

Stanovisko Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty

Univerzity Karlovy

k novelizaci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

schválené Senátem dne 18.1.2017

A. Úvodem

Toto stanovisko:

- hodnotí návrhy úprav, které schválil Senát dne 18.1.2017 a o kterých by měla nyní hlasovat Poslanecká sněmovna,
- nehodnotí návrhy schválené Sněmovnou, nýbrž všímá si rozporů některých Senátních změn se Sněmovní verzí,
- nehodnotí všechny návrhy Senátu, ale jen ty nejproblematictější,
- se zabývá výlučně právní problematikou a nezabývá se souvislostmi přírodovědeckými, ekonomickými, politickými a dalšími,
- nebylo nikým objednáno či vyžádáno a vyjadřuje výlučně názor Katedry.

B. Obecně k pozměňovacím návrhům schváleným Senátem

- 1) Zákon č.114/1992 Sb. ani předmětná Sněmovní novela nepojednávají jen o právní úpravě Národního parku Šumava, jak zaznělo v rozpravě při projednávání návrhu novely zákona mnohými senátory Senátu ČR. Pozměňovací návrhy schválené Senátem, fakt, že zákon č.114/1992 Sb. není jen o NP Šumava, zcela ignorují. Změny schválené Senátem jsou motivovány snahou změnit stav na Šumavě, paradoxně však zhoršují stav dosavadní právní úpravy také v ostatních národních parcích.
- 2) Není pravda, jak prezentují obhájci Senátních úprav, že Senátní návrhy zlepšují postavení obcí. Naopak, většinou je nezlepšují, v některých případech je dokonce zhoršují.
- 3) Většina pozměňovacích návrhů přijatých Senátem je nesystémová, nerespektuje předlohu, účel a smysl zákona č.114/1992 Sb. Návrh nerespektuje účel jednotlivých právních institutů, což by ve svém důsledku mohlo způsobit aplikační nejasnosti včetně aplikačních nemožností, a to paradoxně i změn navrhovaných Senátem.

- 4) Návrh Senátu není konzistentní s návrhy Sněmovny a do zákona tím vnáší na některých místech zmatek (např. zrušení/nezrušení dlouhodobého cíle národních parků (viz dále).
- 5) Návrh Senátu oslabuje ochranu přírody a krajiny v národních parcích. Díky úpravám týkajícím se NP Šumava ve skutečnosti návrh oslabuje (degraduje) úroveň ochrany přírody i v ostatních národních parcích, což je jednak nesprávné, dále nedůvodné, nesystémové a v konečném důsledku v rozporu s platnou Státní environmentální politikou ČR, platným Státním programem ochrany přírody a krajiny ČR a mezinárodním právem v oblasti ochrany přírody.

C. Zvláště ke konkrétním ustanovením Senátního návrhu

- 1) Senátní verze § 15: Zavedení udržitelného rozvoje obcí do účelů národních parků bez dalších zákonných úprav jak v zákoně 114/1992, tak i v jiných právních předpisech samo o sobě není v praxi dosažitelné, resp. proveditelné. Správy národních parků nemají k naplňování tohoto cíle stanovenou pravomoc, působnost ani nástroje. Nejsou ani územně samosprávnými celky, resp. institucemi, ani rozvojovými agenturami, nemohou podnikat apod. Je zcela proti smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, aby byl pro nejpřísnější kategorii zvláště chráněného území (národní park) určen účel zajišťovat trvale udržitelný rozvoj obcí. Takový účel žádná jiná kategorie zvláště chráněného území stanoven nemá, tudíž by vznikla nerovnost u obcí mimo národní parky, což asi nebylo záměrem Senátu. Návrh Senátu je kromě toho nadbytečný, neboť rozvoj, resp. trvale udržitelný rozvoj obcí zajišťuje již nyní stavební zákon prostřednictvím územního plánování (§ 18 stavebního zákona č.183/2006 Sb.), a to na celém území ČR.
- 2) Senátní změny zasahují do koncepce zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to dokonce do jeho kostry, když degradují národní parky na roveň jiných kategorií zvláště chráněných území (patrně kategorie „chráněná krajinná oblast“). Tím je zcela popřen dosavadní účel ochrany vzácných přírodních ekosystémů národních parků. Všechny čtyři české národní parky jsou bilaterálními, na obou stranách hranice existují stejné přírodní ekosystémy, ale zatímco v národních parcích v Sasku, Bavorsku, Polsku i Dolním Rakousku by byly uplatňovány zásady a nástroje ochrany přírody pro národní parky, v případě schválení Senátní novely na našem území v národních parcích nikoliv. Domyslíme-li tuto situaci dále, pak v jejím důsledku by mohlo jít až o rozpor s právem EU, neboť řada částí území stávajících českých NP jsou zároveň lokality evropské soustavy Natura 2000, u nichž právo EU vyžaduje určitou kvalitu stavu, což by při

změnách schválených Senátem nebyla ČR schopna zajistit a vedlo by to k žalobě Komise EU proti ČR o porušení Smlouvy o fungování EU a věc by byla projednávána před Soudním dvorem EU.

- 3) Senátní návrh vypouští v § 15 definici dlouhodobého cíle ochrany národních parků jakožto jednoho z klíčových ustanovení zákona. Přitom se ale dále v textu na dlouhodobý cíl odkazuje, aniž by byl tento klíčový pojem definován. Zmatečnost textu lze demonstrovat také na ustanovení § 15 odst. 3 písm. c), podle kterého má být účelem národního parku též „využití území pro vzdělávání, turistiku a rekreaci, pokud to není v rozporu s účelem a dlouhodobým cílem“. Návrh Senátu zde nesmyslně definuje účel účelem. Podobně nelogicky by se s vypuštěným pojmem pracovalo v § 15 odst.4.
- 4) Změny učiněné pozměňovacími návrhy Senátu by výrazně narušily novou koncepci zonace a klíčový záměr scelit nyní v některých územích rozdrobené zóny do funkčních celků. Důsledkem Senátního návrhu naopak bude obrovská fragmentace zón i v těch národních parcích, kde dosud zonace fungovala. Senátní úprava zonace by znamenala sice sjednocení stavu na Šumavě s ostatními NP, ale vedla by k faktickému zhoršení stavu v ostatních třech NP, zejména v Krkonoších. Obcím v Krkonošském národním parku by zlepšení nepřidala, neboť v Krkonoších tvoří zastavěné území obcí nikoliv součást národního parku, nýbrž ochranného pásma.
- 5) Senátní návrh by znemožnil jakékoliv arondace zón, neboť bylo zrušeno zmocnění k popisu území arondovaného podle § 18 odst. 3 ve vyhlášce MŽP (viz § 18 odst.5). Byla by zcela narušena vazba mezi souvisejícími ustanoveními zákona (§ 18 odst. 3, § 18 odst. 5 a § 18a odst. 6), čímž je jednoznačně narušena právní jistota vlastníků nemovitostí zařazených do dané zóny z důvodu arondace a scelení jednotlivých zón, že na jejich pozemcích nebudou uplatňovány cíle jednotlivých zón.
- 6) Zrušením 15 letého moratoria na změny zón ochrany přírody (§ 18 odst.6) Senát bere obcím a dalším dotčeným vlastníkům jistotu dlouhodobější stability právních poměrů.
- 7) Zcela nesystematicky a nedůvodně je pro Národní park Šumava navrženo jiné (přechodné) vymezení kulturní krajiny než u ostatních národních parků (čl. II bod 4 navržených přechodných ustanovení).
- 8) Dalším nelogickým návrhem Senátu je v rámci § 17 odst.1 možnost stanovit klidová území v návaznosti na zonaci, neboť je omezuje jen na zónu přírodní a zónu přírodě blízkou. Vázat stanovení klidových území na zonaci je zcela v rozporu s koncepcí zákona, která toto ve Sněmovní verzi opustila. Zdůrazňujeme, že přírodní ekosystémy citlivé na pohyb osob se vyskytují i v jiných částech národních parků, mimo zónu

přírodní a přírodě blízkou. Senátní verze účel institutu klidových oblastí výrazně mění, resp. popírá její smysl. Omezení klidového území jen na některé zóny by zakládalo nerovnost subjektů, zvláště v případech, kdyby měla obec či jiný vlastník pozemky v různých zónách, což je jistě na hraně ústavnosti.

- 9) Senátní návrh v § 17 odst.3 určuje jako formu stanovení klidových území vyhlášku namísto dosavadního opatření obecné povahy. Tím ale Senát výrazně oslabuje možnosti obcí zapojit se do přípravy klidových území, neboť u opatření obecné povahy se obce účastní jako dotčené orgány, mohou uplatnit námitky a v konečné fázi i napadnout opatření obecné povahy u soudu.
- 10) K § 18 je třeba uvést, že Senátní verze v definici cíle zóny soustředěné péče vypustila ustanovení, že cílem je také obnova přírodě blízkých ekosystémů. To by v praxi znamenalo, že všechny lesy, které nejsou v přírodě blízkém stavu nyní, by musely být zařazeny do zóny kulturní krajiny a tím určeny k trvalému využívání (jako cíli péče o tyto ekosystémy). Senátní návrh opět řeší jen Šumavu, ale měl by opět dopad i na ostatní národní parky, viz například cílem péče o většinu lesů v Krkonoších by nebyl jejich návrat k přírodě blízkému stavu, ale trvalé hospodaření v lese. To by bylo v rozporu s lesním zákonem č.289/1995 Sb., podle jehož § 8 nelze lesy na území NP zařazovat v kategorii lesů hospodářských. Stejný rozpor je též viz § 22 zákona č.114/1992 Sb., což by mohlo mít závažný dopad i na retenční schopnost území, ztrátu vody v krajině (národní parky spadají do chráněných oblastí přirozené akumulace vod dle zákona č.254/2001 Sb., o vodách).
- 11) Senátním návrhem by došlo k výraznému zmírnění režimu zón národních parků (§ 18a). Provádění činností v přírodní zóně již by nebylo limitováno ochranou životů a zdraví osob, majetku nebo ochranou přírody, ale tyto činnosti by bylo možné vykonávat kdykoliv a plošně. Zároveň Senát zcela nelogicky zpřísnil režim pro zónu kulturní krajiny (§ 18a odst. 4), neboť z dikce schválené Senátem vyplývá, že veškeré činnosti realizované v zóně kulturní krajiny budou muset být v souladu se všemi účely NP uvedenými v § 15 odst. 2 a 3 (které jsou ale často protichůdné). Návrh by prakticky zablokoval jakýkoliv rozvoj v zóně kulturní krajiny.
- 12) Senátní návrh na změny v § 20 postavení obcí nemění, resp. žádné pravomoci obcím nepřidávají ani neposilují, jak tvrdí obhájci Senátní verze. Senátní změny oslabují postavení Rady národního parku, a to nelogicky u všech národních parků, i když byly zjevně motivovány jen změnami na Šumavě.

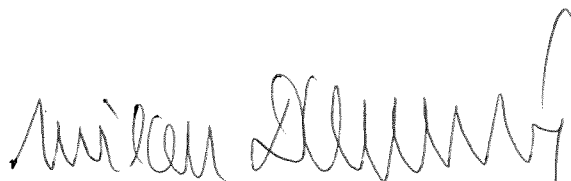
- 13) Senát výrazně zasáhl do dosavadního postavení a pravomocí Rady národního parku (§ 20). Není zřejmé, jakou úlohu a pozici při projednávání významných dokumentů bude Rada mít, jestliže Senát vyškrtl její dosavadní postavení konzultačního a iniciativního orgánu. Návrh je zcela v rozporu s dosavadním významem tohoto orgánu, kterým je zajištěna odborná diskuze z pohledu obcí, krajů, podnikatelů, odborníků apod. Tím, že je nově požadována dohoda se zástupci obcí a krajů a s ostatními členy Rady, není dohoda nutná (tedy ani s podnikateli, zástupci vědecké sféry), se významně zpochybňuje účast těchto ostatních členů v Radě.
- 14) Určitou nejasností je, kdy v § 20 Senátem schválený návrh požaduje, aby Rada NP projednávala dokumenty týkající se způsobu péče o přírodu a krajinu. Není totiž zřejmé, o které dokumenty má jít.
- 15) Zcela nesystematicky je Senátem nastaven odlišný režim projednávání rozporů u dokumentů projednávaných v radě NP (§ 20) a u zásad péče o NP (§ 38a). Není zřejmé, proč.

D. Závěrem

Je třeba zdůraznit, že ačkoliv ani návrh Poslanecké sněmovny není zcela ideální, je rozhodně krokem správným směrem o účinnější ochraně národních parků. Senátní pozměňovací návrh je třeba odmítnout pro závažné právní, systémové a věcné chyby. Z výše uvedených důvodů jsme přesvědčeni, že setrvání Poslanecké sněmovny PČR na jí schváleném textu návrhu novely zákona č.114/1992 Sb. je jedinou přijatelnou alternativou. Senátní návrh neposkytuje lepší ochranu přírody ani NP Šumava a ostatní národní parky pak jednoznačně ve svých důsledcích poškozují. Jako takový by měl být Poslaneckou sněmovnou PČR jednoznačně odmítnut.

Připomínáme, že nadcházející neděli 19. února 2017 uběhne přesně 25 let, kdy bylo přijato původní znění zákona o ochraně přírody a krajiny, který dodnes představuje jednu z nejkompexnějších a nejfunkčnějších norem na ochranu životního prostředí v České republice.

V Praze dne 14. února 2017



Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

proděkan a vedoucí Katedry práva životního prostředí
Právnická fakulta Univerzity Karlovy