

Připomínky k návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti se zajištěním nové právní úpravy pro národní parky – sněmovní tisk č.501

Ministerstvo životního prostředí předložilo dlouho očekávanou právní úpravu, jejíž účelem mělo být zhojení nevyhovujícího legislativního postavení národních parků.

Vzhledem k tomu, že národní parky jsou specifická území a s ohledem na to, že každý z parků je parkem jiného typu, předpokládalo se, že MŽP předloží nové zákony o jednotlivých národních parcích. Neboť pouze takovéto právní předpisy mohou dostatečně konkrétně stanovit, jaká omezení právní úprava předpokládá a jaké jsou pravomoci jednotlivých správních orgánů.

Takovýto právní předpis dále může zohlednit specifika daného území, neboť se nejedná pouze o ochranu přírody v obecném slova smyslu, ale **o ochranu přírody na území, kde trvale žijí lidé**, jsou zde obce a jejich oprávněné zájmy dalšího rozvoje, je zde realizována zemědělská výroba, jsou zde podnikatelé, kteří jsou závislí na způsobu péče o národní park, navíc se jedná o atraktivní území z hlediska turistického využití a všechny tyto aspekty musí nová právní úprava zohledňovat.

Tedy ochranu přírody a opatření, která v jejím jménu chtějí orgány ochrany přírody přijímat, je nutné vždy spojit s činnostmi a účely, které se na území realizují a vždy realizovaly. Nejenom ochrana přírody, **ale i lidé mají právo žít v daném území, neboť pouze aktivní místní občan může dané území chránit jako celek**, jemu bude nejvíce záležet na tom, aby přírodní bohatství bylo účinně chráněno a vydrželo v dobré kondici co nejdéle a bude mít nejvíce praktických zkušeností, jak to na Šumavě opravdu chodí.

To, že v současné době je nevyhovující stav v oblasti ochrany přírody a krajiny v národních parcích a v údržbě krajiny, je zřejmé. Zejména stav Šumavy je alarmující a je evidentní, že po dobu 25 let hospodaření NPŠ došlo k fatálním dopadům na krajinu, které je nutné neprodleně řešit, neboť by mohlo dojít k definitivnímu zničení tohoto krásného a cenného území.

Proto je až s podivem, že celou situaci MŽP řeší tím, že předloží dílčí novelu zákona (v části se v ní objevují ustanovení obsažená ve vládním nařízení č.163/1991 Sb.) aniž by přezkoumalo efektivitu stávající správy území, tu předložilo zákonodárnému sboru a na ní navázalo návrh nové právní úpravy. Je totiž otázka, zda divočina dle představy parku opravdu do národních parků v České republice patří?

Daná území již nejsou divočinou, ale jsou to území, které již částečně nežijí. Novela zákona umožní skrýt za divočinou i zřejmou neochotu o území pečovat a svoji činnost omezit pouze na kontrolu toho, že se na daném území nijak nezasahuje.

Návrhy některých ustanovení, které MŽP do zákona zakomponovalo, nasvědčují tomu, že není zájem se o národní parky aktivně starat a pečovat, ale zakonzervovat stávající stav možností vyhlášovat různé klidové zóny a přírodní zóny a jiné, které budou znamenat striktní omezení užívání daného území občany České republiky. Absolutní beztrestnost úředníků ochrany přírody v takto stanovených podmínkách je více než zřejmá.

Předložený zákon vykazuje zřejmé nedostatky a doporučujeme jej vrátit Vládě České republiky k dopracování a přepracování ve smyslu níže uvedeném.

1. MŽP je povinno předložit zákonodárnému sboru věcnou analýzu péče o národní parky s fotografickým materiálem jako výsledek hospodaření správ národních parků za dobu 25 let. Zpráva musí obsahovat závazné vyjádření obcí, zástupců občanů žijících v daném území, zástupců farmářů a dalších podnikatelů a detailní vyhodnocení existence zonace parků.

2. Na základě výše uvedené analýzy je možné zhodnotit, jak nadále provádět správu daných území, v jakém rozsahu a zda není z hlediska věcného efektivnější specifická právní úprava pro každý národní park, neboť charakter každého z národních parků je odlišný. Informace MŽP o tom, že by to bylo

administrativně náročnější ještě neznamena, že by to z věcného hlediska nepřineslo větší přehlednost a transparentnost pro dané území.

3. Protože pravomoci a stupně zásahu orgánů ochrany přírody značně omezují práva obyvatel na daném území a mnohdy jsou na samé hraně ústavnosti, je nutné, aby MŽP předložilo detailní analýzu ústavnosti těchto opatření. Nestačí popsat v důvodové zprávě, že aspekty ústavnosti byly analyzovány a došlo se k závěru, že Ústava porušena není, je nutné dát do souvislosti omezující ustanovení s konkrétními ustanoveními Ústavy a Listiny základních práv a svobod. Dále musí MŽP vyhodnotit z věcného hlediska, že dané restrikce jsou opravdu pro ochranu přírody nutné a to je možné učinit jen pro každý park individuálně.

4. V předložené novele jsou orgány ochrany přírody oprávněny stanovovat klidová území (§ 17 zákona) a dále členit území na jednotlivé zony s omezeným režimem (§ 18). Jedná se o hluboký zásah do výkonu vlastnického práva České republiky a jiných subjektů, který nemá v právním řádu oporu a znamená velké omezení v užívání daného území.

5. Kritéria pro zařazení určitého území do klidového území či do jednotlivé zony je vázáno na velmi **vágní kritéria, která nesplňují hlediska transparentnosti, jasnosti a přezkoumatelnosti** (př. *umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo území, kde převládají přirozené ekosystémy*). Je povinností zákonodárce, aby takováto územní omezení byla vázána na kritéria s výše uvedenými kvalitami. Je odpovědností zákonodárského sboru, aby nedošlo v rozporu s Ústavou České republiky k omezením, která budou znamenat zavedení absolutní vlády orgánů ochrany přírody nad životy a majetkem lidí, obcí a dalších subjektů, kteří v daném území trvale žijí, pracují a podnikají, což předložený návrh umožňuje.

6. Zákon vylučuje klasické správní řízení a umožňuje vydávat orgánům ochrany přírody dle jejich pravomocí opatření obecné povahy. Jedná se o dokument, který svoji povahou není ani rozhodnutím ani právním předpisem a jeho přezkoumatelnost je omezená. V případě tak zásadních zásahů jako je nařizování klidových území nebo zahrnutí území do zóny přírodní a dalších, nemůže být určeno takovémuto dokumentu. **Tyto restrikce musí být buď stanoveny zákonem a to velmi konkrétně nebo na základně konkrétních kritérií je nutné rozhodovat v klasickém správním řízení, jehož výstup je možné přezkoumat v rámci správního soudnictví.**

7. Musí být definovány procesní postupy takových správních řízení, zejména, kdo je vždy účastníkem řízení a kde je možné seznámit se zahájenými správními řízeními apod.. Četnost opatření obecné povahy, které jsou do zákona zakomponována a která jsou zveřejňována pouze na úřední desce správního orgánu v podstatě bude znamenat zvýšenou náročnost sledování těchto opatření pro soukromé osoby.

8. Nelze správním orgánům, byť mají chránit hodnotu tak ušlechtilou jako je přírodní bohatství dávat do rukou nástroje, které v konečném důsledku znamenají změnu způsobu využití části území bez jasných kritérií. **Takové nástroje a takové možnosti může mít pouze zákonodárský sbor a jenom v intencích Ústavy a Ústavních zákonů České republiky a žádný zákon toto nesvěřuje správnímu orgánu.**

9. MŽP v navržené právní úpravě nezohlednilo a neumožňuje aktivně zapojit do ochrany přírody obce, podnikatele, farmáře a obyvatele žijící na daném území. Novela těmto subjektům nedává ani žádné garance v jejich další činnosti.

10. Farmáři mají mít právo na hospodaření na pronajatých pozemcích, na obnovu svých nájemních smluv, na možnost odkupu pozemků, na kterých hospodaří již řadu let do svého vlastnictví. Tyto garance jsou zcela novelou vyloučeny nebo jim zákon žádné výše uvedené garance nedává.

11. Obce sice v § 71 zákona dostávají „právo“ zapojit se do ochrany přírody a krajiny, ale bez jasných pravomocí a s možností mít účinný vliv na dokumenty parku. Orgány ochrany přírody mají spolupracovat s Obcemi, ale pokud spolupracovat nebudou, není zde stanovena žádná účinná sankce.

12. Základní dokumenty péče o národní parky jako jsou Zásady péče o národní parky musí být v zákoně nadefinovány alespoň **základní osnovou**. Co musí orgán ochrany přírody v těchto dokumentech vypořádat a zhodnotit a jaké jsou jeho mantinely při tvorbě obsahu takového dokumentu. V zákoně je uvedeno, že slouží jako podklad pro jiné dokumenty a pro rozhodovací činnost. Pokud na základě zásad péče bude přijímat orgán ochrany přírody rozhodnutí, musí být zřejmé zákonem, kde je rámec tohoto dokumentu.

13. Dokument „Zásady péče o park“ jsou dle návrhu zákona přijímány zpravidla na 15 – 20 let bez možnosti dalšího přezkumu. Finální Zásady jsou přijímány formou vyhlášky MŽP. V zákoně tedy zcela chybí možnost jak iniciovat přezkum tohoto dokumentu, pokud se zjistí, že příroda si vybrala jinou cestu vývoje a je nutné Zásady přehodnotit.

14. V § 64 mají orgány ochrany přírody právo omezovat vstup na území z důvodu ochrany přírody po projednání s obcemi za podmínek, že hrozí poškozování území nadměrnou návštěvností. Takovýto zásah do vlastnických práv a do omezování užívání území vázaný na naprosto vágní podmínky je **ustanovením, které je v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Ústavou ČR**. Tento zákaz je vyhlášen opatřením obecné povahy, což je naprosto nedostatečná procesní forma pro taková omezení. Dále je nutné vzít v potaz, že na území národních parků se nacházejí obce, což by v konečném důsledku mohlo vést až diktátu vůči těmto samosprávným celkům.

15. Upevňuje se postavení Správ národních parků, aniž by bylo zřejmé, jak a kým **budou kontrolovány a jak bude jejich činnost vyhodnocována**.

16. Ochrana přírody a krajiny je důležitá společenská hodnota, ale nesmí se jednat o vznik absolutistického zřízení v určitém území, které ovládá vše, co je nutné v území vykonat.

17. Novela žádným způsobem nezohledňuje skutečnost, že v národních parcích žijí trvale lidé a jsou součástí celého území.

18. Rada národních parků je navržena pouze jako poradní a iniciativní orgán bez možnosti jakkoliv účinně zasáhnout do činnosti národních parků, navíc je jmenovaná přímo Správou národních parků. Měla by být nadána kontrolní i rozhodovací pravomocí a její jmenování by mělo být v rukou jiného orgánu, než jsou orgány ochrany přírody, aby nebyl střet zájmů mezi vybranými členy Rady a vedením Správy národních parků.

19. V novele nejsou ošetřena práva farmářů a dalších zemědělských podnikatelů trvale hospodařících v chráněných územích, mnohdy i po dobu 20 let. Tyto subjekty jsou nezbytnou složkou pro udržování krajiny a přírody, je žádoucí, aby byly ve své činnosti podporovány a byla jim zákonem zaručena práva nerušeného hospodaření. Za jejich úsilí by zde mělo být zakotveno právo na přednostní uzavření nájemních smluv na pozemky, na kterých hospodaří, případně předkupní právo na pozemky, na kterých hospodaří a jejich právo aktivně vstupovat do oblasti ochrany přírody.

20. Ochrana lesů – lesy v národních parcích nelze zařazovat, jak je navrženo, do kategorie lesů hospodářských (dle zákona o lesích se jedná o lesy zvláštního určení), což vede k neoprávněným závěrům a praxe tomu nasvědčuje, že tedy není nutné se o lesy starat, dřevo v případě kalamit není nutné vůbec těžit, pokud se těží, není činěno způsobem, který by byl pro využitelnost dřeva optimální. Takto zákon zakonzervovává stav, kdy se s lesy nic neděje, jsou zanedbané a nic nenutí Správu parků, aby odpovědným způsobem o lesy pečovala. Ochrana přírody neznamena, že případné majetkové škody jsou tolerovatelné a správa parků nemusí efektivním způsobem hospodařit s majetkem Českého státu.

21. Zákon dokonce obsahuje výslovné ustanovení o tom, že při péči o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodně blízké není nutné se obvyklým způsobem starat a správy nejsou dokonce povinny provádět opatření na předcházení nebo zabránění působení škodlivých činitelů na odstranění jejich následků. Tedy správa lesů bude fakticky znamenat, že se žádná správa dělat nebude. (§ 22a novely)

(Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinnosti obnovovat a vychovávat lesní porosty, o lhůtách k zalesnění holin a o lhůtách k zajištění lesních porostů na lesních pozemcích, o povinném provádění meliorací a hrazení bystřin v lesích ani ustanovení o povinném přednostním provádění nahodilé těžby⁵³). Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se dále nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinném provádění opatření⁵⁴) na předcházení nebo zabránění působení škodlivých činitelů a na odstranění nebo zmírnění jejich následků, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů.)

22. V zákoně **se nepamatuje na ochranu bezlesí – luk a pastvin**, jako součást kulturního dědictví neboť při koncepci předloženého zákona, nebudou za chvíli na Šumavě žádné louky existovat, neboť správa v rámci své „chráněné“ nečinnosti nechá tyto krásné a unikátní části přírody zarůst pod heslem „Ať si příroda poradí sama“.

23. Po letité konfrontaci dvou táborů, na jedné straně národních parků, které si hájí „svoji divočinu“ a proti nim stojící hnutí obcí, které jsou osočovány z komerčních zájmů na daném území, je již zapotřebí přírodu chránit smysluplně. Tedy nedat průchod tomu, aby se z těchto území stal lunapark hotelů, sjezdovek a dalších komerčních aktivit, ale ani nechat tyto oblasti zcela bez péče a tak z velmi krásné přírody učinit zmet' tlejících mrtvých stromů. Tyto oblasti, vzácné a cenné, ale i náročné pro život, které člověk po staletí s mimořádným úsilím zušlechťoval, s úctou a láskou o ně pečoval, tedy činil z nich kulturní krajinu, spravovat dnes podle navržené novely tak, aby se nestaly jen nevzhlednou divočinou.

Závěr:

Zákon považujeme za nedostatečně zpracovaný a v některých ustanoveních zřejmě dokonce protiústavní, jehož obsah nelze opravit ani pozměňovacími návrhy, není koncepčně jasné, zda otázka národních parků má být součástí zákona na ochranu přírody a krajiny nebo by měl být přijat pro každý národní park samostatný zákon. Protože se jedná o právní úpravu velmi citlivou, neboť se jedná o ochranu přírody na jedné straně a o omezení využití určitého území na straně druhé, které plní i další funkce, než je jenom péče o přírodu, bude nezbytné se zabývat přípravou samostatných právních předpisů, kde bude možné jakýkoliv zásah do území řešit specificky a bude možné i zohlednit jiné funkce daného území ve vztahu k obcím, farmářům a lidem trvale žijícím na daném území.