



Hnutí DUHA

Friends of the Earth Czech Republic

A › Lublaňská 18, 120 00 Praha
T › 222 513 859
F › 222 518 319
E › info@hnutiduha.cz
www.hnutiduha.cz

V Praze dne 18.8. 2011

Vyjádření k návrhu zastupitelstva Plzeňského kraje na vydání zákona o Národním parku Šumava a o změně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (tisk č. 435)

Obecně

Předmětný materiál trpí řadou formálních ale i obsahových vad. Pro přírodně mimořádně hodnotné území NP Šumava by takový předpis nezajistil odpovídající úroveň ochrany. Autoři návrhu nerespektují standardy běžné v zahraničních právních úpravách středoevropských národních parků ani doporučení Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN) pro kategorii II národní park, ke které se v případě NP Šumava Česká republika hlásí. Nedostatečný je tento materiál i z hlediska dodržení mezinárodních závazků v ochraně přírody. Jako velmi závažné lze hodnotit také nerespektování závazků vyplývajících ze směrnice č. 2009/147/ES, o ochraně volně žijících druhů ptáků a ze směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť. V neposlední řadě jsou některá ustanovení navrhovaného zákona problematická z hlediska ústavního a správního práva. Za zcela nekonceptní považujeme též přímé i nepřímé novelizace zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (ZOPK). Značné rozpaky vzbuzuje ovšem i provázanost s ostatními právními předpisy. Za užitečné bychom rovněž považovali, kdyby se k přehlašování stávajících národních parků zřízených před přijetím ZOPK přistoupilo systematictěji a předešlo se tak tomu, že jednotlivé NP budou mít u nás jiný režim. Vzhledem k výše uvedenému si dovoluujeme doporučit, aby byl vysloven nesouhlas s předloženým návrhem zákona. Níže stručně rozebíráme některé důležité nedostatky v jednotlivých ustanoveních.

K §1

Návrh hovoří obecně o ochraně přírody, ale nspecifikuje, jakou podoby by ochrana přírody v NP měla mít. Např. § 24 odst. 2 německého spolkového zákona o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz) stanoví: „Národní parky mají za cíl zajistit na převážné části svého území co možná nerušený průběh přírodních dějů v jejich přirozené dynamice. Pokud to dovoluje účel ochrany, mají národní parky sloužit také vědeckému zkoumání životního prostředí, přírodovědnému vzdělávání a zážitkům z přírody obyvatelstva.“ Ochrana přírodních procesů je také hlavním cílem kategorie II podle IUCN.

Velkým problémem je, že jednotlivá poslání uvedená v odst. 1 si jsou rovna (viz také dále). Nejde např. o rekreaci a turistiku nezhoršující dochované přírodní prostředí, ale o jakoukoliv formu rekreace, tedy i její tzv. tvrdé formy.

K § 4

Je naprosto nevhodné vymezovat zonaci národního parku v zákoně. Rozumnější je ponechat tuto otázku podzákonnému předpisu. Těžko si lze představit, jak bude vypadat parlamentní debata nad

navrženou zonací (např. otázka podávání a projednávání jednotlivých pozměňovacích návrhů). Praktickým důvodem může být např. případná oprava chyb vzniklých během tvorby zonace nebo její úprava v průběhu času, neboť zonace bývá v národních parcích do určité míry dynamický jev. K případným změnám pak bude nutné přijetí zákona.

Nekvalitní je i příloha, která vymezuje I. a II. zóny. Tyto jsou rozsahem jen velice malé a zákon prakticky znemožňuje jejich další rozšiřování (v dobře spravovaných evropských národních parcích dosahují jádrové části ponechané samovolnému vývoji zpravidla více než polovinu území, někdy i více než tři čtvrtiny, popř. k takovýmto cílům národní parky alespoň směřují). V podstatě jde o rezignaci na národní park odpovídající mezinárodním standardům. Pozornost budí i výsek, který vyjímá řadu hodnotných lesních porostů v oblasti hory Hraničník z režimu I. a II. zóny. Shodou okolností se v lokalitě Klápa – Hraničník vedou diskuze o koridoru pro lanovku (či sjezdovku). Jedná se tak o značně účelově stanovenou zonaci.

Z odst. 3 není zřejmé, kdy by měly předpokládané zásahy ustát. V praxi může být také sporné, co se zahrnuje pod tento typ zásahů. V minulosti byly dokonce i masivní nahodilé těžby ospravedlňované přípravou ekosystémů na převod do bezzásahového režimu. V obecné rovině by bylo vhodnější zásahy naopak v co největší míře zakázat a opatření odůvodněná zlepšením přírodního prostředí umožnit na základě správního aktu.

Ustanovení odst. 4 nedává smysl. Pokud mohou být I. zóny vymezeny pouze zákonem, jak z předloženého materiálu vyplývá (viz níže), půjde pouze o deklaratorní prohlášení, který nemá žádný praktický dopad. Nebo si snad autoři návrhu nejsou jistí, zda je navržená zonace správná? Navrhované I. zóny jsou stále poměrně fragmentované a netvoří velké kompaktní celky. Poměr plocha/hranice přísně chráněné části NP je tak značně nevýhodný a lze očekávat z toho plynoucí problémy. Otázkou zůstává, proč autoři zdůrazňují ochranu méně chráněné části parku. Negativní změny lze klidně předpokládat i opačně, tedy na ekosystémy v I. zónách z území ležících mimo ně. Je to tím více nepochopitelné, že I. zóny představují jádrové části parku, kvůli kterým se primárně tento typ chráněného území vyhledává.

Proces tvorby zón popsaný v odst. 6 je poněkud nejasný. Pokud je nutné toto ustanovení chápat v tom smyslu, že po přijetí zákona jsou první zóny stále jen návrhem, jehož uskutečnění je vázáno na souhlas vlastníka, lze tuto konstrukci sotva obhájit.

V odst. 6 by bylo žádoucí stanovit, do kdy a jak se uskuteční převod do I. zóny. Vzhledem k tomu, že podle návrhu je možné první zóny rozšířit pouze přijetím zákona, by byla ovšem realizace takto předvídaného kroku ponechána pouze na vůli zákonodárce.

V odst. 8 je použit demonstrativní výčet území, která se zařazují do IV. zóny. Díky tomu mohou pak tyto zóny s nejměkčím režimem ochrany (hlavně co se stavebních činností týče) zaujímat značnou část národního parku.

K § 6

Částečně se zde zcela nesystematicky zdvojují základní a bližší ochranné podmínky NP. Např. možnost zřizovat lyžařské sjezdovky, vleky jen se souhlasem Správy a zákaz umísťovat nové stavby na území I. zóny plynoucí z § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK, což lze prolomit udělením výjimky postupem dle § 43 ZOPK.

K § 7

Stanovení základní sítě cest zákonem je nutné považovat za ingerenci legislativy do otázek, které by měly zůstat ponechány exekutivě. Návrh navíc počítá s otevřením některých nových cest návštěvníkům parku v oblastech, kde může docházet k negativnímu vlivu např. na zdejší populaci tetřeva hlušce. Není také jasné, do jaké míry je návrh provázán s koncepcí turistických cest v NP Bavorský les. Byť ve formě zákona, jedná se současně o poměrně určitý záměr, u kterého nelze vyloučit významný negativní vliv na předměty a který by tudíž měl podléhat odpovídajícímu hodnocení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS. Podobně jako u zonace, i zde je navíc otázkou, jak by prakticky vypadala parlamentní debata a případné pozměňovací návrhy k takovému záměru.

V odst. 3 je zaveden režim udělování souhlasu, u kterého není zřejmý jeho vztah k udělování výjimek ze zákazu obsaženém v základních ochranných podmínkách (§ 16 odst. 2 písm. b) ZOPK).

Odst. 4 je v rozporu se zásadou rovnosti fyzických osob. Navíc kritérium trvalého pobytu lze často naplnit ryze formálním způsobem. Jakoukoliv legitimitu také postrádá, aby např. osoby s trvalým pobytem v západní části Šumavy měli umožněn vstup i do několik desítek kilometrů vzdálených I. zón při jižním okraji NP. Těžko lze také od těchto osob očekávat, že budou schopny posoudit např. zda momentálně nevstupují do tokanišť nebo nesešlapávají zvláště chráněné druhy ostřic. Je nutné také uvážit kumulativní dopady, které může pohyb takto definovaného okru osob představovat ve svém souhrnu.

Vyloučení úpravy dle správního řádu při udělování souhlasů podle odst. 3 a 4 a nezavedení vlastní odpovídající procesní úpravy, jak předvídá odst. 5, je nutné považovat za protiústavní (viz např. nález Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.).

K odst. 6: Myšlenku zavést možnost zmírnit přísný režim I. zón, pokud jde o pohyb fyzických osob, lze v obecné rovině přivítat. Tento institut by ovšem měl význam pouze, pokud by se jednalo o skutečně rozsáhlé I. zóny, což ovšem není případ předkládaného návrhu. Odst. 6 kromě toho nestanoví žádná hmotněprávní kritéria, za kterých by bylo možné opatření obecné povahy vydat a tudíž by bylo lze umožnit volný pohyb návštěvníků parku i tam, kde by to bylo spojeno s negativními dopady na předměty ochrany NP.

K § 8

V odst. 2 není zřejmé, který správní orgán, v jakém řízení a jakou formou má o této otázce rozhodovat. Podobně jako v následujícím odstavci z použitých formulací navíc plyne, že ochrana přírody by neměla být veřejným zájmem. Návrh totiž nemluví o „jiném“ veřejném zájmu, ale pouze o veřejném zájmu převažujícím nad zájmem ochrany přírody.

V odst. 3 se projevují praktické dopady toho, že mezi jednotlivými poslánými národního parku není stanovena priorita. Zákon by v třetích zónách připouštěl umísťovat a povolovat i stavby sloužící např. tvrdým formám turistiky neboť i ony jsou zahrnuty pod posláním národního parku, jak je definováno v § 1. Ani v tomto ustanovení není jasné, který správní orgán, v jakém řízení a formě má o převažujícím veřejném zájmu rozhodovat.

K § 9

Pokud bylo záměrem odst. 2 vyřadit při činnostech v lesích na území národního parku působnost ZOPK, který zde lesnické činnosti do velké míry modifikuje, pak postrádá celý návrh zákona smysl. Na území NP by prakticky platil mírnější režim než v běžných hospodářských lesích (i zde je nutné např. dodržovat ustanovení o druhové ochraně apod.), šlo by o zřejmý rozpor s výše uvedenými směrnicemi atd. Autoři také opomíjejí, že mimo lesní hospodářské plány existují lesní hospodářské osnovy.

Pokud jde o odst. 3, lze toto ustanovení vykládat tak, že v případě vydávání souhlasů podle § 22 ZOPK smějí být tyto uděleny pouze pro území I. zóny. Ustanovení obecného právního předpisu o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod představují totiž zejména ustanovení § 32 odst. 1 a 2 a daší zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon (LesZ), s jejichž používáním se v národních parcích uděluje souhlas na základě § 22 ZOPK, který je zde lex specialis. Tím by zákon zaváděl poněkud paradoxní situaci, kdy by podle těchto ustanovení LesZ šlo v NP postupovat pouze na území nejpřísnější chráněné první zóny a naopak jinde nikoliv.

K § 12

Návrh zde prakticky vůbec nezohledňuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Předpokládá např. povinnost Správy založit obecně prospěšnou společnost, přičemž ale podle zákona č. 219/2000 Sb. by bylo před založením nutné udělit souhlas vlády. Je také při nejmenším pochybné, zda by směla Správa jako státní příspěvková organizace s ohledem na zákon č. 219/2000 Sb. obecně prospěšnou společnost vůbec zakládat. Návrh zákona dále uvádí, že správní radu má tvořit 6 členů, přičemž dále použitý výčet uvádí pouze členů 5. Je třeba odmítnout i navrhované složení správní rady, kdy by převahu při rozhodování měly územní samosprávné celky, popř. společně s ministersvem zemědělství. Není nám známo,

že by se při hospodaření se státním majetkem jinde (jako např. v případě státního podniku Lesy ČR) v takové míře uplatňoval vliv územních samosprávných celků.

Myšlenku založení obecně prospěšné společnosti podle předloženého návrhu zákona považujeme i za věcně nesprávnou. Dle našeho názoru představuje pro správu státního majetku i pro naplňování poslání národního parku značná rizika.

K § 13

K odst. 1 – o problematičnosti obecně prospěšné společnosti viz výše.

Ustanovení odst. 2 je s ohledem na zásadu předběžné opatrnosti a prevence dosti nelogické, protože v značně rozsáhlých III. zónách předpokládá po přechodnou dobu do vymezení IV. zóny režim IV., tedy méně chráněné, zóny (příčemž není dokonce ani stanovena lhůta, do kdy se má tato zóna vymezit ani se neuvádí, co se stane, pokud se IV. zóna nevymezí).

K § 15

Předpokládá se, že se v § 17 odst. 2 ZOPK za slova „*Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi*“ vloží slova „*a kraji, pokud nejsou vymezeny v zákoně o národním parku*“. Tím by se prakticky znemožnilo rozšířit I. a II. zóny ochrany přírody v NP Šumava jinak než cestou zákona, protože právě příloha návrhu tyto zóny vymezuje. Vyhláškou by bylo možné vymezit nebo změnit pouze III. a IV. zóny.

Podobně má dojít také k novelizaci § 20 ZOPK. Zavedení režimu správního řízení do tohoto typu rozhodování podle nás postrádá jakékoliv opodstatnění. Kromě jiného by se tím částečně zdvojovalo např. řízení o námitkách podle § 40 ZOPK. Pokud by se ovšem rozhodovalo ve správním řízení, nechápeme, proč by měl být omezován okruh jeho účastníků.

Za Hnutí DUHA – Prátele Země Česká republika

Jaromír Kyzour
vedoucí programu Lesy