

Škrty v zákoně o ochraně přírody a krajiny a občanských právech (tisk 1034)

Sněmovna začne debatovat o novele zákona o ochraně přírody a krajiny. Několik poslanců chce provést razantní změny, které budou komplikovat státní správu a omezí občanská práva. Tento informační list shrnuje hlavní výhrady ekologických organizací proti návrhu.

foto: ČSOP





Navržená změna klíčového paragrafu 90 vyvolá komplikované a přitom úplně zbytečné spory o výklad zákona v tisícovkách případů. Banální správní rozhodnutí o lesním hospodaření nebo třeba nakládání s vodními toky se mohou stát předmětem stovek odvolání a soudních pří mezi státem a žadateli o povolení.

foto: Petr Jelínek

Navrhovaná novela zákona

Návrh zahrnuje několik bodů. Debata se soustředí na tři z nich:

- vyškrtnutí takzvaného principu speciality;
- změnu pravidel pro udělování výjimek ze zákona;
- omezení občanských práv.

Tzv. princip speciality (bod 5 novely: změna § 90)

Co je v zákoně nyní: Obsahuje klíčový právní princip, podle něhož se u záměrů, které mají vliv na ochranu přírody a krajiny, postupuje přednostně podle tohoto zákona (§ 90 odstavec 4). Například ke kácení v národní přírodní rezervaci nestačí dodržet jen požadavky lesního zákona, ale také respektovat pravidla ochrany přírody.

Co se má změnit: Poslanecký návrh v bodě 5 požaduje vyškrtnutí tohoto bodu ze zákona.

Co je na tom špatně: Vyškrtnutí pravidla ze zákona povede ke zmatku ve státní správě. Bude docházet k nekonečným sporům, zda se třeba právě kácení v rezervaci řídí především lesním zákonem, nebo hlavně pravidly ochrany přírody. Změna vyvolá komplikované střety o tisícovky rozhodnutí, stovky odvolání a žalob.

Přitom právně vzato se vlastně nic nezmění. Vyškrtnutí paradoxně vůbec neznamená, že by tento princip přestal platit. Vyplývá totiž z podstaty zákona. Návrh by tedy musel obsahovat výslovné ustanovení, že takzvané pravidlo speciality se na zákon o ochraně přírody a krajiny nevztahuje. (Jenomže potom by norma zase ztratila jakýkoli smysl. Pokud třeba v přírodní rezervaci stačí dodržovat stejné zásady lesního hospodaření jako v normálním komerčním lese, potom tam chráněné území vůbec nemusí být.) Ale není-li v zákoně princip výslovně uveden, otevírá se cesta ke sporům o výklad, které budou muset řešit odvolání a soudy.

Výjimky z pravidel zákona (bod 3 novely: změna § 43)

Co je v zákoně nyní: Pokud někdo zamýšlí porušit pravidla zákona – například postavit dálnici v chráněné krajinné oblasti nebo chodit kvůli vědeckému výzkumu mimo cesty v rezervaci – potřebuje k tomu zvláštní výjimku. Dříve ji udělovaly krajské úřady (většinou) a ministerstvo životního prostředí (menší část případů). Počínaje rokem 2004 byla velká část těchto pravomocí převedena na vládu (§ 43).

Způsobilo to mimořádné komplikace. Kabinet musí rozhodovat o stovkách žádostí, které se týkají naprostých podružností. Původním záměrem bylo odejmout ministerstvu životního prostředí rozhodování o velkých stavbách, kde podle kritiků



Statistika: 96 % případů využití občanských práv jsou místní a regionální organizace. Zákon umožňuje místním lidem, aby se vyjadřovali ke kácení stromů ve své ulici a podobným záměrům. Novela by je vyšachovala. foto: Anna Spěváčková/Občanské sdružení Neratovice

kladlo na ochranu přírody větší důraz než na jiné veřejné zájmy. Ale ministři dnes řeší například povolení k chůzi mimo cesty v rezervacích pro vědce, souhlasy s hromadnými sportovními akcemi, vyhlídkovými lety, solením cest a podobně.

Co se má změnit: Okruh oblastí, o kterých fakticky rozhoduje vláda, se zmenší. Navíc kabinet bude vydávat jen předběžný souhlas, který poté ministerstvo životního prostředí potvrdí formálním rozhodnutím.

Co je na tom špatně: Problém se opět nevyřeší. Vláda sice o části žádostí přestane rozhodovat, takže se vrátí ministerstvu a krajům. Objem papírování, které zbytečně dostává na stůl kabinet, se tedy zmenší. Avšak nadále bude rozhodovat o minimálně desítkách podružných žádostí ročně.

Občanská práva (bod 4 novely: změna § 70)

Hlavním bodem návrhu jsou razantní škrtky občanských práv. Současné znění zákona zajišťuje lidem možnost vyjadřovat se ke kácení stromů ve své ulici, stavbě nové chemičky nebo skládky odpadků v sousedství, otevření kamenolomu za obcí a podobným záměrům. Mohou také požádat vyšší úřad o přezkoumání vadného rozhodnutí – takže mají při rozhodování o projektech, jež navždy ovlivní jejich každodenní život, rovnoprávné postavení s navrhovatelem.

Otevřené rozhodování má navíc přínosy pro všechny strany. Za prvé pokud okolní občané mohou do projektu mluvit, získá v jejich očích větší důvěru a podporu. Vidí, že se stali rovnocennými partnery a nejsou obcházeni. Za druhé se tak vytváří prostor a pravidla pro oficiální jednání o dohodě – kompromisním řešení přijatelném pro navrhovatele i pro místní obyvatele. Za třetí se omezuje příležitost ke korupci, protože do rozhodování vidí více lidí.

Návrh chce změnit především tři body. V dalších odstavcích shrnujeme hlavní výhrady proti těmto konkrétním změnám. Poté doplňujeme koncepční důvody, proč by občanská práva měla zůstat ponechána.

Co se má změnit: Návrh do zákona zařazuje složitou právní konstrukci, podle které občanské sdružení zastupující místní lidi „je oprávněno...účastnit se správního řízení...nemá však postavení účastníka řízení“ (novelizovaný § 70 odstavec 3).

Co je na tom špatně: Stručně: lidé nebudou moci požádat o přezkoumání, ani kdyby úřad rozhodoval očividně nespravedlivě a zaujatě ve prospěch žadatele. Z ustanovení tedy zmizí jediná možnost, která může úředníky přimět, aby postupovali objektivně a věcně. Místní občané budou v nespravedlivém postavení oproti navrhovateli projektu. Přitom se jejich rozhodování bezprostředně týká stejně jako firmy, která chce třeba továrnu nebo skládku provozovat. Navíc taková změna je pravděpodobně protiústavní – neodpovídá principu rovnosti před zákonem.



Skládka toxických odpadů v Pozdávkách na Vysočině. Skandální případ nezodpovědného chování italské firmy se dostal až do učebnice o ekologické kriminalitě. Občanská práva umožnila místním lidem a ekologickému sdružení Arnika, aby upozornili úřady na porušování zákona a postavili se proti dalšímu rozšíření skládky. **foto: Jindřich Petrlík/Arnika**

Co se má změnit: Občané se budou smět vyjadřovat pouze k věcem, které se týkají ochrany přírody – nikoli například lidského zdraví (novelizovaný § 70 odstavec 4).

Co je na tom špatně: Na první pohled takové pravidlo v zákoně o ochraně přírody zní přirozeně. Jenomže ve skutečnosti se vžila praxe, kdy s využitím této normy místní lidé připomínají především dopady velkých projektů na postižené obce. Příklad: pokud se bude za obcí otevírat kamenolom, podle novely se občané budou smět vyjadřovat pouze k poškození vzácných druhů zvířat v místě těžby nebo ke kácení lesa – ale nikoli k poškození svého vlastního domova prachem, hlukem či projíždějícími kamiony. (Samozřejmě by šlo tuto možnost přesunout do jiných zákonů. Návrh to však neobsahuje. Navíc k tomu není jiný než formální důvod.)

Co se má změnit: Pokud ke stejnému projektu už proběhlo územní řízení, občanské sdružení nemá přístup do stavebního řízení (novelizovaný § 70 odstavec 5).

Co je na tom špatně: Takový postup skutečně má logiku v případě řekněme dálnice, kde hlavní dopad spočívá v umístění stavby. Ovšem třeba u průmyslových projektů opět vyloučí místní občany z důležitých rozhodnutí. Přitom jsou často důležitější než umístění. Lidé by ledaskdy proti nové továrně nebo skládce nic neměli. Pouze chtějí ovlivnit konkrétní technické řešení nebo pravidla prací na staveništi, které bude své sousedy několik let obtěžovat. Takto se k těmto věcem nebudou moci vyjádřit.

Čemu škrtý v občanských právech uškodí

Přitom jsou i koncepční, obecné námitky proti navržené novele:

Vylévá s vaničkou také dítě

Ekologické organizace také považují za potřebné reformovat systém občanských práv v českých ekologických zákonech. Bohužel navržená novela takový záměr nesplní. Naopak: s vaničkou vylévá také dítě. Namísto pravidel, která by zabránila zneužití a komplikacím, totiž seškrtá občanská práva plošně a každému.

Případů účasti občanských sdružení ve správních řízeních jsou každý rok stovky po celé republice. Drtivá většina z nich bývá naprosto bezproblémová. Veškeré problémy, jež chce novela řešit, se týkají dohromady několika jednotlivých kauz během celých třináct let platnosti zákona.

Vylučuje hlavně místní lidi

Občanských práv většinou využívají místní lidé. Průzkum Ekologického právního servisu provedený na sedmdesáti bývalých okresních úřadech zjistil, že 94 % sdružení, která se správních řízení účastnila, bylo místních (většinou) nebo regionálních (méně často). Pouze v šesti procentech případů šlo o celostátní organizace.

Ovšem není důvod celostátní sdružení vyloučit. Stavba velkopřehrad nebo skládky za obcí přirozeně zajímá hlavně místní lidi.



Ve městě Sázava hrozila stavba neoprávněného oplocení, které by zahradilo stoletou veřejnou cestu podél řeky. Proti záměru se postavily okolní obce, turistický svaz, ochránci přírody, rybáři, Povodí Vltavy, státní lesy i krajský úřad. Zabránit se mu podařilo pouze díky účasti občanů ve správním řízení.

foto: Bohuslav Vtípl/ČSOP

Ale pokud se rozhoduje řečneme o razantním zásahu do národního parku na hřebenech Krkonoš, proč by se k tomu nemohla vyjádřit celostátní organizace zaměřená na ochranu přírody? Nebo proč by se nemohlo celostátní sdružení specializované na ochranu šelem vyjádřit k návrhu na povolení k odstřelu kriticky ohroženého druhu? Jde očividně o věc celonárodního významu.

Předbíhá možné dohody všech stran

Pod patronátem vicepremiéra Martina Jaha se nyní připravuje takzvaný audit ekologické legislativy. Pracovní skupiny připravují všeobecně přijatelné znění sporných paragrafů několika zákonů. Zastoupena jsou v nich dotčená ministerstva, zelené organizace i třeba Svaz průmyslu a dopravy. Výsledky by měly být hotovy v září – tak, aby je ještě stihla schválit tato Poslanecká sněmovna. Na programu je také tento paragraf. Otevírá se tak šance navrhnout všeobecně přijatelnou, konsensuální reformu občanských práv. Novela tedy povede k ostré kontroverzi na parlamentní půdě úplně zbytečně.

Míří na špatný cíl a neřeší hlavní problémy

Největší problém s občanskými právy spočívá v tom, že u několika z tisíců případů úřady rozhodovaly pomalu. Hrubě

přitom porušily stanovené lhůty. Namísto aby v termínu zvážily názory obou stran a rozhodly, řízení prodlužují.

Zákon totiž stanoví přesné lhůty. Námitky, připomínky ani žaloby podle českého práva nemají takzvaný odkladný účinek. Nemohou vést k zastavení povolovacího řízení. Navíc podle správního řádu může úřad kteroukoli námitku kdykoli zamítnout. Stejně tak nejsou možná žádná opakovaná odvolání. Úředníci po uplynutí termínu mají prostě rozhodnout. Jenomže v některých případech to nedělají a zdržují. Vina tak nespravedlivě padá na toho, kdo během řízení podal nějakou námitku.

Tento problém novela vůbec neřeší. Škrty občanských práv míří na špatný cíl.

Zapomíná na novelu z roku 2004 a nový správní řád

Příslušný paragraf už byl novelizován v roce 2004. Pravidla se změnila – především stanovila přísnější požadavky na občanská sdružení. Počínaje lednem 2006 začne platit nový správní řád, který také má řadu problémů vyřešit. Podle starých zkušeností proto nelze soudit současnou legislativu. Lepší by bylo nějakou dobu počkat a zjistit, zda se předchozí úpravy osvědčí.

Časté omyly o občanských právech

Debatu o občanských právech v ekologických zákonech komplikuje několik pověr, které se u nás rozšířily.

Pověra: Občanská práva lidem dovolí, aby prosazovali nesprávná rozhodnutí

Lidé si někdy myslí něco jiného než úřady. Musí mít právo své stanovisko říci. Pokud se mýlí, úřad prostě jejich námitku zamítne. Naopak demokratické projednávání někdy zabrání špatnému rozhodnutí. Nebýt práva místních občanů odvolat se proti rozhodnutí okresních úředníků, na okraji chráněné krajinné oblasti v Českém krasu by dnes stála megacemotárna, se kterou nesouhlasila většina veřejnosti i politiků, okolní obce, ekologické organizace i další odborníci. Ve městě Sázavě zase hrozila stavba neoprávněného oplocení, které by zahradilo stoletou veřejnou cestu podél řeky. Zabránil se mu podařilo pouze díky účasti občanů ve správním řízení.

Pověra: Pár lidí si může založit sdružení a rozhodovat

Nemůže. Rozhodují politici a jimi jmenovaní úředníci. Občané nemohou rozhodovat – stejně jako nemůže rozhodovat třeba těžební společnost, která chce otevřít nový kamenolom. Obě strany se k projektu pouze vyjadřují.

Pověra: Lze donekonečna zdržovat kvůli nepodstatným formálním námitkám

Vůbec ne. Podle správního řádu rozhodnutí, které obsahuje jenom drobné formální chyby, není potřeba rušit. Navíc námitky, připomínky ani žaloby nemají odkladný účinek.

Pověra: Řízení lze zdržovat dalšími a dalšími výhradami

Nikoli. Podle zákona správní úřad může kdykoli rozhodnout. Veškeré zbytečné námitky může snadno zamítnout. Těch několik neustále opakovaných případů způsobily hlavně úřady, kterým se z nějakého důvodu nechtělo rozhodnutí vydat a neustále jej odkládaly, nebo původní rozhodnutí skutečně bylo evidentně chybné.

Pověra: Ale rozhodování o některých projektech přece opravdu trvalo léta

Ano, ale nesouvisí to s občanskými právy. Vezměme třeba dálnici D8 přes České středohoří. Kdyby se ekologické organizace povolování vůbec neúčastnily, územní řízení by namísto šesti let trvalo pět let bez dvou měsíců. První čtyři roky v něm občanská sdružení vůbec nefigurovala. Udělování zvláštní výjimky ze zákona vylučujícího stavbu dálnic v chráněné krajinné oblasti by se z rovněž šesti let zkrátilo na pět let a čtyři měsíce. Jenomže ministerstvo strávilo neuvěřitelně tři a půl roku jenom sbíráním podkladů – samozřejmě v přímém rozporu se zákonnými lhůtami.

Pověra: Nepůjde stavět, neboť lidé zablokují všechny stavby

Občanská práva neumožňují nic blokovat – viz výše. Navíc občané jich využívají jen u zlomku projektů. A průzkum Ekologického právního servisu v okrese Klatovy ukázal, že většina na vyjádření je kladná nebo neutrální. Podobně Český svaz ochránců přírody zjistil, že na Benešovsku čtyři pětiny rozhodnutí byly v souladu s jeho názorem. Odvolával se dokonce jen proti 10% rozhodnutí, z toho v 75% jim úřad druhé instance dal za pravdu – námitek tedy bylo jen málo, ale často oprávněných. Srovnatelné výsledky má analýza účasti v řízeních u klatovské pobočky Hnutí DUHA.

Pověra: Pod rouškou občanů vystupují konkurenční komerční zájmy.

Tato námitka se občas ozývá od kritiků občanských práv. Ale za prvé ještě nikdo nikdy neukázal na jediný konkrétní příklad. Za druhé by to nebyl argument pro vyloučení veřejnosti, nýbrž pro zavedení pojistky, která by tomu zabránila. Drtivá většina poctivých přece nemůže nést následky chování pár případných nepoctivců. Občanská sdružení zastupují naprosto legitimní názory místních lidí.

Kontakty:

Eva Tylová, Zelený kruh, telefon 776 088 244, email eva.tylova@ecn.cz

Pavel Pešout, Český svaz ochránců přírody, telefon 602 393 884, email pavel.pesout@csop.cz

Luděk Šikola, Ekologický právní servis, telefon 731 177 074, email brno@eps.cz

Vojtěch Kotecký, Hnutí DUHA, telefon 604 202 470, email vojtech.kotecky@hnutiduha.cz

Vlastimil Karlík, Arnika, telefon 737 551 108, email priroda@arnika.org