

nológiu treba dopracovať, na čom sa odborné organizácie MŽP SR podieľajú už druhý rok. Slovenský postup nadväzuje na slovinskú metodiku (Slovinsko Dohovor podpísalo aj ratifikovalo) a jeho výstupom bude *Identifikácia charakteristického vzhľadu krajiny a krajinného rázu s dôrazom na chránené územia*.

Uznesením vlády SR č. 482/2003 zo dňa 11. júna 2003 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov a zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bolo ministrom životného prostredia a ministrom výstavby a regionálneho rozvoja uložené predložiť na rokovanie vlády návrh zákona o krajinnom plánovaní.

V legislatívnom procese je v súčasnosti aj novela zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku. Prístupom SR k Dohovoru sa terminológia zjednotí a premietne do spomínaných zákonov.

Kompetentným orgánom (článok 4) pre tento Dohovor a jeho gestorom bude Ministerstvo životného prostredia SR. Za koordináciu a riadenie plnenia záväzkov bude zodpovedná sekcia ochrany prírody a krajiny, odbor krajinného plánovania MŽP SR. Za koordináciu Dohovoru s programami EÚ bude zodpovedná sekcia zahraničnej pomoci a záležitostí EÚ.

* * *

Zameranie a hlavné ciele Európskeho dohovoru o krajine v plnej miere zodpovedajú cieľom environmentálnej politiky SR, ako aj tradícii krajiny, ktorá si váži svoje kultúrne a prírodné dedičstvo. Prístup k Dohovoru je teda v súlade s právnymi predpismi SR a so všeobecne uznávanými zásadami medzinárodného práva, ako i so záväzkami vyplývajúcimi z ostatných medzinárodných zmlúv v oblasti ochrany prírody a krajiny.

Pripravenosť Slovenskej republiky na prístup k Dohovoru je z hľadiska legislatívnych predpokladov našej krajiny dostačujúca. V budúcnosti však bude treba koordinovať a previazat pôsobnosť jednotlivých právnych úprav, programových a koncepčných dokumentov týkajúcich sa ochrany, manažmentu a plánovania krajiny. V oblasti tvorby a realizácie krajinných koncepcií sa bude vo väčšej miere uplatňovať princíp subsidiarity, hlavne na miestnej a regionálnej úrovni. Práve prístup k Dohovoru je impulzom k lepšiemu prepojeniu a koordinácii koncepcií jednotlivých rezortov.

Ladislav Ambróš, Katarína Chovancová

Príspevok bol vypracovaný na základe predkladacej správy pre vládu SR a návrhu na prístupenie Slovenskej republiky k Európskemu dohovoru o krajine.

Legislativní předpoklady, podmínky a souvislosti implementace Evropské úmluvy o krajinně v ČR

Předpokladem nástinu relevantních variant realizace Evropské úmluvy o krajinně v podmínkách ČR v legislativní oblasti je důkladná analýza stávající právní úpravy ochrany krajiny, péče o krajinu a krajinného plánování. I když v této fázi můžeme konstatovat, že legislativní připravenost ČR na implementaci Evropské úmluvy o krajinně je vcelku dobrá, nelze se s tímto konstatováním spokojit.

Legislativa životního prostředí a vůbec veřejné správy se v posledním období vyvíjí a proměňuje značným tempem, a to v důsledku harmonizace právního řádu ČR s právem EU. Přitom vznikají četné nové podněty vztahující se k našemu tématu (např. zavádění pojmu a režimu „zranitelné oblasti“ v novém vodním zákoně č. 254/2000 Sb.), které nelze pominout, a zároveň je

není jednoduché reflektovat z důvodů jejich novosti. Stávající analýzy legislativní připravenosti na implementaci Evropské úmluvy proto bude třeba doplnit především v těchto směrech:

- identifikace chybějících právních institutů (např. právní režim nezastavitelného území v krajinně),
- identifikace překrývajících se právních úprav (např. režim významných krajinných prvků uvnitř zvláště chráněných území),
- identifikace neefektivních či málo efektivních právních institutů (např. oblastní plány rozvoje lesů nebo režim územních systémů ekologické stability). Z uvedeného vyplývá, že by bylo poněkud předčasné dělat v této chvíli definitivní závěry o možných variantách realizace Evropské úmluvy o krajinně.

Nicméně, při znalostech trendů i rozsahu nynějších i blízkých proměn právního řádu České republiky se lze již v této fázi rámcově orientovat na možné varianty. Již teď je např. zřejmé, že těžiště takovýchto variant se v každém případě bude týkat návrhů směřujících do oblasti správního práva, zejména do oblastí tzv. složkových předpisů na úseku práva životního prostředí a stavebního práva. To neznamená, že pustíme ze zřetele jiná právní odvětví, důležité bude zejména právo trestní či vlastnické (pozemkové).

Vzhledem k tomu, že těžiště legislativních návrhů bude nepochybně v oblasti práva životního prostředí, příp. práva stavebního, můžeme již nyní navrhnout tyto varianty možného vývoje nové legislativy nezbytné pro realizaci Evropské úmluvy o krajině:

- **Komplexní právní úprava krajiny v jednom právním předpise.** Podstatou této varianty je revize, sloučení a doplnění právních úprav na úseku územního plánování, ochrany přírody a krajiny, vodního a lesního práva, horního práva, případně jiných vybraných segmentů dalších složkových předpisů v oblasti životního prostředí. Jde o velmi náročnou variantu „kodexového“ typu. Její výhodou by bylo soustředění všech institutů „pod jednu střechu“, a tím dosažení jejich lepší provázanosti a přehlednosti. Nevýhodou je značný rozsah novelizačních prací a nepochybný odpor příslušných ústředních orgánů státní správy.

- **Novelizace složkových právních předpisů na úseku životního prostředí, případně stavebního práva.** Tato varianta znamená revizi a doplnění vybraných nejdůležitějších právních předpisů s přímým vztahem ke krajině. Jde především o novelu zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona, zákona o půdě (zde jde o novelu, ale o jeho přijetí), případně o dílčí zásahy v jiných souvisejících předpisech (např. ve vodním zákoně). Tato varianta by si jistě vyžádala podstatnou novelizaci oblasti územního plánování ve stavebním zákoně.

Právní regulace krajinného plánování

- **Posuzování vlivů na životní prostředí.** Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) se od r. 1992 stalo velmi významnou oblastí regulace budoucího využívání krajiny, zejména při umísťování významných staveb. Z hlediska dosavadní praxe uplatňování procedury EIA lze najít pozitivní příklady, které uchrá-



Tržní náměstí v severní části Tábora a část středověkého opevnění města. Foto: archiv redakcie

nily českou krajinu nevhodných staveb či aktivit. I když zamítavá rozhodnutí orgánů státní správy byla nakonec vydána v jiných typech řízení než je procedura EIA (např. řízení o vydání územního rozhodnutí nebo řízení o poskytnutí výjimky podle zákona č. 114/1992 Sb.), postup podle EIA zákona měl zcela zásadní vliv na formulaci konečných stanovisek orgánů státní správy. Mimo jiné i proto, že významným způsobem umožnil vstup veřejnosti do posuzování zmíněných záměrů.

Zjištěné nedostatky: Obcházení zákona formou „salámové“ metody, tj. dělení záměru staveb či činností do dílčích etap, které buďto proceduře EIA nepodléhají, nebo i když podléhají, nelze touto cestou dosáhnout optimalizace záměru jako celku. Nejasné jsou formulace některých položek v příloze č. I zákona č. 100/2001 Sb.

- **Právní předpisy v územním plánování.** Územní plánování je jedním z nejtradičnějších plánovacích nástrojů, který má oporu v platném právu. Je nepochybné, že pod pojmem „území“ lze rozumět také krajinu podle Evropské úmluvy. Za hlavní nástroje územního plánování stavební zákon označuje územněplánovací podklady, územněplánovací dokumentaci a územní řízení. Ve vztahu k udržitelnému užívání krajiny jsou relevantní tyto funkce územního plánování:

- stanoví limity využití území,
- reguluje funkční a prostorové uspořádání území,
- určuje nutné asanační, rekonstrukční nebo rekultivační zásahy do území a stanoví způsob jeho dalšího využívání,



Biocentrum Hráza u Kroměříže bylo založeno v roce 1996 na místě bývalé štěrkopískovny s podporou národních krajinných programů. Foto: M. Weber

- vymezuje chráněná území, chráněné objekty, oblasti klidu a ochranná pásma, pokud nevznikají podle zvláštních předpisů jinak, zabezpečuje ochranu všech chráněných území, chráněných objektů a ochranných pásem.

Územní plánování vychází podle dikce zákona mimo jiné z poznatků přírodních věd a vlastních průzkumů, jakož i dalších podkladů, které byly pro řešení území zpracovány (§ 2, odst. 2). Samotný pojem *krajina* je ve stavebním zákoně marginalizován, prakticky se nevyskytuje v nějaké významnější souvislosti (např. § 3, odst. 2 písm. b), zákon hovoří o *složkách osídlení a krajiny* v souvislosti s definicí územního generelu, jakožto jednoho z územněplánovacích podkladů.

Zjištěné nedostatky: Marginalizace pojmu krajina v zákonné úpravě územního plánování. Nedostatečná ochrana tzv. volné krajiny (tj. nezastavěných extravilánů) před nevhodnou zástavbou, absence pojmu nezastavitelné území. Nedostatečné mechanismy odstraňování střetu zájmů (nejasně formulace § 136), pro ochranu krajiny nepříznivá definice ostatních ploch.

• Právní předpisy ochrany přírody a krajiny. Zcela zásadní nástroje pro implementaci Úmluvy pak obsahují právní předpisy na úseku ochrany přírody a krajiny. Tento zákon navíc pro své potřeby krajinu definuje jako „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačních prvků“. Jde zejména o tyto nástroje:

- ochrana významných krajinných prvků,

- ochrana krajinného rázu,
- plánování územní stability,
- ochrana krajiny ve zvláště chráněných územích.

Zjištěné nedostatky: Sporná je efektivita ochrany v rámci významných krajinných prvků a ÚSES. Není jasný vztah mezi režimem obecně chráněných částí přírody (zejména významných krajinných prvků) ve zvláště chráněných územích. Režim ochrany stromů rostoucích mimo les se jeví jako velmi přísný.

• Vodní plánování. V r. 2000 byl pod č. 254 přijat nový zákon o vodách (vodní zákon). Obsahuje ustanovení zaměřená na plánování v oblasti vod, kterou definuje jako soustavou koncepční činnosti zajišťovanou státem. Zavádí soustavu vodních plánů, která se člení na:

- plán hlavních povodí ČR,
- plány oblastních povodí,
- programy a opatření.

Důležité je ustanovení § 25, odst. 3, které je formulováno tak, že „plány oblastí povodí stanoví zejména omezení pro nakládání s vodami a limity pro využití území“.

Programy a opatření jsou dvojí povahy: a) programy opatření schvalované vládou a vycházející z plánu hlavních povodí ČR, b) programy opatření schvalované orgány kraje a vycházející z plánů oblastí povodí.

Zjištěné nedostatky: Nový vodní zákon je příliš krátkou dobu v účinnosti na to, aby se dalo vyhodnotit působení jím zavedených plánovacích nástrojů. Povodňové události posledních pěti let však poukazují na nutnost protipovodňového plánování v kontextu krajiny. Dosud nebyly vydány prováděcí předpisy pro citlivé a zranitelné oblasti.

• Plánování v oblasti využívání nerostů. V oblasti horního práva upraveného především zákonem č. 44/1988 Sb. v platném znění (horním zákonem) nalezneme několik významných institutů směřujících k využívání krajiny pro účely těžby nerostných surovin. Mám samozřejmě na mysli instituty regulativního charakteru, případně instituty a mechanismy řešící střety zájmů mezi těžbou surovin a ochranou krajiny. Mezi nejdůležitější patří:

- chráněné ložiskové území,
- dobývací prostor,
- plán otírky přípravy a dobývání,
- řešení střetu zájmů (podle § 33 zákona č. 44/1988 Sb.),
- odpis zásob výhradního ložiska,
- rekultivační povinnost.

Zjištěné nedostatky: Není zcela dořešen postup podle § 33, pokud dojde ke střetu zájmů mezi oprávněným subjektem a orgánem chránící zájem na životním prostředí. Postup při odpisu zásob je ztížen nebo fakticky znemožněn tím, že subjekty oprávněné k těžbě nejsou horním zákonem nuceny k přesně definované součinnosti s orgány státní správy na úseku životního prostředí. Rekultivační povinnost je v horním zákoně obsažena velmi kusým způsobem, neexistuje podrobnější právní úprava a odkazy v ustanovení § 31 odst. 5 jsou omezeny jen na zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o lesích, což je velmi zúžené pojetí.

• **Odpadové plánování.** Nově přijatý zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech zavedl plány odpadového hospodářství na úrovni republiky (celostátní plán) a na úrovni krajů. Povinnost zpracovat plány odpadového hospodářství budou mít rovněž původci odpadu, kteří produkují více než 10 t odpadů ročně. Plány hospodaření s odpady mají obsahovat závazné a směrné ukazatele, přičemž mezi závazné ukazatele mají patřit i otázky lokalizace skládek a spaloven nebezpečných či komunálních odpadů, povinný podíl odpadů určený k recyklaci a další.

Zjištěné nedostatky: Obdobně jako u vodního práva je příliš brzy na to, aby se nový zákon o odpadech mohl relevantně vyhodnocovat. Situace je o to obtížnější, že dosud nebyl schválen republikový plán odpadového hospodářství – má vyjít formou obecně závazného vládního nařízení – z něhož teprve budou patrnější přímé či nepřímé konsekvence pro krajinu. Z problémů, které lze identifikovat již nyní, bude mezi nejzávažnější patřit stanovení časového limitu pro zákaz výstavby dalších nových skládek, které jsou potenciální zátěží pro krajinu.

• **Programy ochrany ovzduší.** Nový zákon na ochranu ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.) zavedl dosud neexistující programové dokumenty, případně zonace území z hlediska ochrany ovzduší. Bude přijímán národní program snižování emisí pro jednotlivé znečišťující látky, vytvářeny akční programy pro zóny se zhoršenou kvalitou ovzduší a opatření k udržení dobré kvality ovzduší v území, kde imisní hodnoty nepřekračují povolené limity. Zvláště určeny jsou imisní limity s ohledem na ochranu ekosystémů.

Zjištěné nedostatky: Obdobně jako v případě nového zákona o odpadech je příliš brzy na vyhodnocení účinnosti nově zaváděných institutů zákona na ochranu ovzduší. Programy ochrany ovzduší zatím nebyly schváleny a jejich přímé či nepřímé vlivy na krajinu lze jen ztížit odhadnout.



Malebná tradiční zemědělská krajina – Křižanovice u Vyškova.
Foto: M. Weber

Právní rámec ochrany zemědělské krajiny

Zemědělská krajina je především určena k produkčnímu využití pro výrobu potravin, její mimoprodukční cíle se často vnímají jako druhořadá záležitost. Přitom v recentním zemědělském právu ČR nalezneme řadu právních předpisů s přímým či nepřímým vztahem k ochraně zemědělské krajiny. Při jejich bližším prozkoumání zjistíme, že zajišťují relativně dobrý rámec právní ochrany zemědělské krajiny. Právní regulace se dotýká kvantitativní ochrany (ochrany rozlohy zemědělské půdy) a zčásti i kvalitativní ochrany. Jinou věcí ovšem zůstává jeho skutečné naplňování v praxi. Významných mezer z hlediska legislativy v oblasti regulace zemědělské krajiny příliš mnoho nenajdeme. Jednou z nejzávažnějších ovšem zůstává otázka, jak chránit krajinu před zemědělci samotnými, resp. před nevhodnou zemědělskou praxí.

Předmětem zásad správné zemědělské praxe jsou tyto okruhy:

- zásady pro ochranu vody,
- zásady pro ochranu půdy,
- zásady pro pastviny a pastvu,
- zásady pro živou přírodu a krajinu.

Zjištěné nedostatky: Dosavadní právní úprava využívání zemědělské krajiny je z hlediska ochrany zemědělské půdy zaměřena spíše na otázky ochrany kvantitativní než kvalitativní. Chybí legislativní ukotvení institutu správné zemědělské praxe. Vlastníci nebo nájemci zemědělské půdy tak nejsou dostatečně zainteresováni na dlouhodobém „zdraví“ zemědělských půd, zejména z hlediska jejich úrodnosti.



Ochrana historických a kulturních hodnot krajiny formou vyhlásování krajinných památkových zón byla v našich podmínkách uzákoněna r. 1987 – Římov u Českých Budějovic. Foto: M. Weber

Relativně nízká cena zemědělských pozemků a nízká úroveň odvodů za odnímání zemědělského půdního fondu nutí investory k omezení záboru zemědělské půdy při výstavbě. Neúplná až žádná je právní ochrana před zaplevelením ze sousedních pozemků.

Právní rámec ochrany a využívání lesa

Lesnické zákonodárství je jednou z relativně nejstarších právních úprav ve vztahu ke krajině na území ČR. Jeho počátky se tradují již z dob Marie Terezie, první kodifikovaná úprava lesního práva pochází z 50. let 19. století. V současné době je nejdůležitějším předpisem na tomto úseku zákon o lesích č. 289/1995 Sb. v platném znění. Mezi nejdůležitější principy současného lesního práva patří:

- kategorizace lesů,
- ochrana lesních pozemků,
- předpoklady udržitelného hospodaření v lesích, které tvoří hospodářská úprava lesů (lesní plánování), genetická ochrana lesů, biologická ochrana lesů, regulace těžby dříví a lesní dopravy, meliorace hrazení bystrin v lesích.

Z uvedených nástrojů za stěžejní považujeme oblast lesního plánování. Plánování je v lesním zákonodárství relativně tradičním institutem sahajícím do předminulého století. Nemáme zde prostor pro postavení vývoje právní úpravy lesního plánování a musíme se zaměřit na současnou právní úpravu. Lesní plánování podle platného lesního zákona dnes představují

tři hlavní formy: oblastní plány rozvoje lesa, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy.

Zjištěné nedostatky: Žádný ze stávajících právních nástrojů nepřispívá dosti důrazně k proměně druhové skladby lesů, alespoň ve vybraných územích – např. ve všech velkoplošně zvláště chráněných územích. Na druhou stranu náš zákon nezná pojem „energetický les“, nemožňuje bez větších problémů zavedení tzv. lignitových kultur, jakožto obnovitelného energetického zdroje.

Legislativně právní opatření v oblasti péče o kulturní dědictví

Podobně jako v řadě jiných, zejména sousedních zemí, je památková péče v ČR organizována jako státní památková péče. Její strukturu a funkce vymezuje zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů. Je zde ustaven systém státních orgánů a odborných organizací, činností, které mají vykonávat, postupů a nástrojů, jichž mohou používat. Zvláštní vztah k hodnotám chráněným podle Evropské úmluvy o krajině mají některé kategorie ochrany památek podle zákona č. 20/1987 Sb. v platném znění. Jde zejména o památkové rezervace a památkové zóny. Za památkovou rezervaci se prohlašují „území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nelmotných kulturních památek, popř. archeologických nálezů“.

Za památkové rezervace je na území ČR prohlášeno mnoho desítek historických center měst, ale i vesnická architektura, příp. památky, které jsou úzkým spojením krajiny a staveb – zámecké a přírodní parky apod. Velmi výrazné zaměření ochrany krajiny prostřednictvím památek vykazuje institut tzv. památkových zón. Za ty lze prohlásit „území sídelních útvarů nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty“.

Zjištěné nedostatky: Dosavadní právní úprava památkové péče je sice v některých bodech překonána (např. je příliš „administrativistická a centralizovaná“), na druhé straně připravovaná právní úprava vzbuzuje určité obavy z přílišného uvolnění, resp. podmiňování péče o památky obligatorními finančními příspěvky ze strany státu. Povinné finanční příspěvky se však neposkytují v žádné z evropských zemí a „břemeno“ památky v soukromém vlastnictví není chápáno jenom jako nárok či nevýhoda, ale často i jako odměna a výnos. Ukazuje se, že v tomto ohledu z nového návrhu zákona hrozí, že bychom mohli přejít z jednoho extrému do druhého, což by bylo nežádoucí. Dalším nedostatkem je, že ani stávající ani navrhovaná právní úprava ne-

poskytuje dostatečné postavení veřejnosti angažované k hájení zájmů kulturních památek. Nepočítá se s tím, že by občanská sdružení, jejichž hlavní činností je ochrana památek, mohla být účastníky řízení, která se kulturních památek týkají. Tento námět byl do návrhu nového zákona zakomponován až na podnět legislativní rady vlády, není však jisté, jestli se v dalších kolech jednání o návrhu vůbec objeví.

Trestní právo a ochrana krajiny

Až do nedávné doby byla ochrana krajiny z hlediska trestního práva opomíjenou oblastí. Novelizace trestního zákona č. 134/2002 Sb. však přinesla v této věci podstatný posun. Především došlo ke zpřesnění již dříve zavedených skutkových podstat ohrožení a poškození životního prostředí. Toto zpřesnění je nejlépe srozumitelné citací odst. 1 § 181a trestního zákona: „Kdo úmyslně znečistí nebo jiným způsobem poškodí půdu, vodu, ovzduší, les nebo jinou složku životního prostředí tím, že poruší předpisy o ochraně životního prostředí nebo

předpisy o ochraně a využívání přírodních zdrojů a na větším území, na zvláště chráněném území nebo ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, ohrozí společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin (poškození životního prostředí)“... Kromě uvedeného zpřesnění skutkové podstaty ohrožení a poškození životního prostředí byly zařazeny zmíněnou novelou i zcela nové skutkové podstaty: poškozování lesů těžbou, nakládání s nebezpečnými odpady a nedovolené nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami. Očekává se, že tyto skutkové podstaty významně přispějí k účinným postihům nedovolených lidských aktivit v krajině.

Zjištěné nedostatky: Přes přijetí nových skutkových podstat do trestního zákona ve vztahu k ochraně krajiny a životního prostředí, nemůžeme být s jejich formulací zcela spokojeni. Některé zcela schází, jiné jsou formulovány nepřesně (např. skutková podstata trestného činu „poškození lesa těžbou“ nedovoluje počítat nezákonné těžby, jsou-li provedeny jedním pachatelem na různých místech a ztěžuje tak jeho trestní postih).

Svatomír Mlčoch