spolků okrašlovacích v Království českém (Maximovič 1934).

Období první republiky

Po roce 1918 pokračovaly intenzivní snahy o přijetí legislativy pro ochranu přírody, například za součinnosti ornitologa Jiřího Jandy byl zpracován návrh zákona „na ochranu ptactva a slavíka

zvlášť a zřízení ptačích útulků“ (Procházka 1923, Pešout 2015). Zůstal však pouze ve fázi návrhu. V roce 1919 Ministerstvo školství a národní osvěty (MŠANO) sbíralo podklady pro zákonnou ochranu přírody. Své náměty zaslali Rudolf Korb, zmíněný Jiří Janda, Jan Roubal (Pešout 2021a) a Karel Zimmermann (Maximovič 1956).

V roce 1922 předložil první komplexní návrh zákona na ochranu přírodních památek poslanec Národního shromáždění J. V. Stejskal spolu s dalšími 22 poslanci (Anonymus 1922). Na návrhu spolupracoval zejména s botanikem Josefem Podpěrou. Tento návrh však nakonec „spadl pod stůl“. K nepřijetí přispěla i snaha MŠANO připravit kvalitnější předlohu řešící uceleně ochranu památek kulturních i přírodních (Klika 1946). MŠANO nedoporučovalo oddělení ochrany přírodních památek od ochrany památek historických a uměleckých, kritizovalo také vadnou terminologii. Navíc ani např. Svaz českých okrašlovacích spolků či Klub za starou Prahu návrh nepodpořily. Svědčí o tom také obsah projevu Z. Wirtha na Sjezdu československých botaniků v r. 1921, kdy uvedl, že tak důležitý zákon nelze vyrobit narychlo – když „jsme se na něj nezmohli za Rakouska, ... můžeme ještě nějaký rok počkat v zájmu jeho kvality“. Měl v plánu „monumentální zákon do detailů propracovaný, jakým se nemůže pochlubit žádný ze sousedních států“ (Anonymus 1921).



Ochránce přírody sledující schválení zákona o ochraně přírody č. 40/1956 Sb. zachycuje fotografie z 1. 8. 1956 na chodbě Národního shromáždění. Zleva: Ludvík Kuba, Karel Vlach, Otakar Leiský, ?, Pavel Nauman, Jan Tříška, Marie Maršáková, Rudolf Maximovič, Viktor Pleva, Marta Jarošová, Ladislav Kamarád, Jaroslav Veselý, Miroslav Burian, Věra Vildová, Zdeněk Vulterin, Valentin Pospíšil. Foto Archiv AOPK ČR



Rudolf Maximovič sleduje 1. srpna 1956 z balkonu zasedání Národního shromáždění při projednávání zákona o ochraně přírody. Foto Jan Tříška

V roce 1921 (8. 12.) oficiálně požádalo MŠANO (Z. Wirth) historika J. Emlera a Jana S. Procházku, prvního vysokoškolského lektora ochrany přírody u nás, aby vypracovali návrh památkového zákona. Tito úkol přijali a po roce práce a projednávání (1. 12. 1922) odeslali návrh nového zákona, který již částečně respektoval tehdy nový celostní koncept ochrany přírody, zohledňoval zkušenosti ze zahraničí, např. předpisy na ochranu přírody přijaté v USA, Rakousku či Švýcarsku. Část zákona věnovanou ochraně přírody J. S. Procházka konzultoval s mnoha dalšími odborníky. Např. 8. 3. 1922 se pod vedením J. S. Procházky uskutečnilo jednání „Komitétu pro vědeckou a zemědělskou ochranu přírody“ věnující se přípravě zákona za účasti mj. zástupců České botanické společnosti a přírodovědného klubu Čsl. turistů (Pešout 2021b). Zároveň s návrhem zákona předložili návrh statutu pro zřízení a správu národních parků a rezervací a návrh statutu Státního památkového úřadu, přírodovědecké sekce, výlučně zaměřené na ochranu přírody (Veselý 1984). Nadčasový návrh zákona se stává základem pro pozdější legislativní návrhy (např. ministerského rady Jana Dvořáka z r. 1924), z nichž některé se sice dostaly až do

meziřesortního projednávání, ale jejich projednávání se stále protahovalo. V roce 1926 kritizuje Jan S. Procházka neustálé odkládání přijetí zákona a konstatuje, že by bývalo bylo lepší projednat návrh Stejskalův: „... přes jeho mezery a nedokonalosti, když oficiální předloha tak dlouho na sebe nechává čekat“ (Procházka 1926). V roce 1931 následoval návrh zákona na ochranu památek přírodních, historických a uměleckých J. Wirtha, v letech 1937–1938 je meziřesortně projednáván návrh osnovy zákona V. Palečka (z r. 1934). Do začátku 2. světové války se však žádný z těchto návrhů nepodařilo realizovat. „Úřední účastníci příslušných porad sice nutnost ochrany památek i přírody zákonnou normou uznávali“, ale stále se báli označit ochranu přírody za zájem veřejný a zasahovat do soukromých práv jednotlivců, „tím stala by se prý činnost pro ochranu památek a přírody nepopulární a širší veřejnosti a nutno ji ponechat či přesunouti na činnost soukromou“ (Maximovič 1956). Veškeré snahy o přijetí zákona nakonec zastavil rozpad Československa a okupace.

V období první republiky tak byla přijata jen dílčí legislativní opatření k ochraně přírodních památek, jako např. zákon o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace č. 438/1919 Sb., podle kterého „vedení musí být v souladu s krásami přírodních, krajinných a historických památek a uměleckých staveb a okleštění stromů je přípustné pouze v nezbytné míře, která je nutná ke zřízení a udržování rozvodných sítí“. Nebo zákon o stavebním ruchu č. 100/1921 Sb. stanovuje, že pro stavební účely nesmí být vlastněny vzrostlé sady. Zákon o organizaci politické správy ze dne č. 127/1927 Sb. zmocnil politické úřady k vydávání zvláštních předpisů na ochranu veřejných zájmů, v jejichž rámci vydaly mnohé městské úřady (např. Jilemnice, Kolín, Louny, Mladá Boleslav, Praha ad.) místní vyhlášky o ochraně vzácných rostlin a živočichů. Dále zákon o pozemkovém katastru a jeho vedení ze dne č. 177/1927 Sb. nařídil, aby pro každou parcelu v pozemkovém katastru, pokud obsahuje přírodní či jiné památky, byly tyto památky uvedeny a při katastrálním řízení za účelem založení nebo obnovení pozemkového katastru byl přítomen znalec z památkového oboru (Klika 1946).

Z důvodu absence zákona o ochraně přírody mohla být za první republiky chráněná území zřizována pouze dohodou s vlastníkem, zejména při provádění pozemkové reformy. V rámci první pozemkové reformy, realizované prostřednictvím zejména tří zákonů (tzv. záborový

VÝZNAMNÁ DATA VE VÝVOJI ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY DO R. 1992:

1908 – zemský poslanec Luboš

Jeřábek neúspěšně předkládá návrh osnovy zákona na ochranu přírodních a krajinných památek

1911 – zemský poslanec Luboš Jeřábek

neúspěšně předkládá druhý návrh osnovy zákona na ochranu přírodních a krajinných památek

1919 – Jiří Janda navrhuje teze zákona

„na ochranu ptactva a slavíka zvlášť a zřízení ptačích útulků“

1919–1920 – přijetí základní legislativy

pro první pozemkovou reformu, která dala založit prvním státní mocí potvrzeným přírodním rezervacím

1922 – první návrh zákona na ochranu

přírodních památek v Československu poslance J. V. Stejskala předložený společně s dalšími 22 poslanci

1922 – návrh zákona památkového

zpracovaný na zadání MŠANO J. S. Procházkou ve spolupráci s J. Emlerem a dalšími spolupracovníky

1924 – návrh zákona o ochraně přírodních

památek předložený J. Dvořákem

1931 – návrh zákona na ochranu památek

přírodních, historických a uměleckých J. Wirtha

1933 – vydání Výnosu Ministerstva

školství a národní osvěty, čj. 143.547 V, o ochraně přírodních památek (tzv. Silvestrovský výnos).

1934 – návrh zákona o ochraně přírodních

památek J. Palečka

1945 – tři návrhy zákona o ochraně

přírody R. Maximoviče

1946 – návrh zákona o ochraně přírody

J. Kliky a S. Práta

1956 – přijetí zákona o ochraně přírody

č. 40/1956 Sb.

1958 – přijetí zákona o kulturních

památkách č. 22/1958 Sb. zřizujícího Státní ústav památkové péče a ochrany přírody

1987 – přijetí „sankčního dodatku“

(zákon č. 65/1986 Sb.)

1992 – schválení současného zákona

o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb.

z r. 1919, přidělový a náhradový z r. 1920) bylo možné ustanovit buď dosavadnímu vlastníkov, nebo přidělci podmínky hospodaření na vymezeném majetku v zájmu udržení a ochrany přírodní památky. Konkrétně přidělový zákon výslovně praví: „Při sdělování plánu přihlížej pozemkový úřad k tomu, aby přidělem nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný a aby nevzaly újmy památky přírodní, historické a umělecké. Pozemkový úřad může k tomu cíli svoliti, aby plochy, které jsou věnovány parkům, přírodním prvkům, které slouží k okrase krajiny nebo jejichž účelem jest zachování ukázkou původního rázu krajinného nebo zajištění a ochrání historické památky a jejich okolí s nimi úzce souvisící, vlastníku byly ponechány vedle výměru půdy, která... může být propuštěna dosavadnímu vlastníku ze záboru, jestliže vlastníkem podrobí se podmínkám stanoveným pozemkovým úřadem v dohodě se

zúčastněnými ministerstvy, pokud se týká přípustnosti oněch míst obecnostu, pracovníkům vědeckým a uměleckým nebo používání jejich k účelům lidumilným“ a zároveň měl pozemkový úřad možnost dle § 50 „ustanovit zvláštní řád o hospodaření... ochrany památek přírodních a uměleckých, zachování krajinného rázu a krajinných zvláštností při stavbách“.

Tehdejší ochrannářská obec si uvědomovala, že pozemkový úřad získal zcela zásadní zmocnění. Např. již zmíněný L. Jeřábek tuto právní úpravu označil za „vzácnou a vítanou příležitost“, aby i v České republice byla zřízena soustava chráněných území péčí státu a nejen, jako do té doby, pouze snahou osvěcených vlastníků. Soustava podle jeho názoru měla být tvořena „zřízením jistého počtu národních parků a větších rezervací dostatečně velkých, aby vznikl v nich ničím nerušený vývoj a zcela

od nynějšího neodvislý koloběh života, jednak zřízením pokud možno největšího počtu méně přísných lesních rezervací po vzoru americkém a pokud možno hojných drobnějších ochranných oblastí přírodních, pro důležitá stanoviště květeny, zvířeny neb i pro zajímavé útvary geologické“. Hned v roce 1920 publikoval koncept soustavy chráněných území postavený na základě předchozího návrhu z r. 1911 (Jeřábek 1920, Pešout 2014). Tehdejší generální konzervátor Rudolf Maximovič (Stejskal 2006) hodnotil legislativu pro provádění první pozemkové úpravy jako „první velkorysý krok ochranný“ v našem zákonodárství, přesto však jako zklamání ve výsledku, protože vlastní provádění pozemkové reformy se „stalo předmětem zájmu četných politických stran a bylo uskutečňováno cestou nejrůznějších dohod...“ (Maximovič 1956).

V souvislosti s územní ochranou přírody je třeba zmínit Výnos MŠANO z 31. 12. 1933, tzv. Silvestrovský výnos připravený R. Maximovičem. Přestože Silvestrovský výnos je „pouze“ úředním soupisem chráněných území existujících k datu jeho vydání určeným „k informaci profesorských a učitelských sborů“ pro tehdejší výuku ve školách, jde o významný krok v územní ochraně přírody na území ČR, kdy se podařilo v jediném aktu uvést přehled všech chráněných území do té doby zřízených (a zjevně i několik dalších, které byly v době vydání výnosu „v jednání“). V tom, že soupis vydala nejvyšší autorita ve státní

ochraně přírody (MŠANO) a šlo tak o oficiální stvrzení existence rezervací (zároveň jednotlivé zřizovací předpisy byly často obtížně dohledatelné), lze spatřovat důvody následného citování Silvestrovského výnosu jako výnosu zřizovacího (viz např. Maršáková-Němejcová 1956; Kos, Maršáková 1997). Všechna dodnes zachovalá území uvedená v Silvestrovském výnosu již byla přehlášena, či jsou chráněna jinou formou. Silvestrovský výnos však po celá desetiletí přispíval k ochraně významné části našich přírodovědně nejceněnějších území a vděčíme mu tak za jejich dochování (Pešout 2013).

Období druhé republiky a protektorátu

Projednávání památkového zákona přesvědčilo pracovníky ústředních úřadů o potřebě oddělit ochranu přírody od ochrany památek, avšak okupace a odtržení pohraničního území vše změnilo. Veškerá opatření přijímaná v protektorátu podléhala kontrole a schválení okupantů, musela být zpracována analogicky podle předpisů v Říši a odpovídat nacistické ideologii. Přesto ani v tomto období pokusy o přijetí legislativní úpravy neustaly a zejména z iniciativy R. Maximoviče vzniklo postupně v letech 1940–1943 hned několik návrhů vládních nařízení o ochraně přírody a domoviny a v r. 1943 i návrh osnovy zákona o ochraně přírody (Maximovič 1956). Samozřejmě na území Sudet po jejich připojení k říši platil až do osvobození a obnovy československého státu říšský zákon na ochranu přírody z r. 1935 (Maximovič 1939 a, b, c).

Období třetí republiky

R. Maximovič hned v r. 1945 jako zvolený revoluční vedoucí lesopolitického odboru Ministerstva zemědělství předložil osnovu zákona o ochraně přírody Československa a po přesídlení ochrany přírody na Ministerstvo školství předložil přepracovanou předlohu znovu.

Na přelomu roku 1945 a 1946 Komise pro ochranu přírody (od r. 1946 přeměněná na Ústav pro ochranu přírody a krajiny) při I. lékařsko-přírodovědeckém odboru Masarykovy akademie práce zpracovala pod vedením Jaromíra Kliky (Pešout 2019b) podrobný návrh nového zákona o ochraně přírody, poprvé s odlišením „konzervativní“ a „tvůrčí“ ochrany přírody a krajiny (Klika 1947), pro složitost však bylo doporučeno návrh

přepracovat a rozdělit na vlastní zákon a prováděcí nařízení (Maximovič 1947, Veselý 1954).

Zmínku zaslouží také v r. 1946 vydaný zákon o Národních kulturních komisích pro správu státního kulturního majetku, podle kterého se za státní kulturní majetek pokládají též pozemky, jež mají charakter přírodní památky či přírodní rezervace (Maximovič 1956).

Období komunistického režimu

Ani v poválečných letech se nepodařilo legislativní úpravu ochrany přírody prosadit a tak hlavní oporou byla Ústava z r. 1950 konstatující ochranu kulturních památek, trestní zákoník správní ze stejného roku, který pamatoval i na ochranu přírody a krajiny, zvláště přírodních památek a rezervací, a zákon z r. 1948 o zalesňování, který výslovně stanovil, že se má přihlížeti k zachování přírodních krás a památek.

Státní i dobrovolní ochránci přírody se přijetím zákona o ochraně české přírody dočkali až 1. srpna 1956 (č. 40/1956 Sb.), kdy ho jednomyslným usnesením schválilo Národní shromáždění. Přijetí zákona předcházelo zpracování návrhu a vytrvalé úsilí Jaroslava Veselého, prvního ředitele Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody (Toman & Tomanová 1976, Tříška 1986). Při tvorbě zákona se čeští ochránci inspirovali nejen staršími návrhy, ale také v té době již platnou polskou normou. Zákon platil až do 1. 6. 1992 do přijetí současného zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy 36 let, a dočkal se jen pěti novelizací. Nejzásadnější změnu představoval tzv. sankční dodatek, konkrétně zákon č. 65/1986 Sb., doplňující dva paragrafy upravující přestupky a možnost uložení sankcí a nápravných opatření (Friedl, Damohorský 1987). Zákon o státní ochraně přírody, tzv. čtyřcítka, byl jednoznačně významným věcným a právním počinem. Vytvořil silný právní rámec, který sehrál zásadní roli při formování moderní ochrany přírody na území České republiky (Damohorský 2006).

V osmdesátých letech dvacátého století se začalo pracovat na přípravě novelizace zákona o ochraně přírody. Tyto přípravy umožnily po r. 1989 státní ochraně přírody rychle připravit návrh nové moderní právní normy v ochraně přírody a krajiny, současného zákona č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. ■



Hraniční tabule přírodní rezervace používaná v polovině minulého století. Na snímku z r. 1969 z tehdejší státní přírodní rezervace (dnes přírodní památka) Tobiášův vrch. Foto Jan Tříška