

Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny

Svatomír Mlčoch

Když jsem před pěti lety na stránkách tohoto časopisu připomínal dvacetiletou historii zákona o ochraně přírody a krajiny, věru jsem netušil, že o pět let později budu mít příležitost se k tématu vrátit. Na jednu stranu jistě radostná událost, zákon trvá dál, na druhou stranu dilema – jak napsat článek, který se nebude opakovat. Nuže nebudu již příliš vzpomínat na okolnosti jeho

přijetí ať už odborné, personální, či právní. Ty jsem víceméně jako pamětník a aktér tehdejších dějů popsal před pěti lety. Budu si spíše klást otázky. Například co jsme ze zákona za dobu jeho trvání poztráceli, co naopak získali. Jak se proměnil za dobu své platnosti v podstatných souvislostech. Co aktuálního, z hlediska jeho obsahu, je na obzoru.

Těřeví stěny. Národní park České Švýcarsko. Foto Archiv AOPK ČR



Atmosféra doby vzniku zákona

Každé legislativní dílo komplexního charakteru vznikající v rozbouřené době čelí mnoha nástrahám a úskalím. Ty hlavní z počátku 90. let, kdy předpis vznikal, spočívaly v prudké proměně politických poměrů, rychle se měnícím právním řádu, v neusazených vlastnických vztazích, v přechodu od plánovitého hospodaření k tržnímu a privátnímu hospodaření. Zcela novou institucí bylo samo ministerstvo životního prostředí, předkladatel návrhu zákona, které vzniklo v roce 1990 a oblast ochrany přírody převzalo z agendy ministerstva kultury. Byl tu málo použitelný zákon o státní ochraně přírody č. 40/1956 Sb., o sedmnácti paragrafech a pramalé síle (nově vzniklý zákon „stočtrnáctka“ čítal v době svého vzniku devadesát tři paragrafů zcela jiného obsahu). Objevily se obavy, že úkol je nesplnitelný a je nutno vyčkat příhodnější doby. Na druhou stranu existovala vysoká poptávka po novém právu, vstřícnost nové generace politiků k environmentálním tématům, ba přímo společenská objednávka po ekologické legislativě. Nelze zapomínat, že jedním z motivů sametové revoluce byla i oprávněná kritika neutěšeného stavu životního prostředí a ochota společnosti a její reprezentace se věcí zabývat a měnit zavedený stav.

I proto vzniklo již zmiňovaných devadesát tři paragrafů nového textu zákona v průběhu necelých cca dvanácti měsíců s velkým entuziasmem a rychle zamířilo do vlády i parlamentu, kde prošlo „jako nůž máslem“. Věcně, v přátelské atmosféře, ba radostně.

Co jsme cestou poztráceli

Bylo toho dost za těch dvacet pět let, co jsme z atmosféry, litery i ducha zákona o ochraně přírody a krajiny ztratili. Především jsme přišli o onu věcnou a optimistickou atmosféru jeho přípravy a hlavně schvalování. A to je ztráta možná největší, která vedla k četným nedorozuměním, konfliktům a negativním kampaním.

Pokusy o zásadní revizi zákona

V devadesátých letech se postupně zformovaly zájmové vlastnické a ekonomicko-finanční subjekty i skupiny, které v progresivním zákoně na ochranu přírody začaly vidět stále větší překážku „trhu bez přívlastků“.



Krkonošský národní park. Sněžka od Úpského rašeliníště. Foto Archiv AOPK ČR



Národní park Podyjí. Foto Archiv AOPK ČR

Množily se pokusy o jeho změkčení, rozmělnění a „novelizaci“. Již v roce 1995 vznikl na ministerstvu hospodářství dokument o „bariérách pro rozvoj podnikání v ČR“, který mezi překážky zahrnul zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o ochraně přírody a krajiny. Navrhoval jeho podstatnou redukci, ale naštěstí neuspěl. Takovéto pokusy se objevovaly s periodickou

pravidelností i dále, prakticky po každých nových volbách. Dlužno říci, že se objevovaly napříč politickým spektrem. Domnívám se, že větší redukční revizi zákona zabránil náš vstup do EU. Politická vládní reprezentace si nemohla dovolit tento zákon oslabit v době, kdy se ucházela o členství v EU (vstoupili jsme v roce 2004). Naopak musela zajistit jeho slučitelnost s právem EU. Ačkoliv EU



Vltava u Želnavy. Národní park Šumava. Foto Archiv AOPK ČR

nejsme za vznik nového zákona ochrany přírody vděční, za jeho udržení po roce 2000 ano.

Oprava zjevných i skrytých vad zákona

V prvním desetiletí po přijetí zákona muselo docházet k různým dílčím opravám. Ty měly svůj původ jednak v postupně vznikající judikatuře, tedy v interpretaci práva soudy, jednak v poznatcích z praktické aplikace zákona. V aplikaci zákona a podnětů pro jeho novelizaci úřady mělo nezastupitelnou roli MŽP, ČIŽP i dnes již neexistující okresní úřady. Mezi změny vyvolané judikaturou (ústavním nálezem) patří např. zavedení správního řízení do procesu vyhlásování registrovaných významných krajinných prvků. Jasnější a přesnější formulaci si vynutilo zavedení – do roku 1992 nevídané novinky – práva účasti veřejnosti na správních řízeních v ochraně přírody a krajiny. Naopak smutný osud potkal ustanovení původního § 4 odst. 4 ZOPK, který stanovil, že umístování staveb do vzdálenosti 50 metrů od katastrální hranice rybníků nebo jezer a do vzdálenosti 20 metrů od břehové čáry vodních toků, s výjimkou nezbytných zařízení sloužících plavbě, údržbě vodních toků, rybníků a jezer nebo jejich provoznímu účelu, není povoleno; toto omezení neplatí v zastavěném území obce. Toto zákonné ochranné pásmo zmizelo bez náhrady.

Důvodem byl argument, že těch staveb je třeba povolovat více, především mostů, které ve výčtu scházely. Místo aby se hledal opravný legislativní mechanismus (např. stavby na výjimku či souhlas), ustanovení se jenom vypustilo.

Dílčí redukce důležitých ustanovení zákona

Po roce 2000 došlo obvyklou poslaneckou iniciativou k oslabení některých významných institutů původní dikce zákona. Mně osobně nejvíce mrzí zásah poslanců do § 66 a § 90 odst. 4 ZOPK. V prvním případě došlo novelou 350/2012 Sb. k doplnění do té doby neexistujícího druhého odstavce zakládající oprávnění orgánu ochrany přírody zakázat či omezit nedovolené činnosti. Tento nový odstavec pak omezil použití zákazové pravomoci OOP v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. Co tím autoři mínili, lze sice odhadnout (nezakazovat pravomocně povolené činnosti, tj. neměnit svá předchozí rozhodnutí), ale formulace je diletantská a přináší četné problémy. Tím prvním je například otázka, zda § 66 odstavec 2 vylučuje možnost postupu podle § 84. Zásadnější je otázka, zda se odst. 2 vztahuje i na správní rozhodnutí finální (např. stavební), pokud jsou z hlediska podkladových řízení neúplná (např. chybí rozhodnutí o výjimce nebo povolení ke kácení stromů). Jeho výklad

je velmi komplikovaný a v praxi nejednoznačný. Ve druhém případě bylo vypuštěno bez náhrady ustanovení: „Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.“ I to považuji za chybu, byť menší, neboť praxe naštěstí tento výklad ve velké míře zavedla.

Poměrně významnou změnu původních formulací zaznamenala legislativa národních parků. Například zákonem č. 161/1999 Sb. (o NP České Švýcarsko) se mění § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že zónace národních parků se vyhláší právním předpisem – vyhláškou Ministerstva životního prostředí, což do té doby neplatilo. Daleko závažnější dopady způsobilo uvolnění restitucí lesů na území národních parků do vlastnictví obcí. Zákonem č. 114/2000 Sb. došlo k novelizaci právního předpisu o přechodu některých věcí v majetku ČR do vlastnictví obcí tak, že obcím byly vydány do vlastnictví i lesy na území národních parků, což podle znění zákona 171/1991 Sb. nebylo možné. Například na území Národního parku Šumava se do vlastnictví obcí převedlo kolem čtyř tisíc hektarů lesa, zejména do majetku města Kašperské Hory. Tento krok považuji za problematický, neboť vyvolal konflikt mezi obcemi, vlastníky lesa a režimem NP, částečně utlumený proplácením kompenzací za omezení hospodářských výnosů. Mám za to, že namísto bylo poskytnutí jednorázové finanční náhrady obcím, a nikoliv naturálních restitucí (tj. fyzické vrácení lesů).

Co do původního zákona přibýlo

Euronovela ZOPK

Zákonem č. 218/2014 Sb. byly transponovány do ZOPK hlavní právní předpisy Evropské unie týkající se ochrany přírody, zejména tzv. habitatová a ptáčí směrnice Evropských společenství a tím byla zavedena soustava evropských chráněných území Natura 2000. Bezprostředně k tomuto tématu bylo přijato jedenáct nových paragrafů a několik dalších (zejména kompetenčních) novelizováno. Jakkoliv transpozice evropského práva nebyla jednoduchým

zásahem a vyvolávala otázku, zda nepřijmout zcela nový zákon, zdá se, že proběhla podle možností zdařile a praxe se s touto změnou vypořádala.

Kompenzace

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 zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy). Zároveň je třeba říci, že její znění poněkud absurdně umožňuje poskytovat náhrady za omezení v lesích ve státním vlastnictví. V současnosti se vláda i Poslanecká sněmovna pokusily tento nedobrý stav odstranit a připravily novelu zákona, která zastaví vyplácení kompenzací za lesy ve vlastnictví státu. Ty končily převážně ve státním podniku Lesy ČR. Novela však narazila v Senátu na odpor a Poslanecká sněmovna tak byla postavena před otázku, zda senátní veto přehlasuje.

Novela 2017

Po zdoluhavém a náročném projednání i dramatickém závěru je na světě novela zákona o ochraně přírody a krajiny se zásadními změnami ohledně právní úpravy národních parků. Tuto novelu se pokusil Senát vyřadit ze hry jejím obrácením v opak, a prezident Zeman ji dokonce vetoval. Přepřacované a doplněné znění hmotněprávních ustanovení o národních parcích, tj. §§ 15–23. Lze v několika bodech shrnout takto:

1. Jednotlivé národní parky v České republice jsou vyhlášeny přímo v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jejich vymezení je provedeno v přílohách k tomuto zákonu.
2. Aktualizovány a zpřesněny jsou základní ochranné podmínky národních parků (dosavadní text § 16 ZOPK).
3. I bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků, tj. Krkonoš, Šumavy,



Svatomír Mičoch (vlevo) a Bedřich Moldan na konferenci České národní parky v roce 2016. Foto Archiv AOPK ČR

Podyjí a Českého Švýcarska, jsou součástí novely ZOPK (nový § 16a).

4. Změna pojetí zonace. Zcela se mění dosavadní pojetí zonace. Nynější jednotná zonace (první, druhá a třetí zóna NP), která zahrnovala jak hledisko omezení volného pohybu osob, tak managementové hledisko (péče o ekosystémy) se člení na dvojí zonaci. Tu první představují tzv. klidová území národního parku, která budou vymezena za účelem omezení volného pohybu osob, a druhou – vlastní čtyři zóny ochrany přírody: zóna přírodní, zóna přírodě blízká, zóna soustředěné péče o přírodu, zóna kulturní krajiny.

5. Režim zón národních parků. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy návrh novely přichází s popisem režimu zón národních parků, což dříve mělo být předmětem prováděcího předpisu, případně plánu péče. Zavádí také nový plánovací nástroj – zásady péče o národní parky, který nahradí plán péče.

Prezidentské veto bylo Sněmovnou přehlasováno. Senátní pokus, který obsahoval 40 pozměňovacích návrhů a kterými – stručně řečeno – z vládního návrhu zákona dělal návrh protivládní, naštěstí nepro-

šel. Jeho návrhy na degradaci národních parků spočívající jak ve změně definice národních parků, tak ve snížení jejich ochrany, vyloučení nebo alespoň výrazném omezení rozsahu bezzásahových zón a posílení kompetencí obcí a krajů (včetně práva veta), lze označit za zpátečnický. Případné přijetí senátních změn by bývalo z českých národních parků udělalo další kategorii velkoplošného zvláště chráněného území blízkého chráněným krajinným oblastem. Vedlo by také zřejmě k vyřazení českých národních parků z kategorie II chráněných území podle kategorizace IUCN. Doufáme, že takovýto pokus se nebude opakovat.

Závěrem

Osudem mnoha zákonů bývá dočasnost. V bouřlivých českých poměrech po roce 1989 většina environmentálních zákonů přijatých v první vlně tvorby této legislativy dávno vzala za své a byla nahrazena jinou. Některé zákony byly zrušeny i opakovaně. Zákon na ochranu přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. byl tohoto osudu uchráněn. Utrpěl za čtvrt století jisté šrámy, ale přijal i nové formulace a podněty. Byl tedy zhoršen i zlepšen. Jeho základní kostra přitom stále trvá. Snad i to je dobrým vysvědčením toho, že nebyl před dvaceti pěti lety připraven a schválen špatně.