

# Rodí se nové právo ochrany přírodních zdrojů České republiky

Poněkud ve stínu již přijatých zákonů v oblasti životního prostředí - především zákona o odpadech a zákona o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami - je současná legislativní aktivita zaměřená k přípravě nových právních předpisů na ochranu přírodních zdrojů, které jsou především v působnosti národních republik. Důvodem není ovšem nedostatek pozornosti věnované této otázce státními orgány republik, ale logická a časová posloupnost v přijímání ekologické legislativy. Zatímco nová legislativa ochrany ovzduší a odpadového hospodářství, o které se podrobně pojednává na jiném místě časopisu, pokrývá převážně bílá místa našeho práva životního prostředí, je situace v oblasti právní regulace ochrany a využívání přírodních zdrojů, představována zejména předpisy o ochraně přírody, lesa, půdě a vodě, přece jenom odlišnější.

Tyto právní obory, zejména lesní a vodní právo, mají větší dlouhodobější tradici právní úpravy (mnohdy dokonce z minulého století), která jejich výchozí pozici formuje jinak než v případech, kde se právní úprava vytváří zcela nově. Vznikají dvě základní otázky: 1. - na co z předchozí historie právní regulace navazovat a s čím se naopak urychleně rozejít a 2. - jak navázat novou právní úpravu těchto oborů na hluboké ekonomické, politické, majetkové a právní změny ve společnosti po 17. listopadu 1989.

Návrh nového zákona ČNR o ochraně přírody a krajiny přijatý v ČNR 19. 2. 1992 vyšel - na rozdíl od dosud platné právní úpravy - ze zcela nových principů:

- ochrany a vytváření územního systému ekologické stability,
- univerzální ochrany všech žijících živočišných a volně rostoucích rostlinných druhů,
- zákonné ochrany zeleně (dřevin) rostoucích mimo les,
- ochrany estetických hodnot krajiny, m. j. formou ochrany krajinného rázu,
- ochrany všech jeskyň a vybraných paleontologických nálezů,
- povinnosti strpět omezení práv (včetně vlastnických) v důsledku zájmů ochrany přírody,
- povinného hodnocení důsledků činnosti člověka na živou

\* Pod pojmem "právo ochrany přírodních zdrojů" budeme tedy rozumět právo v oblasti ochrany přírody, lesa, půdy, vody a horninového prostředí. Jsem si přitom vědom polemického obsahu i rozsahu tohoto pojmu.

přírodu ve stanovených případech (biological impact assessment) a povinností těmto důsledkům předcházet či je kompenzovat,

- možnosti vyvlastnění nemovitosti (obligatorního převodu práva hospodaření k národnímu majetku), nelze-li ochranné podmínky vybraných zvláště chráněných částí přírody zajistit jinak,
- povinného projednávání zásahů do přírody s dotčenými obcemi a nevládními organizacemi zaměřenými na ochranu přírody,
- široce formulovaného práva na informace v oblasti ochrany přírody, včetně práva občanských sdružení být účastníkem správních řízení,
- nápravy škod v přírodě uvedením poškozených částí do původního stavu nebo splněním uložených kompenzačních opatření,
- poskytnutí zvláštní ochrany velmi významným částem přírody (zejména zvláště chráněným územím, zvláště chráněným druhům, památným stromům, přírodním památkám),
- přísného sankcionování přestupků občanů a protiprávních jednání právnických osob namířených proti ochraně přírody (až do 50 tis. Kčs u občana a 1 mil. Kčs u právnické osoby).

Jedním z nejkritizovanějších nedostatků předchozí právní úpravy ochrany přírody byl výkon státní správy. Nový zákon přenáší tento výkon zčásti na pověřené obecní úřady a v rozsahu navrhovaném pro okresní úřady též na správy chráněných krajinných oblastí. Správy národních parků mají ještě širší rozsah kompetencí v komplexní ochraně přírodního prostředí, tj. včetně působnosti ve státní správě lesního a vodního hospodářství, ochrany ovzduší a rybníků i myslivosti.

Jsem si přitom vědom, že takto formulované postavení správ chráněných krajinných oblastí a národních parků vyvolává některé otázky, zejména o účelnosti tohoto modelu státní správy a jeho vztahů k územní samosprávě. Pokud jde o účelnost, vznáší se někdy námitka proti rozdrobenosti státní správy v ochraně přírody a navrhuje se ponechat vyjmuté pravomoci raději okresním úřadům nebo obcím pověřeným výkonem přenesené státní správy. Na to lze odpovědět, že v novém modelu jde spíše o nezbytnou decentralizaci, o přiblížení výkonu státní správy místu i specifickým požadavkům ochra-

ny přírody, které právě v kategoriích zvláště chráněných území sehrávají rozhodující roli. Ti, kteří požadují soustředění všech kompetencí v zásadě pod střešou okresního úřadu (nebo pověřené obce) by neměli zapomenout na nevhodnost lineárních řešení uplatňovaných mechanicky na různé systémy státní správy. Troufám si tvrdit, že systém ochrany přírody v národních parcích a chráněných krajinných oblastech potřebuje k dosažení své plné účinnosti nelineární řešení státní správy.

Navíc se v této věci nabízejí zajímavá srovnání se zahraničím, z nichž vyplývá vysoký stupeň výkonu pravomocí státní správy v těchto územích speciálními orgány státní správy (USA, Francie, Polsko, Skandinávie). V zemích, kde mají tyto orgány pravomoci v oblasti státní správy dosud omezeny, snaží se právě o jejich doplnění (správy národních parků ve Velké Británii).

Velmi složitou právní otázkou, kterou nelze ignorovat, je zásah do majetkových práv účastníků, příp. uživatelů pozemků v důsledku ochrany přírody (vyhlášení zvláště chráněných území, ochrana zvláště chráněných druhů dočasně či trvale spojených s nemovitostí a pod.). Zpravidla přitom nebyl dosud výrazně omezen dosavadní způsob užívání dotčené nemovitosti, avšak při tendenci ke zpřísnění ochranných podmínek mohou tato omezení nastat. Návrh zákona počítá ve stanovených případech s povinností úhrady ekonomické újmy účastníkům či uživatelům dotčených nemovitostí, nejde-li o omezení aktivit na půdě ve státním vlastnictví.

Vlastnictví státního lesního půdního fondu na území národních parků je (s výjimkou půdy navrácené podle předpisů o restituci, rehabilitaci a reprivatizaci) prohlášeno za nezciitelné. Obdobně je tomu u národních přírodních rezervací.

Potřeba spojování administrativně stanovené ochrany přírody (např. vyhlášením zvláště chráněného území) s převážným či výhradním státním vlastnictvím dotčených pozemků bude vzrůstat. V návrhu zákona k tomu nejsou výslovná ustanovení, důvodová zpráva však obsahuje myšlenku o "fondu" zvláště chráněných území, což je doba některých zahraničních organizací (např. National Trust v Anglii a Walesu). Program tohoto Fondu MŽP ČR již zpracovalo a zahajuje jeho realizaci.

Posledním přínosem navrhovaného zákona je návaznost na mezinárodní dokumenty, zejména koncepce v ochraně přírody. Tyto nemůže zákon sice přímo aprobovat, protože to přísluší právní úpravě federální, vytváří však nezbytné předpoklady jejich plné účinnosti po přijetí - např. stanovením sankcí za porušování platných mezinárodních předpisů, nebo povinností prokazovat původ mezinárodně "sledovaných" rostlinných a živočišných druhů.

Lesní právo stojí rovněž před zásadní reformou. Byla ostatně již zahájena, když zákon o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku zrušil §§ 12-19 zákona č. 61/1977 Sb. o hospodaření v lesích (jde o komplex tzv. socialistických užívacích práv k lesům ve prospěch státních organizací - podniků lesního hospodářství) a zahájil restituci lesního majetku původním majitelům.

Jedním z důležitých výchozích bodů pro novelizaci lesního práva je ustanovení vtělené do novelizované ústavy, podle kterého je ve vlastnictví státu "základní lesní majetek". Aniž by zatím tento pojem upřesňovala jiná zákonná norma, nutno jej chápat tak, že lesy jako porosty a lesní půdní fond, na který se nevztahuje restituce a reprivatizace, budou nadále

národním majetkem. Svědčí pro to ostatně i § 17 zák. č. 229/1991 Sb., podle kterého je lesní půdní fond vyňat z působnosti pozemkových fondů. Jinými slovy - privatizace lesů a lesního půdního fondu není zatím součástí programu ekonomické reformy. Tento fakt významně ovlivňuje současnou lesnickou politiku a přípravu nové legislativy na tomto úseku. Ačkoliv není ještě projednána a schválena jako např. zákon o ochraně přírody, existuje pracovní návrh nového zákona o lesích, vypracovaný společně Ministerstvem zemědělství ČR a Ministerstvem životního prostředí ČR.

Základní právní záruky ochrany ekologických zájmů při hospodaření s lesy budou zajištěny zejména:

- povinností hospodářit s lesy v souladu se schváleným lesním hospodářským plánem, závazným bez ohledu na vlastnictví lesů,
- kategorizací lesů podle jejich převažující funkce,
- stanovením prevenčních a nápravných povinností v péči o les všem vlastníkům lesa,
- institutem nucené správy lesa uplatňované z rozhodnutí orgánu lesního hospodářství v případech, že vlastník nedodrží lesní zákon nebo lesní hospodářský plán.

S obnovením soukromých lesů, ale koneckonců i s novým pohledem na ekonomiku státních a obecních lesů dostává se do nového světla otázka obecného užívání lesa. Tento institut lesy jednak zpřístupňuje všem občanům, jednak jim umožňuje sbírat v nich lesní plody a klest. V soukromých lesích bude zapotřebí toto oprávnění zřejmě značně zvážit (např. omezit jen na přístup po lesních cestách bez dalších práv), v lesích státních a obecních je lze v zásadě ponechat s tím, že bezplatný sběr lesních plodů a klestí by byl omezen osobní spotřebou, zatímco komerční sběr by mohl být povolen za úplatu.

Ochranu zemědělské půdy dosud stále upravuje zákon č. 124/1976 Sb. Jde o právní normu všestranně překonanou, proto se nyní pro území České republiky připravuje její novelizace. Budoucí koncepce zákona zcela nového či snad dokonce jiného se bude muset vypořádat se zásadními systémovými a obsahovými problémy. Je to především otázka, kam vůbec kvantitativní ochrana půdy (což je hlavním obsahem doposud platného zákona) patří. Není vyloučeno, že by se její funkce naplnila i prostřednictvím nového či novelizovaného zákona o územním plánování a stavebním řízení, který by tuto kategorii půdy chránil jako účelovou v rámci územního a stavebního řízení. Jiné vhodné řešení by představoval samostatný zákon o půdě, kam by obsahem musela být přenesena též ochrana lesního půdního fondu a dalších kategorií půdy.

Ministerstvem životního prostředí ČR právě připravovaná "malá" novela chce změnit či zrušit zastaralá a téměř protieologická ustanovení platného zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, jako např. ustanovení o povinném rozšiřování zemědělského, zejména orného půdního fondu, o povinném provádění náhradních rekultivací, o povinnosti všech vlastníků zemědělského půdního fondu hospodářit zemědělsky na této půdě apod.

Zákon se má naopak doplnit o ustanovení stimulující ekologické hospodaření, např.:

- podporou záměny pozemku na kulturu luk a pastvin převedením z orné půdy,
- ukládáním protierozních a území stabilizujících opatření vlastníkům půdy,

- zvýšenou ochranou zemědělského půdního fondu v rámci územně plánovacího procesu.

Závěrem k tématu ochrany zemědělské půdy je třeba připomenout, že byl přijat zákon ČNR č. 284/1991 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, který mezi výslovnými důvody a cíli pozemkových úprav uvádí ochranu životního prostředí. Podle § 6 tohoto zákona jsou při provádění pozemkových úprav dotčenými orgány též orgány ochrany zemědělského půdního fondu chránící zemědělskou půdu.

K projednání ve vládě České republiky je připraven i návrh zákona (zásad) o ekologickém dohledu nad těžbou. Tento dohled se bude týkat dobývání výhradních ložisek, těžebních prací a těžby rašeliny a budou ho vykonávat orgány České inspekce životního prostředí. Jeho obsahem bude zejména po-

suzování důsledků těžby z hlediska poškozování životního prostředí a stanovování závazných ekologických podmínek těžby, jakož i kontrola jejich dodržování. Zákon bude zároveň obsahovat i sankce a nápravná opatření při porušování povinností vyplývajících ze zákona o ekologickém dohledu nad těžbou.

V informativním přehledu o problematice přípravy nové právní ochrany přírodních zdrojů na území České republiky nemohu uvést větší podrobnosti ani další legislativní záměry na tomto úseku. Z toho, co jsem uvedl, vyplývá mimo jiné, že stoupá úloha práva na ochranu přírodních zdrojů na úrovni obou republik, do jejichž pravomoci nyní patří regulace tohoto okruhu právních vztahů. Samozřejmě tím stoupá i jejich odpovědnost za promyšlenou a efektivní legislativu.

