

ODBORNÉ PORADENSTVÍ PRO REALIZACI PROJEKTU
„ZEFEKTIVNĚNÍ VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY LESŮ PRO
MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR“

ANALÝZA LEGISLATIVNÍ A KOMPETENČNÍ

V2_00

NÁZEV PROJEKTU:

Efektivní řízení a výkon služeb lesního hospodářství

REGISTRAČNÍ ČÍSLO:

CZ.1.04/4.1.00/62.00007

PŘÍJEMCE PODPORY:

ČR - Ministerstvo zemědělství

ZPRACOVAL:

PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION

Poděkování

Sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION tímto děkuje za spolupráci všem zaměstnancům Ministerstva zemědělství a ostatních zúčastněných subjektů, kteří se podíleli na realizaci této etapy poskytnutí odborného poradenství pro realizaci projektu „Zefektivnění výkonu veřejné správy lesů pro Ministerstvo zemědělství ČR“.

Omezující podmínky

Tento dokument a informace v něm obsažené smějí být použity pouze způsobem a za účely specifikovanými smlouvou o dodání tohoto díla.

Jiné využití je možné pouze po předchozím písemném souhlasu členů sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION.

OBSAH

1. MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ	5
2. ÚVOD, VYMEZENÍ PŘEDMĚTU, CÍLE A METOD ANALÝZY	6
2.1. Použité zkratky	
3. ANALÝZA JEDNOTLIVÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ.....	10
3.1 Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).....	10
3.2 Zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin)	33
3.3 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	35
3.4 Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí (dále jen ČIŽP) a její působnosti v ochraně lesa	44
3.5 Nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany	48
3.6 Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany.....	49
3.7 Nařízení vlády č.164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany.....	50
3.8 Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko	50
3.9 Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.....	50
3.10 Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.....	51
3.11 Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby	52
3.12 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.....	53
3.13 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky	58

3.14	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.....	60
3.15	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	62
3.16	Zákon č. 129/2000, o krajích.....	65
4.	ANALÝZA VYBRANÝCH VYHLÁŠEK PROVÁDĚJÍCÍCH ZÁKONŮ Č. 289/1995 SB. A Č. 114/1992 SB. (PŘÍLOHA Č. 3 WORD)	68
5.	POPIS DATABÁZE KATALOG ČINNOSTÍ A KOMPETENCÍ ORGÁNŮ VEŘEJNÉ MOCI NA ÚSEKU SPRÁVY LESŮ V REZORTU MZE.....	72
6.	ZÁVĚR, SHRNUÍ PROBLÉMŮ A NEDOSTATKŮ, NAVRŽENÁ OPATŘENÍ	76

SAMOSTATNÉ PŘÍLOHY:

- Č. 1 KATALOG ČINNOSTÍ, PŮSOBNOSTÍ, AGEND ORGÁNŮ VEŘEJNÉ MOCI
- Č. 2 SEZNAM KOMPETENCÍ ORGÁNŮ VEŘEJNÉ MOCI
- Č. 3 SEZNAM A SUMÁRNÍ ZHODNOCENÍ STAVU ZKOUMANÝCH PROVÁDĚCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V PROJEKTU „EFEKTIVNÍ ŘÍZENÍ A VÝKON SLUŽEB LESNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ“

1. Manažerské shrnutí

Předmětem analýzy je posouzení působnosti státu ve vztahu k veřejné správě lesů definované na základě právních předpisů níže uvedených v kapitole 2 a podrobněji rozpracovaných v bodě 3 této zprávy. Analýza byla provedena v rozsahu a způsobem uvedeným v zadávací dokumentaci objednatele.

Cílem analýzy je v souvztažnosti s ostatními plněními veřejné zakázky označit problematické a sporné části jednotlivých zákonů (obecně závazných předpisů), u kterých budou navržena legislativní nebo jiná opatření (návrhy změn) z důvodu odstranění problémů, jež vznikají při aplikaci příslušných předpisů. Zejména v intencích zadání projektu budou následně v rámci projektu zpracovány legislativní návrhy, které budou řešit odstranění mj.: překryvů kompetencí příslušných orgánů veřejné moci, odstranění problematických, sporných ustanovení v právních předpisech.

Právní analýza byla provedena ve struktuře:

- popis obsahu právních norem se zaměřením na zadání projektu (kompetence orgánů veřejné moci, činnosti zkoumaných subjektů, vykonávané agendy);
- rozbor obsahu právních norem;
- zhodnocení možných řešení k zlepšení dosavadního stavu resp. dosažení očekávaného stavu.

Na základě provedené legislativní analýzy byla zjištěna a popsána v jednotlivých zákonech vymezujících a souvisejících se správou lesů celá řada problémů a nedostatků. Jednotlivé problémy včetně možného řešení jsou podrobně popsány (zvýrazněným písmem) u jednotlivých zákonů v části 3. tohoto dokumentu. Nejvýznamnější, nejzávažnější a z hlediska problematiky řešení nejobsáhlejší návrhy na řešení jsou shrnuty v závěru části 3 tohoto dokumentu.

2. Úvod, vymezení předmětu, cíle a metod analýzy

Předmětem analýzy je posouzení působnosti státu ve vztahu k veřejné správě lesů definované na základě níže uvedených právních předpisů a podrobněji rozpracovaných v kapitole 3. Analýza byla provedena v rozsahu a způsobem uvedeným v zadávací dokumentaci objednatele.

Cílem analýzy je v souvztažnosti s ostatními plněními veřejné zakázky označit problematické a sporné části jednotlivých zákonů (obecně závazných předpisů), u kterých budou navržena legislativní nebo jiná opatření (návrhy změn) z důvodu odstranění problémů, jež vznikají při aplikaci příslušných předpisů. Zejména v intencích zadání projektu budou následně v rámci projektu zpracovány legislativní návrhy, které budou řešit odstranění mj.:

- překryvů kompetencí příslušných orgánů veřejné moci,
- odstranění problematických, sporných ustanovení v právních předpisech.

V rámci právní analýzy bylo použito následujících metod:

- metoda jazykového výkladu;
- metoda logického výkladu;
- metoda systematického výkladu;
- jiná metoda – byla zpracována tabulka (viz - příloha č. 1, soubor excel), jejímž obsahem je detailní popis jednotlivých ustanovení zkoumaných zákonů v rámci agend z pohledu přiřazení jednotlivých činností a kompetencí k jednotlivým orgánům veřejné moci, tak aby i neprávnícké odborné osoby měly přehled o problematice dále řešené.

Analýze byly podrobeny následující právní předpisy:

- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) + 2 prováděcí nařízení vlády, 11 vyhlášek Ministerstva zemědělství;
- zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin) + 1 prováděcí vyhláška Ministerstva zemědělství;

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny + 52 prováděcích nařízení vlády, 68 vyhlášek Ministerstva životního prostředí;
- zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a o její působnosti v ochraně lesa;
- nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany;
- nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany;
- nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany;
- zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko;
- zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů;
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti;
- zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby;
- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád (se zaměřením na § 103 a násl. – Exekuce);
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky;
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů + dva prováděcí předpisy;
 - Vyhláška MV č. 511/2002 Sb. o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků ÚSC;
 - Vyhláška MV č. 512/2002 Sb. o zvláštní odborné způsobilosti úředníků ÚSC;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

V rámci analýzy byly diferencovaně využity informace z podzákoných předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev). To však pouze v případech, kdy v nich jsou obsaženy analýzou sledované údaje (popis kompetencí, činnosti orgánů veřejné moci).

V rámci prováděné analýzy byly předmětem zkoumání zejména tyto orgány veřejné správy pověřené výkonem státní správy v oblasti lesů (seřazeno abecedně):

- ČIŽP Česká inspekce životního prostředí a oblastní inspektoráty
- KÚ Krajský úřad (Magistrát hlavního města Prahy)
- MZE Ministerstvo zemědělství
- MŽP Ministerstvo životního prostředí
- MO Ministerstvo obrany
- SCHKO Správa chráněné krajinné oblasti
- SNP Správa národního parku
- ÚJÚ Újezdni úřad
- ÚORP Úřad obce s rozšířenou působností (magistráty statutárních měst)
- VLÚ Vojenský lesní úřad

Právní analýza byla provedena ve struktuře:

- popis obsahu právních norem se zaměřením na zadání projektu (kompetence orgánů veřejné moci, činnosti zkoumaných subjektů, vykonávané agendy);
- rozbor obsahu právních norem;
- zhodnocení možných řešení k zlepšení dosavadního stavu resp. dosažení očekávaného stavu.

2.1. Použité zkratky

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny
CŘ	celní ředitelství
CÚ	celní úřady
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
HMP	Hlavní město Praha
K	kraj
KÚ	krajské úřady
LS	lesní stráž
MHMP	Magistrát hlavního města Prahy

Sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION

Všechna práva vyhrazena, Obchodní tajemství

MM	magistráty statutárních měst
MO	Ministerstvo obrany
MV	Ministerstvo vnitra
MYS	myslivecká stráž
MZE	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OÚ	obecní úřady
OVM	orgány veřejné moci
PČR	Policie ČR
PÚ	pověřené úřady obcí
Sb.	Sbírka zákonů
SCHKO	Správy chráněných krajinných oblastí
SNP	Správy národních parků
Sp.ř.	Správní řád
ÚHUL	Úřad pro hospodářskou úpravu lesů
ÚJÚ	újezdní úřady
ÚMČ	úřady městských částí v Praze
ÚMO	úřady městských obvodů ve statutárních městech
ÚORP	úřad obce s rozšířenou působností
VLÚ	vojenský lesní úřad

3. Analýza jednotlivých právních předpisů

3.1 Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Zákon obsahuje 6 částí; 10 hlav, 65 paragrafů. Podrobnější struktura a obsah zákona jsou uvedeny níže.

<i>Legenda</i>		
§ 1 – § 59	ČÁST PRVNÍ	– ZÁKON O LESÍCH
§ 1 – § 10	HLAVA PRVNÍ	– ÚVODNÍ USTANOVENÍ
§ 1 – § 5	<i>Oddíl první</i>	
§ 6 – § 10	<i>Oddíl druhý</i> – Kategorizace lesů	
§ 11 – § 18	HLAVA DRUHÁ	– ZACHOVÁNÍ LESŮ
§ 11 – § 12	<i>Oddíl první</i>	
§ 13 – § 14	<i>Oddíl druhý</i> – Ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa	
§ 15 – § 16	<i>Oddíl třetí</i> – Odnětí pozemků a omezení jejich využívání	
§ 17 – § 18	<i>Oddíl čtvrtý</i> – Poplatek za odnětí	
§ 19 – § 22	HLAVA TŘETÍ	– OBECNÉ UŽÍVÁNÍ LESŮ
§ 23 – § 28	HLAVA ČTVRTÁ	– PŘEDPOKLADY TRVALE UDRŽITELNÉHO HOSPODAŘENÍ V LESE
§ 23	<i>Oddíl první</i> – Diferenciace hospodaření	
§ 24 – § 28	<i>Oddíl druhý</i> – Hospodářská úprava lesů	
§ 29 – § 40	HLAVA PÁTÁ	– HOSPODAŘENÍ V LESÍCH
§ 29 – § 36	<i>Oddíl první</i>	
§ 37	<i>Oddíl druhý</i> – Odborný lesní hospodář	
§ 38 – § 39a	<i>Oddíl třetí</i> – Lesní stráž	
§ 40	<i>Oddíl čtvrtý</i> – Lesní hospodářská evidence	
§ 41 – § 45	HLAVA ŠESTÁ	– LICENCE
§ 46	HLAVA SEDMÁ	– PODPORA HOSPODAŘENÍ V LESÍCH
§ 47 – § 52	HLAVA OSMÁ	– STÁTNÍ SPRÁVA LESŮ
§ 47 – § 49	<i>Oddíl první</i> – Orgány státní správy lesů	
§ 50 – § 52	<i>Oddíl druhý</i> – Dozor v lesním hospodářství	
§ 53 – § 57	HLAVA DEVÁTÁ	– SANKCE
§ 53	<i>Oddíl první</i> – Přestupky	
§ 54 – § 57	<i>Oddíl druhý</i> – Pokuty	
§ 58 – § 59	HLAVA DESÁTÁ	– USTANOVENÍ SPOLEČNÁ A PŘECHODNÁ
§ 60	ČÁST DRUHÁ	– ZMĚNA ZÁKONA ČESKÉ NÁRODNÍ RADY Č. 2/1969 SB., O ZŘÍZENÍ MINISTERSTEV A JINÝCH ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY

Sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION

Všechna práva vyhrazena, Obchodní tajemství

		ČESKÉ REPUBLIKY, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ
	§ 61	ČÁST TŘETÍ – ZMĚNA A DOPLNĚNÍ ZÁKONA ČESKÉ NÁRODNÍ RADY Č. 114/1992 SB., O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ
	§ 62	ČÁST ČTVRTÁ – ZMĚNA A DOPLNĚNÍ ZÁKONA Č. 23/1962 SB., O MYSLIVOSTI, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ
	§ 63	ČÁST PÁTÁ – ZMĚNA ZÁKONA ČESKÉ NÁRODNÍ RADY Č. 200/1990 SB., O PŘESTUPCÍCH, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ
	§ 64 – § 65	ČÁST ŠESTÁ

Účel zákona je stručně popsán v § 1, kde jednou větou je demonstrativním způsobem proveden výčet, citace: „stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm“.

V lesním zákoně by měly být popsány priority u jednotlivých kategorií lesů a zásady hospodaření v těchto lesích.

V zákoně schází vyjádření základní zásad, cílů, priorit pro hospodaření a správu v lese, specifikace funkcí lesa, vyjádření veřejného zájmu.

Účel, tak jak je vymezen v zákoně citace: „stanovit tzv. předpoklady“ není vymezením postačujícím. U klasických komplexních zákonů je třeba vymezit prvotně předmět zákona dostatečně vypovídajícím způsobem. Pokud je pregnantně vymezen předmět, je vytvořen základ pro kvalitní, komplexní zpracování celého zákona. Zákon by měl sloužit nejen pro potřeby odborné veřejnosti, lesní správy, orgánů veřejné moci, hospodářů a vlastníků lesa, ale měla by se v něm dobře orientovat i laická veřejnost, občané, nahodilí uživatelé lesa. Zákon by měl být pojat systematicky, být transparentní, srozumitelný pro odborníky i veřejnost.

V zákoně by měl být stručně vymezen předmět (v podstatě obsah) řešený zákonem:

Příklad vymezení předmětu a účelu zákona

Zákon upravuje:

- 1 – vymezení lesních pozemků a jejich ochranu
- 2 – vlastnictví lesních pozemků a využívání lesů
- 3 – odborné hospodaření v lesích
- 4 – podporu trvale udržitelných hospodaření v lesích
- 5 – působnost orgánů státní správy lesního hospodářství a státní dozor v lesích

6 – sankce za porušení povinností, přestupky, správní delikty.

Účelem zákona je:

- 1 – zachování, zvelebování a ochrana lesů jako složky životního prostředí a přírodního bohatství lesů, naplnění jejich nenahraditelných funkcí;
- 2 – zabezpečení diferencovaného, odborného a trvale udržitelného hospodaření v lesích
- 3 – zajištění zájmů společnosti a vlastníků lesů
- 4 – vytvoření ekonomických podmínek pro trvale udržitelné hospodaření v lesích

Analýza se však především soustředila v zákoně na působnosti orgánů státní správy lesů.

Státní správa lesů – Orgány státní správy lesů, potažmo jejich kompetence jsou uvedeny v hlavě osmé, oddíl první §§ 47 - 52 zákona. Orgány vykonávajícími státní správu lesů jsou:

1. úřady obcí s rozšířenou působností - ÚORP
2. kraje
3. ministerstvo zemědělství - MZE
4. Vojenský lesní úřad - VLÚ v rozsahu působností ÚORP a kraje
5. na území národních parků a chráněných krajinných oblastí jsou to dle zákona č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ÚORP, krajské úřady - KÚ, správy národních parků - SNAP, správy chráněných krajinných oblastí - SCHKO, ministerstvo životního prostředí - MŽP, Česká inspekce životního prostředí - ČIŽP.

ÚORP:

- a) vedou správní řízení, vydávají rozhodnutí dle § 48 zák. č. 289/1995 Sb. (ukládají opatření, povolují výjimky, stanovují podmínky, příkazy, zákazy). **Nabízí se otázka: Zda-li je nutná četnost těchto řízení. Relativně vysoká četnost stanovení podmínek příkazů, zákazů v individuálních rozhodnutích vydaných správními orgány není z pohledu veřejného zájmu žádoucí, může být řešeno obecně na základě zmocnění zákonem v podzákonných textech – viz v textu dále;**
- b) udělují nebo odnímají licence pro výkon funkce odborného lesního hospodáře;
- c) rozhodují o pověření právnické nebo fyzické osoby výkonem funkce odborného lesního hospodáře;
- d) vedou sankční řízení a ukládají pokuty;

- e) ustanovují a zrušují lesní stráže ve svém správním obvodu;
- f) vykonávají dozor nad dodržováním zákona a dalších předpisů;
- g) zbytkovou klauzulí jsou negativně vymezeny zbývající zákonem neidentifikované kompetence.

V zákoně je ve vymezení orgánů státní správy a v názvu paragrafů zaměněna terminologie kraj = veřejnoprávní korporace vers. krajský úřad = správní orgán - viz §§ 47, 48a) zák.č. 289/1995 Sb.

Krajský úřad (KÚ):

- a) rozhoduje o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení;
- b) rozhoduje o odnětí lesních pozemků plnících funkce lesa nebo omezení jejich užívání;
- c) vede správní řízení – vydává rozhodnutí, povolení, souhlasy, stanovuje podmínky, ukládá opatření;
- d) uděluje a odnímá licence ke zpracování plánů a osnov;
- e) ustanovuje lesní stráž;
- f) vykonává dozor;
- g) uplatňuje stanoviska k územně plánovací dokumentaci, územní plán;
- h) ukládá pokuty.

Ministerstvo zemědělství (MZE):

je ústředním orgánem státní správy lesů.

Od toho se odvíjí řada kompetencí, rozhoduje zejména:

- a) o ukládání opatření v případě mimořádných okolností;
- b) o ukládání pokut;
- c) o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných nebo zvláštních;
- d) řídí výkon státní správy lesů, včetně vojenských (ne ve zvláštních územích). **Schází popis formy, způsoby jak řídí výkon státní správy?, vede správní řízení.**

Obecně lze odvodit - řízení výkonu státní správy ministerstvem vnímáme jako metody vedení, regulace státní správy resortu v intencích daných ministerstvu zákony. Lze konstatovat, že v tomto směru je zákon o lesích zbytečně strohý a stejně tak jako nehovoří pregnantně o předmětu, cílech, zásadách, kritériích výkonu státní správy lesů, tak následně

ani nevyužívá možnosti popsat formy (způsoby) řízení výkonu státní správy ministerstvem jako např.: provádění metodického řízení za účelem zvýšení kvality a sjednocování rozhodování u podřízených správních orgánů, svolávání pracovních porad se správními úřady (vedoucími a odbornými pracovníky státní správy), zajišťování odborného vzdělávání resp. vytvoření a řízení systému vzdělávání vč. aktivní ingerence ministerstva nebo jím pověřené osoby, tím i nepřímo ovlivňování personální (odborné) kvality úředníků, pracovníků vykonávajících státní správu; poskytování poradenské a konzultační činnosti, vytvoření a provozování jednotného informačního systému atp. Z pravomocí stanovených zákony k řízení výkonu státní správy lze ještě k výše uvedenému doplnit : nařizovací pravomoc, která se naplňuje tím, že ministerstvo může vydávat (na základě zákona a v mezích zákona) právní předpisy označované jako vyhlášky, je-li k tomu zákonem ministerstvo zmocněno. Řízení a koordinaci výkonu státní správy prováděné nižšími správními úřady a subjekty může ministerstvo provádět vydáváním vnitřních předpisů (směrnic, instrukcí) nebo služebních příkazů, které nepůsobí externě (viz čl. 79 odst. 3 Ústavy, § 30, § 92, § 92a, § 93 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích);

- e) vydává souhlasy mj. např. k nakládání se státními lesy; stanoviska, schvaluje záměry, oblastní plány rozvoje, dává stanoviska;
- f) ustanovuje a zrušuje lesní stráž;
- g) vykonává dozor, jak orgány státní správy, fyzické a právnické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jejich základě.

Tato působnost s odkazem na bližší rozvedení v § 51 odst. 1 zákona je obsahově i formálním popisem identická s kompetencí uvedenou v § 50 zákona pro ministerstvo životního prostředí. Zpracovatel je toho názoru, že takováto duplicita je v zákoně zcela nepřípustná. Ministerstvo zemědělství jakožto ústřední orgán státní správy lesů by měl rovněž v lesích provádět vrchní státní dozor na dodržování zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, na výkon státní správy a nad činnostmi prováděnými dle tohoto zákona!

Ministerstvo životního prostředí (MŽP):

- a) vykonává kompetence KÚ a MZE v lesích národních parků. **Asymetrická výjimka, kdy 2 ministerstva vykonávají funkci ústředního orgánu státní správy a řeší výkon státní správy;**
- b) dle § 50 zákona vykonává vrchní státní dozor v lesním hospodářství s odkazem na §19 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev..., **kteřý ovšem nedává MŽP**

kompetenci na vrchní státní dozor ve věci lesního hospodářství – nad dodržováním zákona o lesích, ale zákon dle našeho názoru svěřil MŽP působnost vrchního státního dozoru ve věcech ochrany životního prostředí! To jsou v podstatě neidentické problematiky, které se mohou prolínat, podmiňovat, spolu souviset, ale jedná se o odlišné předměty dozoru i výkonu státní správy. Tato dvojkolejnost, duplicita je dle našeho názoru způsobena i neřešením této problematiky – vztahů správy lesů a správy životního prostředí v zákoně o lesích! Jsme nuceni opakovat názor již uvedený u kompetencí MZE výše; vrchní státní dozor v lesním hospodářství by měl provádět orgán, který je ústředním orgánem státní správy a řídí výkon státní správy v lesním hospodářství, což je MZE. MŽP by vrchní státní dozor ve věcech životního prostředí mělo vykonávat na základě zmocnění ...zák. č. 2/1969 Sb. a dle kompetencí stanovených zákonem č. 114/1992 Sb. a to i v lesním hospodářství. Jsme toho názoru, že legislativa přenesla obsahově na MŽP větší rozsah působnosti, než mu přísluší ze zák. č. 2/1969 Sb.

V hlavě deváté zákona jsou řešeny sankce, ty jsou rozděleny na přestupky - § 53, pokuty - § 54, správně měl být § 54 označen Správní delikty. V této části nejsou na rozdíl od jiných zákonů v oblasti správního práva blíže specifikovány působnosti orgánů veřejné moci, které vedou řízení a ukládají sankce. Je nutné vyhledat působnosti k sankčnímu řízení v hlavě osmé zákona. Věcně příslušnými jsou převážně ÚORP nebo orgány, které vykonávají dozor. Zde je riziko možného vedení souběžně více sankčních řízení o téže věci. U MŽP nejasné postavení ohledně ukládání opatření – pochybnost ohledně formy a ohledně toho, zda může uložit opatření i jinému ministerstvu, či ústřednímu orgánu. Takto formulované ustanovení zákona a navazující kompetence jsou v rozporu se základními zásadami řízení danými Správním řádem, zák. č. 500/2004 Sb. – konkrétně zásadami legitimacy řízení, ekonomiky řízení, transparentnosti.

V hlavě šesté zákona jsou řešeny licence. Rovněž v této části zákona se jedná o příklad legislativní techniky, kde není ustanovení precizně a logicky zpracováno. Bylo by vhodné sjednotit kompetence jednotlivých orgánů, poněvadž dle současné právní úpravy licence udělují min. tři správní orgány ÚORP, KÚ, VLÚ.

Obdobně v hlavě páté, oddílu třetím zákona - § 38 – § 39 a) zákona je řešena Lesní stráž.

Postavení lesní stráže není pregnantně nadefinováno, není používána právní terminologie, není akceptována právní logika, je zde patrná roztříštěnost kompetencí při její instalaci.

Lesní stráž by měl ustavovat jeden orgán např. MZE (prostřednictvím KÚ) nebo alternativně KÚ – pak MZE by vedla centrální evidenci. Jaké je postavení lesní stráže vzhledem

k oprávněním jí svěřeným? Postavení lesní strážce z pohledu výkonu veřejné správy je jednoznačně vymezeno paradoxně ne v zákoně o lesích, ale v § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku – lesní stráž je ve smyslu trestně právní ochrany i odpovědnosti úřední osobou. V zákoně o lesích v ustanovení, ve kterém se provádí institucionalizace lesní strážce, by mělo být prioritně uvedeno: „Lesní stráž je fyzická osoba pověřená výkonem státní správy; je jí propůjčena pravomoc zajišťovat ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany formou správního dozoru. Má tyto pravomoce.....“

Exkurs k vybraným problematikám řešeným zákonem o lesích

A. Legislativní nedostatky v zákoně (v ustanoveních neřešících působnosti OVM)

§ 12 – Evidence a dělení a pozemků

Odstavec 1 zakotvuje oprávnění orgánů státní správy lesů k bezplatnému přístupu k údajům vedeným v katastru nemovitostí (především půjde o zjištění vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa). Z legislativního hlediska je toto oprávnění formulováno dostatečně jasně, přesto však v praxi vznikají problémy z důvodu chybné formulace žádosti orgánem státní správy lesů, která je následně katastrálním úřadem zamítnuta. Především je nutno v žádosti uvést, že údaje mají být bezplatně poskytnuty právě na základě tohoto ustanovení lesního zákona, příp. lze rovněž doplnit i odkaz na § 15 odst. 1 vyhlášky č. 162/2001 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí. Dále musí být v žádosti uveden účel poskytnutí údajů a rozsah údajů musí být dostatečně určitě vymezen. V této souvislosti je nutno podotknout, že na základě katastrální vyhlášky jsou relevantní údaje týkající se např. druhu nebo využití pozemku povinně vedeny v katastru nemovitostí.

Lze tedy shrnout, že legislativní úprava v tomto případě není zdrojem praktických problémů, jimž by bylo možno předejít např. metodickým pokynem směřovaným orgánům státní správy lesů s uvedením nezbytných náležitostí žádosti o bezplatné poskytnutí údajů z katastru nemovitostí (případně doplněných i vzorem takové žádosti).

Odstavec 2 v platném znění je původcem vzniku legislativně nežádoucí (paradoxní) situace – předně pod sankcí neplatnosti ukládá povinnou písemnou formu smlouvy o nájmu, podnájmu nebo výpůjčce lesních nebo jiných pozemků, pokud má smluvní vztah trvat kratší dobu než pět let. Na tyto smlouvy se pak rovněž vztahuje ohlašovací povinnost vlastníků dotčených pozemků ve vztahu k orgánu státní správy lesů. Účel této úpravy byl v době jejího

přijetí zřejmý: orgány státní správy lesů měly mít přehled o majetkoprávních vztazích týkajících se lesních pozemků. Nicméně ode dne 1. července 1996 již tento účel naplněn být nemůže z důvodu novelizace katastrálního zákona (zrušení písm. f) v § 2 odst. 1 katastrálního zákona), který již po tomto datu neupravuje evidenci nájmu a výpůjček lesních a zemědělských pozemků na dobu delší pěti let. Dle aktuálně platné právní úpravy tak vzniká situace, kdy výše uvedené smlouvy na dobu kratší pěti let musí být sepsány písemnou formou a povinně evidovány orgánem státní správy lesů, zatímco tytéž smlouvy na dobu delší než pět let evidovány nejsou, a nemusí být ani povinně sepsány v písemné formě. V důsledku této úpravy, tzn. absence kompletní evidence, vznikají problémy i pro správní orgány s určením účastníků správních řízení vedených v jejich působnosti (dle § 58 odst. 1 lesního zákona má nájemce nebo podnájemce lesního pozemku postavení jeho vlastníka při užívání lesa). Obdobně paradoxní situace pak vzniká v oblasti důsledků nesplnění ohlašovací povinnosti podle § 12 odst. 2 lesního zákona (jednalo by se nejspíše o přestupek proti pořádku ve státní správě podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), přičemž neohlášení změny užívacích práv s délkou trvání nad pět let žádné sankci nepodléhá.

Řešení výše popsaného nežádoucího stavu je možné pouze v legislativní rovině, přičemž se nabízejí dvě možné varianty budoucí úpravy:

- a) zrušení ohlašovací povinnosti (a obligatorního uzavírání smlouvy o nájmu, podnájmu a výpůjčce lesních pozemků v písemné formě) pro smluvní vztahy trvající méně než pět let, nebo**
- b) zavedení ohlašovací povinnosti (a obligatorního uzavírání smlouvy o nájmu, podnájmu a výpůjčce lesních pozemků v písemné formě) pro všechny smluvní vztahy bez ohledu na délku jejich trvání.**

Úprava obligatorního předchozího souhlasu orgánu státní správy lesů s dělením lesních pozemků v některých případech je jistě odůvodněná především v kontextu § 1 lesního zákona (tzn. při aplikaci tohoto ustanovení v souladu s účelem zákona, kterým je zde udržení předpokladů pro zachování lesa). Nicméně použití neurčitěho právního pojmu „pozemek nevhodné velikosti nebo tvaru“ klade zvýšené nároky na příslušný orgán státní správy lesů, neboť tento orgán musí neurčitý právní pojem pro daný případ vyložit a zkoumat splnění podmínek stanovených ustanovením § 12 odst. 3 lesního zákona v konkrétním případě. Své závěry musí správní orgán v rozhodnutí dostatečným způsobem odůvodnit. Je však zřejmé, že zamýšleného účelu právní úpravy nelze dostatečně efektivně dosáhnout jiným způsobem, proto je ale nutno, aby rozhodnutí vydávaná orgány státní správy lesů

v těchto případech byla dostatečně kvalitní (čehož lze dosáhnout i nelegislativními opatřeními).

Z hlediska legislativně-technického není první věta tohoto ustanovení formulována příliš vhodně, nicméně pomocí jazykového výkladu lze dojít ke správné interpretaci. Pokud jde o otázku dělení lesního pozemku, který je již před rozdělením menší výměry než 1 ha, lze i v tomto případě dospět k závěru, že souhlas orgánu státní správy lesů s dělením je nutný, neboť v tomto případě vždy budou nově vznikat pozemky menší výměry než 1 ha. **Přesto by legislativní úprava znění této věty mohla být zvažena za účelem lepší srozumitelnosti zákonného textu pro adresáty (i vzhledem k tomu, že jde o návrhové řízení).**

V souvislosti s tímto ustanovením je nutno zmínit ještě § 82 stavebního zákona, který obsahuje obecnou úpravu dělení (a scelování) pozemků. Vzhledem k absenci odkazu na § 12 odst. 3 lesního zákona lze dovodit, že při dělení lesních pozemků je nutný jak souhlas orgánu státní správy lesů podle lesního zákona, tak rozhodnutí o dělení pozemků podle stavebního zákona. Úprava tak působí duplicitním dojmem, a proto vzniká otázka, zda současný stav nepředstavuje nadbytečnou administrativní zátěž dotčených vlastníků lesních pozemků.

§ 13 – Obsah a základní povinnosti

Ustanovení § 13 lesního zákona vymezuje obsah ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa a základní povinnosti osob směřující k naplnění této ochrany. Obecně lze konstatovat, že s výjimkou odstavce 1 se jedná o úpravu, která v zásadě nepůsobí výrazné problémy v praxi, a proto ani v případě odstavců 2 až 4 není nutné v současné chvíli uvažovat o větších legislativních změnách, snad s výjimkou několika *formulačních drobností* (např. text písm. c) ve spojení s větěm § 2 zní „...musí být ... nenarušována síť lesních cest...“ nebo použití přídavného jména „odklizované“ v písm. c) odst. 3 by zasloužilo legislativně-technickou úpravu).

Výkladové obtíže může způsobovat především odstavec 1. Předně je nutno konstatovat, že § 13 odst. 1 je úzce provázán s § 16 a rovněž § 15, čemuž však systematika zákona příliš neodpovídá – matoucí je zařazení úpravy § 14 mezi výše zmíněná úzce související ustanovení, stejně jako rozdělení prakticky téže problematiky do různých oddílů. V tomto směru je představitelná **legislativní změna, která by za účelem provázanosti jednotlivých institutů a lepší srozumitelnosti pro adresáty lépe propojila úpravu**

výjimka ze zákazu využití lesních pozemků k jiným účelům s navazující problematikou odnětí a omezení využívání pozemků pro funkci lesa, včetně rozhodování o nich.

Samotná úprava odstavce 1 pak představuje veřejnoprávní zásah do práva vlastnického, kdy vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa je ve veřejném zájmu na zachování lesa a ochraně lesních pozemků omezen ve způsobu užívání svého majetku. Přípustné je tedy jeho obhospodařování pouze pro účely definované lesním zákonem. Tato zásada je vyjádřena přímo v normativním textu zákona jako zákaz využití těchto pozemků k jiným účelům. Z tohoto pravidla však existuje výjimka (tzn. nemá jít o běžné opatření, ale o specifické řešení konkrétní situace při splnění všech požadovaných podmínek), o níž rozhoduje orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu. V tomto bodě se však objevují výrazné výkladové problémy, které lze spatřovat ve třech směrech:

a) Ze zákonného textu není patrné, o jaký veřejný zájem má jít v případě výjimky ze zákazu využití lesních pozemků k jiným účelům. Veřejným zájmem zcela jistě je již samotná ochrana pozemků určených pro plnění funkcí lesa, tudíž veřejný zájem „jiného druhu“, který navíc převáží veřejný zájem na ochraně těchto pozemků, bude muset posuzovat orgán státní správy lesů, který se i v následném rozhodnutí bude muset argumentačně vypořádat s preferencí jednoho z proti sobě stojících veřejných zájmů. Posuzování je v tomto případě náročné nejen z hlediska odborného, ale i právního, přičemž nesprávné rozhodnutí v této věci může mít přímý negativní dopad do subjektivních práv jednotlivců. Nicméně případné legislativní řešení této problematiky by mohlo znamenat přílišný zásah do koncepce lesního zákona, který jakožto veřejnoprávní předpis má plnit především ochrannou funkci ve vztahu k předmětu úpravy.

b) Ze vzájemné provázanosti § 13 odst. 1 a § 16 vzniká otázka důvodů pro rozdílné vymezení subjektů, jež mohou žádat o výjimku ze zásady zákazu využití lesních pozemků k jiným účelům. Zatímco § 13 hovoří o vlastníku lesního pozemku, § 16 pod legislativní zkratkou žadatel uvádí toho, v jehož zájmu má k odnětí nebo omezení dojít. Je zcela zjevné, že žadatelem ve smyslu § 16 může být i osoba od vlastníka lesního pozemku odlišná. Z dikce § 13 odst. 1 by pak vyplývalo, že souhlas s výjimkou může být udělen i jiné osobě než vlastníkovi, pokud přiznání této výjimky bude ve veřejném zájmu. Tím se však dostáváme zpět k problematice prokazování veřejného zájmu na povolení výjimky ze zásady zákazu využití lesních pozemků k jiným účelům a zároveň narážíme na problém možného zásahu do práv vlastníka dotčeného pozemku zcela proti jeho vůli. Opět se však v tomto případě jedná o koncepční otázku, která by měla dostatečně zohledňovat jak ochranu

lesních pozemků, tak ale i subjektivní práva osob, zde především vlastníků dotčených pozemků. Nejprve je tedy nutno vyjasnit, do jaké míry a jakým způsobem mají být tyto hodnoty v oblasti veřejného práva chráněny.

c) Provázáním výše uvedených spíše teoreticko-koncepčních otázek však před adresáty vyvstává zcela praktická otázka – má být veřejný zájem na využívání lesního pozemku pro jiné účely prokazován i tehdy, pokud o výjimku ze zákazu žádá sám vlastník lesního pozemku podle § 13 odst. 1? Vzhledem k účelu právní úpravy, kterým je primárně ochrana lesa, lze dovést, že i v případě žádosti vlastníka o souhlas s jiným využitím lesních pozemků musí být orgánem státní správy lesů posouzeno, zda je tato změna ve veřejném zájmu přesahujícím zájem na ochraně lesa. Tento závěr však ze zákonného textu nevyplývá zcela jednoznačně a byla by možná i odlišná interpretace, byť by vedla k absurdním důsledkům. V této souvislosti potom může správní orgán při rozhodování argumentovat tím, že podaná žádost je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně lesa, čímž se prakticky zcela vyhne nutnosti posuzovat a poměřovat různé veřejné zájmy. Je však otázkou, do jaké míry je tento způsob rozhodování ve správním řízení korektní vůči jeho účastníkům, resp. adresátům.

Lze tedy shrnout, že v rámci legislativních změn by bylo vhodné upravit znění § 13 odst. 1 tak, aby text byl jednoznačný a nezpůsoboval výkladové obtíže, a to i s ohledem na úpravu obsaženou v navazujících ustanoveních lesního zákona a dalších právních předpisech.

§ 14 odst. 2 – Zpracování a projednání návrhů dokumentací

Ustanovení odstavce 2 § 14 upravuje působnost orgánů státní správy lesů v otázce vyslovení předchozího souhlasu za kumulativního splnění těchto podmínek: jiným správním orgánem je vedeno řízení podle zvláštního právního předpisu a toto řízení se dotýká zájmů chráněných lesním zákonem. Souhlas vydaný orgánem státní správy lesů může být rovněž podmíněný, přičemž stanovené podmínky jsou závazné pro rozhodnutí správního orgánu v řízení, v jehož rámci byl souhlas vyžadován. Z důvodu, že předmětem právní úpravy lesního zákona je ochrana lesa v celé své šíři, je tato kompetence orgánů státní správy lesů vázána nejen na samotné lesní pozemky, ale i na pozemky nacházející se v tzv. ochranném pásmu lesa ve vzdálenosti do 50 metrů od okraje lesa. V souvislosti s účinností nového stavebního zákona došlo změnovým zákonem k němu připojeným rovněž k novelizaci tohoto ustanovení lesního zákona za tím účelem, aby souhlas orgánu státní správy lesů byl vyžadován jak v řízeních vedených podle stavebního zákona, tak i v případech ohlašování

některých činností (podle § 104 stavebního zákona). V těchto situacích je navíc zesílena pozice orgánu státní správy lesů, kdy jím vydaný souhlas má formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu (nejde tedy o pouhý podklad pro rozhodnutí jako v předchozím případě).

V případě, kdy by si správní orgán, který řízení vede, nevyžádal souhlas orgánu státní správy lesů nebo nezohlednil podmínky v souhlasu stanovené, bylo by jím vydané rozhodnutí v rozporu s právním řádem. Nicméně vzhledem k neformálnosti procesu vydávání souhlasu i závazného stanoviska, může být vyžádání souhlasu rozhodujícím správním orgánem (třeba i neúmyslně) opomenuto. V tomto směru pak může docházet k přílišnému zatížení orgánů státní správy lesů kontrolní činností a monitorováním případů, kde by měl být souhlas vyžádán.

V současné době se jedná o agendu, jež výrazným způsobem zatěžuje orgány státní správy lesů vydávající tato stanoviska. Proto by v rámci legislativních změn bylo vhodné uvažovat o omezení působnosti v těchto záležitostech. V případě významných projektů by bylo možné využít právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí.

§ 16 – Odnětí pozemků a omezení jejich užívání

Z obecného pohledu platí pro § 16 totéž, co bylo uvedeno u § 13 ohledně vzájemné provázanosti jednotlivých ustanovení a nevhodně zvolené systematiky řazení jednotlivých norem za sebou, včetně dělení na oddíly. **V tomto směru je nutno zdůraznit, že by bylo vhodné v rámci dalších legislativních prací tuto výtku zohlednit a hlavu druhou lesního zákona zcela přepracovat. Tím by bylo dosaženo lepší srozumitelnosti právní úpravy pro adresáty a zároveň by vznikl prostor pro koncepční řešení právní úpravy zachování lesů a jejich ochrany, v důsledku čehož by nová právní úprava mohla odstranit dnes se objevující praktické problémy při aplikaci.**

Pokud jde o obsahovou stránku § 16, jeho znění v aplikační praxi nezpůsobuje výrazné výkladové problémy. Výrazně se v tomto ustanovení projevuje také provázanost se stavebním zákonem, nicméně z důvodu nesystematické úpravy lesního zákona (viz výše) může být pro adresáty problematické určení správného pořadí jednotlivých kroků, jež musí být za účelem povolení změny využití lesních pozemků provedeny (1. souhlas orgánu státní správy lesů s využitím lesního pozemku k jiným účelům jako podklad pro rozhodnutí nebo

závazné stanovisko, 2. územní rozhodnutí, 3. rozhodnutí o odnětí nebo omezení plnění funkcí lesa, 4. stavební povolení), obdobné konsekvence vznikají ve vztahu k evidenci lesních pozemků v katastru nemovitostí a jejím změnám na základě těchto rozhodnutí orgánu státní správy lesů.

Při aplikaci odstavce 3 může vznikat pochybnost v případě činností ohlašovaných podle § 104 stavebního zákona, pro něž není vydáváno územní rozhodnutí, ani stavební povolení. I přesto je však potřeba dovodit, že rozhodnutí o odnětí nebo omezení pozemků musí být vydáno ještě před samotným ohlášením. V opačném případě by tyto činnosti byly prováděny v rozporu s právními předpisy. **Nabízí se analogické legislativní řešení, jaké je obsaženo v § 14 odst. 2, kdy je přímo zákonem stanovena forma, již má vydaný souhlas. Proto by bylo možno v rámci legislativních změn uvažovat o výslovném zmínění nutnosti vydání rozhodnutí o odnětí nebo omezení ještě před ohlášením činností podle § 104 stavebního zákona.**

V odstavci 5 písm. b) není zřejmý smysl zakotvení oznamovací povinnosti vlastníka lesa o vymezených skutečnostech, neboť dle platného znění platnost vydaného rozhodnutí o odnětí nebo omezení zaniká ex lege na základě konkrétních právních skutečností. K zániku platnosti rozhodnutí tak dojde bez ohledu na splnění nebo nesplnění informační povinnosti ze strany vlastníka pozemku. Rovněž z důvodu absence sankčního ustanovení je sporné, zda je tato povinnost právně vymahatelná (pokud bychom nesplnění této povinnosti subsumovali pod skutkovou podstatu přestupku proti pořádku ve veřejné správě podle § 46 přestupkového zákona, vznikla by pochybnost o přiměřenosti sankce za toto jednání). Z těchto důvodů lze hodnotit platnou právní úpravu jako nadbytečnou a nepřiměřeně zatěžující vlastníky dotčených pozemků, když důsledek předpokládaný zákonem nastane vždy. Navíc se v zásadě jedná o informaci, kterou by orgán státní správy lesů mohl zjistit i jinak.

§ 24 – Lesní hospodářské plány

Ustanovení § 24 v praxi v zásadě nepůsobí výkladové nebo aplikační potíže, přesto zde lze odhalit dva problematické okruhy týkající se koncepčního pojetí právní úpravy (viz zejména odstavec 2). Jedná se především o úpravu oprávnění vlastníka lesa požadovat na státu částečnou úhradu nákladů na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin. Z pohledu praxe není zvoleno optimální legislativní řešení v tom směru, že je toto

oprávnění vázáno pouze na výsadbu minimálního podílu těchto dřevin pouze v době obnovy porostů nikoli na jejich další údržbu a případně průběžnou obnovu, neboť přítomnost těchto dřevin je důležitá v každé fázi vývoje lesa. **Bylo by proto vhodné zvážit legislativní změnu, která by pro nárok na částečnou úhradu nákladů zohlednila i další fáze péče o meliorační a zpevňující dřeviny, např. zakotvením požadavku na udržení dostatečného podílu těchto dřevin v daném území po delší dobu apod.**

Poslední věta odstavce 2 pak způsobuje faktickou nerovnost v postavení obcí jako vlastníků lesů v porovnání s ostatními vlastníky lesů (s výjimkou státu) tím, že rozšiřuje okruh závazných ustanovení lesního hospodářského plánu o minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do 40 let věku. **Tato v podstatě diskriminační úprava tedy ve vztahu k obcím není nijak odůvodnitelná, a bylo by proto vhodné tento nevyhovující právní stav odstranit legislativní změnou.**

Stanovení povinnosti právnickým osobám obhospodařujícím lesy ve vlastnictví státu vypracovat lesní hospodářské plány podle ustanovení odstavce 3 může v některých případech být příliš striktním požadavkem. Jde zejména o situace, kdy je takto obhospodařován státní les zanedbatelné výměry v daném územním obvodu krajského úřadu, a přesto musí být vypracován a dodržován plán, tzn. nelze v tomto případě vystačit s vypracováním lesních hospodářských osnov. **V tomto směru by v rámci legislativních prací bylo možno uvažovat o zmírnění této právní úpravy například stanovením minimální výměry státního lesa, ve kterém již musí být plán vypracován, nebo naopak zavedením možnosti volby vypracování plánu nebo osnovy pro lesy pod určitou výměru.**

§ 35 – Meliorace a hrazení bystřin v lesích

Obecně je právní úprava obsažená v ustanovení § 35 velice nepřehledná, v důsledku čehož nejsou jednotlivé odstavce dostatečně věcně provázány mezi sebou. Z celkového pohledu nepůsobí platná úprava propracovaně, je příliš strohá a neřeší jednotlivé otázky dostatečně široce. Dává orgánům státní správy lesů pravomoc k rozhodování konkrétních otázek týkajících se meliorací a hrazení bystřin, aniž by blíže vymezila, co konkrétně má být předmětem vydaného rozhodnutí, kdo jsou účastníci řízení, zda může být řízení zahájeno na návrh nebo z moci úřední atd. Absentuje rovněž bližší úprava souvisejících postupů např. ohledně provádění těchto činností na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů (není

například jasné, kdo má být zadavatelem provedení těchto prací, do jaké míry může správní orgán podrobovat kontrole projekt těchto prací v otázce nákladů na jejich provedení apod.). Dalším nedostatkem je i skutečnost, že dosud nebyl vydán prováděcí právní předpis předpokládaný v odstavci 5 (byť je třeba podotknout, že ani jeho případné vydání nemůže odstranit problémy popsané výše).

Lze tedy shrnout, že současná právní úprava meliorací a hrazení bystrin v lesích je nedostatečná a její aplikace působí problémy především orgánům státní správy lesů v jejich rozhodovací činnosti. Bylo by tedy nanejvýš vhodné legislativně zpřesnit a detailněji rozpracovat celou úpravu tak, aby její aplikace v praxi nepůsobila problémy. V tomto směru by bylo možné využít také poznatky samotných správních orgánů rozhodujících v těchto záležitostech, neboť převážná část aplikace těchto ustanovení spočívá v jejich posuzování provedení příslušných prací a případně rozhodování o nápravě nevyhovujícího stavu nebo za účelem prevence vzniku nežádoucích následků v lesích.

§ 37 - Odborný lesní hospodář

Institut odborného lesního hospodáře je upraven lesním zákonem za účelem garance kvalifikované hospodářské činnosti v lesích (jádrum jeho činnosti bude zejména dozor nad stavem lesa a nad aktivitami v lese probíhajícími a dále i poradenská činnost vůči vlastníkově lesa v oblasti hospodaření v lese a v jeho dalším rozvoji). V zásadě lze konstatovat, že tento účel je v rámci platného znění naplněn nedostatečně, a to především z důvodu nedostatků právní úpravy projevujících se ve dvou směrech:

a) Zejména není zákonem přesně vymezeno postavení, jaké má obecně odborný lesní hospodář. Vzhledem k úpravě udělování souhlasu k těžbě (§ 33 odst. 3) může mít jeho postavení veřejnoprávní povahu, neboť v této situaci je odborný lesní hospodář v nadřazené pozici vůči vlastníkově (vlastník lesa je jeho souhlasem vázán). Avšak v této souvislosti chybí v zákoně komplexní úprava vymezení jeho kompetencí, resp. náplně činnosti (které lze dovodit pouze z jednotlivých ustanovení lesního zákona a prováděcích právních předpisů) a rovněž jeho odpovědnosti, především vůči vlastníkově lesa. Zároveň zde vzniká paradoxní situace v případech, kdy je sám vlastníkově lesa odborným lesním hospodářem. Bylo by tedy vhodné konkrétně v zákonném textu vymežit postavení, kompetence a odpovědnost odborného lesního hospodáře tak, aby v těchto otázkách nevznikaly pochybnosti v praxi. Lze však doporučit zachování stávající koncepce, podle níž výkon konkrétních činností odborným lesním hospodářem bude povinný na základě zákona, nicméně smlouva o výkonu činnosti

uzavřená s vlastníkem lesa by mohla jít i nad rámec zákonné úpravy a svěřovat mu výkon i jiných činností, pokud to vlastník lesa uzná za nezbytné.

b) V odstavci 6 v platném znění vznikla mezera v právní úpravě, kdy povinnost ustavení odborného lesního hospodáře v případě nečinnosti vlastníka lesa v tomto ohledu nedopadá na lesy o výměře menší než 50 ha, pokud pro ně nebyly zpracovány lesní hospodářské osnovy. V tomto případě nemá orgán státní správy lesů pravomoc rozhodnout o pověření fyzické nebo právnické touto funkcí. Ačkoli lze uvedený nedostatek překlenout výkladem (povinnost odborného hospodaření v lese je povinností stanovenou lesním zákonem obecně pro všechny lesní pozemky, tudíž její nesplnění lze vymáhat primárně opatřením k odstranění zjištěných nedostatků podle § 51 lesního zákona, případně následně uložením pokuty, přičemž splnění této povinnosti není možné zajistit jinak, než uzavřením smlouvy o výkonu činnosti odborného lesního hospodáře), výslovná právní úprava by v tomto směru byla zcela jistě žádoucí, a to i z důvodu právní jistoty vlastníků lesních pozemků.

c) V této souvislosti je rovněž diskutabilní současná úprava zvýhodňující vlastníky lesů do výměry 50 ha se zpracovanými lesními hospodářskými osnovami, kdy náklady na činnost odborného lesního hospodáře hradí dle ustanovení odstavce 7 stát, přičemž v ostatních případech jdou náklady na tuto činnost k tíži vlastníků. Opomenutí vlastníka dotčeného lesa je pak v zásadě příčinou tohoto zvýhodnění. V tomto směru by tedy stála za úvahu legislativní změna, která by problematiku úhrady nákladů řešila lépe.

B. Omezení vlastníků resp. hospodařících osob v lese dle zákona č. 289/1995 Sb.

Omezení lze rozdělit do několika skupin:

1. speciálně omezení u lesů ve vlastnictví státu – viz § 4 odst. 2:

Právní úkony, kterými se nakládá se státními lesy, zejména smlouvy o převodu práva hospodaření nebo o převodu vlastnictví a smlouvy o nájmu nebo výpůjčce, s výjimkou smluv, jejichž předmětem je nájem nebo výpůjčka pozemků určených k plnění funkcí lesa, o jejichž omezení pro plnění funkcí lesa nebo o dočasném odnětí plnění funkcí lesa rozhodl orgán státní správy lesů, vyžadují ke své platnosti předběžný souhlas Ministerstva zemědělství.

§ 5 odst. 1 - Nájem a podnájem státního lesa za účelem hospodaření v lese je zakázán.

2. možnost zařazení lesů z podnětu orgánu státní správy lesů dle § 7 odst. 2, § 8 odst. 3 do kategorie lesů ochranných nebo zvláštního určení. S tím souvisí zvláštní režim užívání a zvýšená míra omezení nebo povinností pro vlastníky;

Sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION

Všechna práva vyhrazena, Obchodní tajemství

3. nejrozsáhlejší skupina omezení obsahuje **povinnosti – příkazy**, které musí vlastník vykonat nebo zákazy, které musí vlastník strpět – viz v textu dále heslo administrativně právní nástroje řízení. Identifikováno bylo v zákoně více než 35 výslovných povinností a 8 zákazů;

Povinnosti jsou uvedeny zejména v: § 11 odst. 2, § 12 odst. 2, § 13 odst. 1, 2, 3, § 16 odst. 5 b), § 17 odst. 1, § 21 odst. 1, § 22 odst. 1, § 24 odst. 3, 5, § 27 odst. 1, 3, § 28 odst. 4, § 29 odst. 3, § 31 odst. 1, § 32 odst. 1, 2, 5, 6, 8, § 33 odst. 1, 5, § 34 odst. 4, § 35 odst. 1, 2, 3, 4, § 36 odst. 2, 3, 4, § 37 odst. 1, 3, 5, § 40 odst. 1, § 46 odst. 3, § 59 odst. 11.

Zákazy jsou uvedeny zejména v §: 5 odst. 1, 2, § 13 odst. 1, § 20, § 31 odst. 4, 5, § 32 odst. 7, § 33 odst. 4.

4. investiční, stavební omezení vyplývající z územně plánovací dokumentace zpracované a schválené dle zákona č. 183/2006 Sb., Stavební řád, a předchozího zákona č. 50/1976 Sb.;
5. omezení z důvodů vyhrazení pro jiné účely na základě spec. zákonů např. horní zákon č. 44/1988 Sb. – viz dále poznámka k **rekultivaci lesních pozemků** v kapitole
6. investiční výstavba jiných investorů než vlastník ve veřejném zájmu (liniové stavby);
7. nejvýraznější forma tj. odnětí pozemků a jejich užívání dle §§ 15,16 zákona:

Odnětí pozemků plnění funkcí lesa (dále jen „odnětí“) je uvolnění těchto pozemků pro jiné využití. Omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa (dále jen „omezení“) je stav, kdy na dotčených pozemcích nemohou být plněny některé funkce lesa v obvyklém rozsahu. Odnětí nebo omezení může být trvalé nebo dočasné. Žádost o odnětí nebo o omezení podává orgánu státní správy lesů ten, v jehož zájmu má k odnětí nebo k omezení dojít,

8. regulace vyplývající z hospodářské úpravy lesů – § 24 lesní hospodářské plány, § 25 lesní hospodářské osnovy, § 29 reprodukční materiál lesních dřevin, § 31 obnova a výchova lesních porostů, § 32 ochrana lesa, § 33 těžba dříví, § 34 lesní doprava, § 35 Meliorace a hrazení bystřin v lesích, § 36 Hospodaření v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení, § 37 Hospodaření v lesích je vlastník lesa povinen zajišťovat v součinnosti s odborným lesním hospodářem, § 40 odst. 1 Vlastník lesa je povinen vést lesní hospodářskou evidenci o plnění závazných ustanovení plánu a evidenci o provedené obnově lesa v jednotlivých porostech, je omezen podmínkami činností dle výše uvedených ustanovení zákona;

9. správní řízení, pokyny, vydaná rozhodnutí, prováděný dozor příslušnými správními orgány. Konkrétně řeší ustanovení zákona: § 47 vymežující orgány státní správy lesů, § 48 kompetence obecních úřadů s rozšířenou působností, § 48 a) kompetence krajských úřadů, § 49 kompetence ministerstev zemědělství a životního prostředí; § 50 správní dozor v lesním hospodářství,
10. represe vlastníků, uživatelů lesa v případě porušování zákona – neplnění povinností, porušování zákazů, provádění zakázané činnosti, řeší zákon v §§ 53 – 57 řízení o přestupcích a uložených pokutách. Body 8, 9, 10, příslušná ustanovení zákonů v nich citovaná jsou podrobněji uvedeny v příloze č. 1 zprávy.

C. Administrativně-právní nástroje řízení uplatňované v zákoně o lesích

Mezi administrativně-právní nástroje patří veřejnému právu a státní správě vlastní prostředky ochrany, kterými mohou být zejména ukládání povinností; vydávání nejrůznějších povolení, souhlasů, stanovisek a vyjádření; standardy ochrany; kategorizace objektů ochrany, kontrola a dozor a v neposlední řadě institut právní odpovědnosti. Pokud jde o právní úpravou ukládané povinnosti, mohou být ukládány prostřednictvím zákonných právních norem zakazujících, příkazujících nebo opravňujících, anebo prostřednictvím rozhodnutí vydaných na jejich základě, povinnosti však může subjekt převzít také dobrovolně a pak vyplývají ze smluvního vztahu. Nejvíce povinností je v souvislosti se zabezpečením ochrany lesa ukládáno jeho vlastníkově, resp. nájemci, který v něm hospodaří, celý katalog zákazů však musí respektovat zásadně každý, kdo do lesa vstupuje v rámci využívání institutu obecného užívání lesa, významné povinnosti k ochraně lesa pak přísluší také orgánům státní správy lesů a orgánům ochrany přírody. Orgány státní správy, a to orgány státní správy lesů i orgány ochrany přírody vydávaná povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření se v ochraně lesa, jak je také v této práci rozebráno, uplatňují významnou měrou. Nutno však poznamenat, že tyto prostředky mohou sloužit i kontradiktorně proti zájmu na ochranu lesa, zejména za situace, kdy je zohledňován převažující jiný veřejný zájem. Mnoho zákazů stanovených zákonem o lesích k jeho ochraně je pouze relativní povahy a orgán státní správy z nich tak může udělovat výjimky (např. výjimky ze zákazů některých činností v lese vyplývajících z § 20 zákona o lesích nebo ze zákazu poškozování evropsky významných lokalit podle § 45b) zákona na ochranu přírody a krajiny.

Standardy jako nástroj vyjadřující různé druhy požadavků na zachování určitého stavu objektu ochrany, se v ochraně lesa natolik neuplatňují. Je možné zařadit sem například

požadavky na dobu, do které musí být holina v rámci obnovy lesa zalesněna a lesní porost na ní zajištěn. **Vhodné by např. bylo vytvořit standardy formou vydáním vyhlášky ministerstva (podzákonou normou) pro provádění rekultivace (opětovné zalesňování) pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům (nelesnické využití).** V současné době rekultivace řešena v zákoně v § 13 odst. 3 (Právnícké a fyzické osoby provádějící stavební, těžební a průmyslovou činnost jsou dále povinny průběžně vytvářet předpoklady pro následnou rekultivaci uvolněných ploch; po ukončení záboru pozemku pro jiné účely neprodleně provést rekultivaci dotčených pozemků tak, aby mohly být vráceny plnění funkcí lesa,), v § 14 odst. 1, § 16 odst. 2, § 49 odst.3, a vyhláškou č. 77/1996 Sb. řešící náležitosti žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnosti o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa. **Vytvoření standardů rekultivace lesních pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům by mohlo vést k snížení administrativy i k zefektivnění a zvýšení kvality při hospodaření na lesních pozemcích.**

Dalším nástrojem sloužícím k odstupňování ochrany s ohledem na význam a stupeň ohrožení objektu ochrany je **kategorizace lesů**. Kategorizaci podléhají všechny lesy na základě jejich zařazení do kategorií lesů hospodářských, ochranných nebo lesů zvláštního určení. Díky tomu je možné uplatňovat specifické podmínky ochrany v té které kategorii lesa. Kategorizací jsou dotčena také zvláště chráněná území, v návaznosti lesy v nich se nacházející. Bližší podrobnosti týkající se lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov jsou stanoveny vyhláškou ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, ve znění pozdějších předpisů. Koncepčním nástrojem ochrany lesa v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny jsou rovněž plány péče o zvláště chráněná území podle § 38 zákona na ochranu přírody a krajiny.

Kapitoly ad A) a ad B) lze uzavřít konstatováním, že zákon o lesích je výrazně založen na administrativním řízení a ovlivňování osob vlastnicích lesy a hospodařících v nich. Množství povinností, příkazů a zákazů vyslovených v zákoně je relativně vysoké. Celá problematika lesního hospodaření dle našeho názoru by šla legislativně řešit posílením významu role odpovědných lesních hospodářů se zmenšením četnosti rozhodování a správních úkonů prováděných orgány státní správy lesů.

D. Odpovědnost za zachování lesa.

Odpovědnost za zachování lesa má prioritně vlastník lesa. Zákon mu ukládá povinnosti, viz text výše, při zajištění řádného hospodaření v lese a většinu povinností k ochraně lesa před škodlivými činiteli. Proto také většina opatření orgánů státní správy uložených k zajištění nápravy zjištěných nedostatků při obnově a ošetřování lesa, i když poškození či zničení lesa způsobila jiná osoba než vlastník, směřuje k jeho osobě.

Ochranu lesa lze zajistit mimo jiné také uplatněním odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku. Vlastník nebo uživatel lesa může prostřednictvím náhrady škody získat sumu finančních prostředků potřebných též k zajištění obnovy poškozeného lesa.

Zvláštní ustanovení o náhradě za poškození lesa obsahuje § 21 lesního zákona. Ustanovení tohoto paragrafu upřesňuje jednotlivé možnosti poškození lesa, za které lze požadovat náhradu, přičemž způsob výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích stanoví právním předpisem Ministerstvo zemědělství po dohodě s Ministerstvem financí.

Delikt ní odpovědnost vyplývající z ustanovení lesního zákona spočívá v odpovědnosti za přestupky uvedené v § 53 lesního zákona, za správní delikty uvedené v § 54 a 55 lesního zákona a v odpovědnosti za trestné činy.

Správního deliktu se může dopustit fyzická i právnická osoba, a to včetně vlastníka lesa, naplněním některé ze skutkových podstat deliktů uvedených pod sankcí uložení pokuty v § 54 a 55 lesního zákona. V této souvislosti je nutné podotknout, že skutkové podstaty jiných správních deliktů uvedené v ustanoveních § 54 a v § 55 jsou prakticky totožné. Když tedy orgán státní správy lesů rozhoduje o uložení sankce za jiný správní delikt, jehož skutková podstata je obsažena v § 54 i v § 55, zvolí mezi těmito dvěma ustanoveními podle principu obecného a speciálního. Tedy postihuje-li vlastníka lesa, uloží sankci podle ustanovení § 55, postihuje-li jinou osobu odlišnou od vlastníka lesa, uloží sankci podle § 54.

K častým porušením zákona dochází neoprávněnou těžbou dříví vlastníkem lesa nebo jinou osobou. Tato činnost naplňuje skutkovou podstatu některého ze správních deliktů uvedených v § 54 odst. 1 písm. c) nebo § 55, zejména v odst. 1 písm. d) a e) lesního zákona, s uložení pokuty až do výše 1 000 000 Kč. Vysoká míra nebezpečnosti tohoto jednání se odrazila ve formulaci skutkové podstaty trestného činu poškozování lesa těžbou nebo jinou činností v § 295 trestního zákona č. 40/2009 Sb. Dopustí se jej: „Kdo, i z nedbalosti, těžbou lesních porostů nebo jinou činností provedenou v rozporu s jiným právním předpisem způsobí, byť i připojením k již existující holině, vznik holé seče nebo způsobí závažné poškození lesa na celkové větší ploše lesa nebo proředí lesní porost pod hranici zakmenění stanovené jiným právním předpisem na celkové větší ploše lesa“. Za tento skutek může být potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti, ve zprůsněné sazbě až na čtyři léta nebo zákazem činnosti. Odpovědnost za trestné činy poškozování a ohrožení a životního prostředí včetně lesa jsou uvedené v § 293 a § 294 trestního zákona č. 40/2009 Sb. Dále můžeme zmínit také trestný čin obecného ohrožení (§ 272, § 273 trestního zákona), a to např.: způsobením požáru lesa. Nepřímo chrání les také skutková podstata trestného činu poškozování cizí věci (§ 228 trestního zákona).

Závěrem k analýze lesního zákona:

Za hlavní nedostatek současné úpravy považujeme zcela jednoznačně vícekolejnost **státní správy**, kdy vedle obecné státní správy lesů, tvořené obecními úřady obcí s rozšířenou působností, krajskými úřady a ministerstvem zemědělství, paralelně existuje státní správa lesů, představovaná ministerstvem životního prostředí a ČIŽP. Jak obecná, tak environmentální státní správa lesů přitom aplikují tytéž předpisy – zejména lesní zákon a prováděcí vyhlášky k němu vydané; obě však, bohužel, často rozdílným způsobem. Funkcí státní správy lesů je prosazování veřejného zájmu při nakládání s lesy, přičemž veřejným zájmem je i ochrana vlastníků lesů. Aby tuto funkci splnila, má státní správa lesů k dispozici celou řadu nástrojů. Jde nejen o nástroje donucovací, mezi něž patří i právní normy, ale i nástroje přesvědčovací, jako je poradenství a lesnická osvěta nebo např. dotace a daňové úlevy. Obecná státní správa lesů u nás celkem jednoznačně preferuje nástroje donucovací, což platí i pro environmentální státní správu lesů. Do působnosti ČIŽP spadá nejen ochrana lesa, ale i ochrana jiných složek životního prostředí - vody, ovzduší, přírody a krajiny atd. Důležité je, aby systém kontroly byl jednotný a maximálně efektivní. Z tohoto pohledu není současný stav vyhovující, neboť zmíněná dvoukolejnost státní správy lesů vede v první řadě ke dvojí interpretaci práva, což narušuje princip právní jistoty. V řadě druhé je celý systém finančně nákladný, což nespĺňuje zásadu procesní ekonomie.

Navrhuje se sjednotit kompetence OVM, přesně nadefinovat jejich působnosti.

Mimo jiné ve smyslu výše uvedeného komentáře se **doporučuje přesně nadefinovat:**

- a) státní dozor**
- b) ukládání pokut, sankční řízení**
- c) instalace lesní stráže, udělování licencí.**

Zároveň **provést systémově revizi organizační struktury orgánů veřejné moci, včetně jasné institucionalizace ve vztahu ke správě lesa, např.**

- a) lesní úřad – správní orgán 1. stupně (v rámci ÚORP; změnit dislokaci; regionální rozsah – provést přílohou zákona, nařízením vlády);**
- b) krajský lesní úřad – správní orgán 2. stupně (začleněný do struktury krajských úřadů);**
- c) ministerstvo zemědělství – ústřední orgán státní správy lesů, mj.: vykonávající i vrchní státní dozor v lesích zaměřený na dodržování zákona o lesích a na výkon státní správy lesů.**

Lesní zákon by měl komplexním způsobem řešit danou oblast v plném rozsahu jak z hlediska vykonávaných činností, tak i z pohledu institucionálního; měl by vymezit kompetence všech orgánů, organizací, subjektů vyskytujících se a zasahujících do činností souvisejících s lesy, včetně jejich identifikace a definování jejich působností, příp. popisu jejich činností.

V zákoně by měly být transparentně stanoveny hlavní zásady, cíle, definice (užívání, hospodaření, výkon vlastnických práv, ochrana atd.), priority potřebné pro kvalitní a účelné hospodaření v lese, pro jeho užívání a odbornou správu.

V rámci navrhované úpravy zákona řešit i další problematiku, zejména omezit administrativu ÚORP. Za tím účelem provést věcně odbornou systematickou revizi vedených správních řízení, vydávaných rozhodnutí z hlediska obsahového. Rozhodnout, která řízení lze nahradit pro všechny účastníky transparentními podmínkami obsaženými v prováděcích předpisech. Opačně z hlediska obsahového rozhodnout, které prováděcí předpisy nejsou pro praktickou aplikaci nezbytné.

Rovněž by měla být v zákoně přepracována ustanovení uvedená výše v textu jako nesprávná, neúplná, kontraverzní.

Zákon o lesích by nemusel řešit jenom vlastní činnosti, hospodaření v lese, ale rovněž by v něm mohly být zapracovány souvztažnosti s oblastmi, odvětvími, institucemi, které mají vliv na činnosti v lese, do kterých tyto činnosti zasahují nebo naopak, jako např.:

- **ochrana životního prostředí;**
- **ochrana rostlin, zvěře, vody, ovzduší, půdy;**
- **vzdělávání;**
- **informační systémy, poskytování informací;**
- **veřejná osvěta;**
- **poradenství, konzultační činnost;**
- **místní správa;**
- **doprava;**
- **územní plánování, investiční nelesnická činnost, dobývací činnost.**

V zákoně by mohly být zakotveny zásady a podmínky pro profesní a institucionální sjednocení vlastníků, hospodářů a podnikatelů v lese; pro zvýšení prestiže lesnictví

iniciovat vytvoření profesní samosprávy v oboru vznikem lesnické komory). To všechno za účelem nejen zvýšení prestiže lesnictví jako oboru, ale pro vytvoření možnosti sjednocovat, koordinovat, ovlivňovat účastníky na správě a užívání lesa, zvyšovat kvalitu, efektivitu všech činností prováděných v lesích a s lesy souvisejících.

Vhodné by např. bylo vytvořit standardy formou vydáním vyhlášky ministerstva (podzákonnou normou) pro provádění rekultivace (opětovné zalesňování) pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům (nelesnické využití). Vytvoření standardů rekultivace lesních pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům by mohlo vést k snížení administrativy i k zefektivnění a zvýšení kvality při hospodaření na lesních pozemcích.

3.2 Zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnicky významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin)

Speciální zákon k zákonu o lesích, rozpracovává Směrnici Rady ES č. 105/1999 o uvádění reprodukčního materiálu lesních dřevin na trh.

Zákon obsahuje 44 paragrafů, 5 částí, 9 hlav. Ustanovení předmětného zákona novelizovala zákon o lesích, zákon o správních poplatcích, zákon o ČIŽP a její působnosti v ochraně lesa.

Tento zákon lze charakterizovat jako technicko procedurální normu, která řeší náležitosti a postupy v uvádění reprodukčního materiálu do oběhu. Řeší uznávací řízení, genové základny, licence a licenční řízení.

Přehled předpisu		Legenda
§ 1 – § 40	ČÁST PRVNÍ – UVÁDĚNÍ REPRODUKČNÍHO MATERIÁLU LESNÍCH DŘEVIN, URČENÝCH K OBNOVĚ LESA A K ZALESŇOVÁNÍ, DO OBĚHU	
§ 1 – § 2	HLAVA I – ÚVODNÍ USTANOVENÍ	
§ 3 – § 10	HLAVA II – UVÁDĚNÍ REPRODUKČNÍHO MATERIÁLU DO OBĚHU	
§ 8 – § 10	Průvodní list	
§ 11 – § 18a	HLAVA III – UZNÁVACÍ ŘÍZENÍ	
§ 19	HLAVA IV – GENOVÉ ZÁKLADNY	
§ 20 – § 23	HLAVA V – LICENCE A LICENČNÍ ŘÍZENÍ	
§ 24 – § 25	HLAVA VI – EVIDENCE A DOZOR	
§ 26 – § 33	HLAVA VII – VEŘEJNÁ SPRÁVA V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S REPRODUKČNÍM MATERIÁLEM	
§ 34 – § 36	HLAVA VIII – POKUTY A ZVLÁŠTNÍ OPATŘENÍ	
§ 37 – § 40	HLAVA IX – USTANOVENÍ SPOLEČNÁ A PŘECHODNÁ	
§ 41	ČÁST DRUHÁ – Změna zákona o lesích a o změně a doplnění některých zákonů // (lesní zákon)	
§ 42	ČÁST TŘETÍ – Změna zákona o správních poplatcích	
§ 43	ČÁST ČTVRTÁ – Změna zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa	
§ 44	ČÁST PÁTÁ – ÚČINNOST	

Bližší se v tomto materiálu zabýváme:

a) Evidencí a dozorem - §24, 25 – v takto nadepsané hlavě není výslovně v obsahu formulován dozor; předpokládá se, že dozor provádí celní orgány?!

b) Kompetence orgánů veřejné správy jsou uvedeny v hlavě VII „veřejná správa“.

V oblasti nakládání s reprodukčním materiálem, jsou uvedeny duplicitně OVM, které jsou v zákoně 289/1995 Sb. s výjimkou celních orgánů. Kompetence celních orgánů nejsou definovány. Kompetence uvedená v § 32 vrchní státní dozor prováděná MŽP je diskutabilní. Platí v tomto případě argumentace obdobná jako je uvedena i u vrchního státního dozoru, v komentáři analýzy k zák. č. 289/95 Sb.

Většina textu zákona se zabývá administrativními záležitostmi (obsahovými i formálními) v rámci prováděných činností a řízení.

Správně by měly být některé činnosti a podmínky v prováděcí vyhlášce k zákonu z důvodu racionálnosti legislativních postupů – týká se mj. § 5 odst. 2- 4; § 6 odst. 2; § 8 odst. 1 – 8; § 10, hlava III - § 11 – 16; § 25 odst. 2.

Lze konstatovat, že tento zákon mohl být řešen s větším rozsahem prováděcí vyhlášky. Pochybnosti jako v zák. č. 289/95 Sb. jsou u vrchního státního dozoru MŽP. V rámci lesního zákona by mělo být transparentně vyřešeno a jasně rozlišen rozdíl mezi vrchním státním dozorem správy lesů a vrchním státním dozorem na úseku ochrany životního prostředí (prováděného i v lesích).

3.3 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Jedná se o obecný zákon o ochraně přírody, relativně rozsáhlý, komplexní, obsahující 9 částí, 14 hlav, 93 paragrafů. V zákoně je uvedený v § 1 jeho stručný účel, s ne příliš komplexně pojatou definicí ochrany přírody a krajiny v § 2.

Problematika ochrany životního prostředí se prolíná s problematikou hospodaření a ochrany lesů mj.:

- v oblasti obecné ochrany rostlin a živočichů
- v oblasti ochrany volně žijících ptáků
- v oblasti ochrany krajinného rázu a přírodního parku
- ve zvláště chráněném území, kterými jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky ve způsobu jejich zřizování a zvláštním hospodařením v nich.

Orgány ochrany přírody jsou:

- obecní úřady (OÚ)
- pověřené obecní úřady (PÚ)
- obecní úřady s rozšířenou působností (ÚORP)
- krajské úřady (KÚ)
- správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (SNP, SCHKO)
- Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP)
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP)
- újezdní úřady, ministerstvo obrany (ÚJÚ, MO)

Problematiku lesů speciálně řeší § 22 Lesy národních parků, zde jsou zmíněny základní zásady hospodaření správy lesů národního parku; § 31 řeší podmínky zařazování lesů do národních přírodních rezervací.

§ 58 řeší náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření; v části šest zákon o ochraně přírody sofistikovaně řeší (na rozdíl od lesního zákona) problematiku související s výkonem státní správy a problematiku ŽP – omezení uživatelů přírody, účast obcí, právo na informace, vědu a výzkum, spolupráci při ochraně přírody.

Zvýraznění kompetencí OVM související s lesem:

ÚORP:

- vydávají závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků
- vykonávají státní dozor k ochraně přírody a krajiny

KÚ:

- vydávají závazná stanoviska ke stanovení lesních hospodářských plánů a k lesním hospodářským osnovám

Výše uvedené kompetence jsou vykonávány ÚORP a KÚ coby orgány životního prostředí. Mělo by být v zákonech o ochraně životního prostředí a o lesích transparentně odlišeno označením orgánů KÚ a ÚORP (označení KÚ, ÚORP je obecné, nicméně neidentifikuje při aplikaci zda se jedná o „lesní úřad“ nebo úřad ochrany životního prostředí na rozdíl od např. od identifikace stavebního úřadu v rámci ÚORP).

SNP, SCHKO:

- vydávají souhlasy k činnostem a zásahům vymezeným v bližších ochranných podmínkách národních parků, CHKO
- vydávají opatření obecné povahy

MŽP:

- je ústředním orgánem státní správy ochrany přírody v ČR
- vykonává vrchní státní dozor v ochraně přírody
- zpracovává a schvaluje plány péče o NP, CHKO, atd
- je odvolacím orgánem ke KÚ, ČIŽP, SNP, SCHKO
- vyhlašuje národní přírodní rezervace, národní přírodní památky

ČIŽP:

- vykonává dozor nad ochranou přírody
- v případě škody je oprávněna naříditi omezení
- ukládá pokuty za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny
- pokud by stejné řízení zahájil ÚORP, KÚ, SNP, SCHKO ČIŽP v řízení nepokračuje, rozpor se zásady Správního řádu! – nesprávnost ve stanovení kompetencí.

Zvláštní ustanovení o správním řízení § 83 a § 84 a násl. analýza vnímá jako legislativní exces vůči Správnímu řádu. Uvedené dva § řeší obdobnou problematiku jako obecný procesní předpis pro správní řízení.

Poněvadž les je významnou součástí přírody a krajiny, proto se v něm uplatní také dozor vykonávaný orgány ochrany přírody. Ten náleží dle § 85 zákona vykonávat orgánům ochrany přírody na úrovni krajských úřadů a správám národních parků a chráněných krajinných oblastí. K vrchnímu státnímu dozoru je příslušné (stejně jako k vrchnímu státnímu dozoru v lesním hospodářství) Ministerstvo životního prostředí. Krajské úřady a správy dozírají na to, jestli nedochází v obvodu jejich působnosti k ohrožování zájmů ochrany přírody a krajiny, dále dozírají na dodržování zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti také ukládají opatření k odstranění zjištěných závad. Zejména dozírají tyto orgány v souladu s ustanovením § 85 zákona na to, jak jsou dodržována vydaná rozhodnutí a závazná stanoviska na úseku ochrany přírody a krajiny, plněny povinnosti fyzických a právnických osob, které vyplývají z předpisů na ochranu přírody a krajiny, zajišťovány ochranné podmínky zvláště chráněných částí přírody a dodržována ochrana významných krajinných prvků (tj. i lesa) a připravovány a naplňovány plány, projekty a opatření k obnově systému ekologické stability. Ministerstvo životního prostředí v rámci vrchního dozoru v ochraně přírody dozírá na to, jak orgány ochrany přírody, stráž přírody a fyzické i právnické osoby provádějí ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a prováděcích předpisů, zejména, jak jsou dodržována rozhodnutí a závazná stanoviska orgánů ochrany přírody, plněny povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, zpracovávány a zajišťovány plány péče o zvláště chráněná území a záchranné programy rostlin a živočichů a dodržovány podmínky ochrany národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních

památek. Pokud zjistí Ministerstvo životního prostředí závady, je oprávněno i povinno uložit opatření potřebná k jejich odstranění.

Omezení vlastníků resp. hospodařících osob v lese dle zákona č. 114/1992 Sb.

Chronologicky uvádíme výčet ustanovení zákona, které svým obsahem omezují, limitují vlastníky příp. osoby hospodařící v lese, tzn. ukládají povinnosti, vyslovují zákazy, nebo stanovují podmínky či jiná pravidla.

§ 4 odst. 3 - Závazná stanoviska orgánu ochrany přírody. V tomto ustanovení zákona jsou závazná stanoviska nezbytná ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů. **Závazná stanoviska jsou dále mj. řešena v § 4 odst. 2, 4, § 58 odst. 2, § 90 odst. 1 zákona; následně lze vycházet ze Správního řádu - § 136 odst. 1 b), § 149 a). Závazná stanoviska jsou významným instrumentem k ovlivňování chování vlastníků a osob hospodařících v lese (i k jejich omezování).** Problematické je však speciálně výše uvedené ustanovení § 4 odst. 3 z pohledu možné ochrany osob (dotčených stanovisky dle tohoto ustanovení zákona) formou opravného prostředku resp. soudního přezkoumání. Ani Nejvyšší správní soud při výkladu tohoto ustanovení nebyl jednotný, viz nálezy NSS sp. zn. 2 As 75/2009, 2 As 64/2010, kde je konstatováno, že rozhodovací činnost NSS v tomto případě je rozporná. **V rámci analýzy se doporučuje ustanovení § 4 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. přeformulovat tak, aby neumožňovalo dvojjaký výklad při jeho aplikaci a zároveň umožňovalo ochranu práv vlastníků a osob garantovaných ústavním pořádkem.**

§ 16 - Základní ochranné podmínky národních parků, kde je formulována celá řada zákazů, jako např.: hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch; vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu a vozidel vodohospodářských organizací; zavádět intenzivní chovy zvěře, například obory, farmové chovy a bažantnice, kromě záchranných chovů, a používat otrávených návnad při výkonu práva myslivosti; měnit stávající vodní režim pozemků; měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národního parku;

povolovat a umisťovat nové stavby, vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o národní park.

§ 22 - Lesy národních parků. Lesy v národním parku nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských, ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Příslušnost hospodařit s majetkem k lesům, lesnímu půdnímu fondu a jinému lesnímu majetku ve státním vlastnictví, který je na území národních parků a jejich ochranných pásem, převedou právnické osoby vykonávající příslušnost hospodařit s majetkem na příslušnou správu národního parku do jednoho roku od nabytí účinnosti tohoto zákona a u národních parků vyhlášených po nabytí účinnosti tohoto zákona do jednoho roku od vyhlášení národního parku.

§ 23 - Právo vlastnictví k některému majetku v národních parcích. Lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.

§ 26 Základní ochranné podmínky chráněných krajinných oblastí. Na celém území chráněných krajinných oblastí je řada zákazů, z pohledu správy lesů je jeden z nejvýznamnějších zákazů měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany chráněné krajinné oblasti.

Na území první zóny chráněné krajinné oblasti je dále zakázáno umisťovat a povolovat nové stavby, povolovat a měnit využití území, měnit současnou skladbu a plochy kultur, nevyplývá-li změna z plánu péče o chráněnou krajinnou oblast.

§ 29 Základní ochranné podmínky národních přírodních rezervací. Na celém území národních přírodních rezervací je mj. zakázáno: hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch, provádět chemizaci, změnu vodního režimu a terénní úpravy, povolovat a umisťovat stavby, měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany národní přírodní rezervace.

§ 31 Lesy národních přírodních rezervací. Lesy v národních přírodních rezervacích nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských; ustanovení o zásazích proti škůdcům a o

případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody.

§ 32 Právo vlastnictví k některému majetku v národních přírodních rezervacích Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních rezervací, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.

§ 34 Základní ochranné podmínky v přírodních rezervacích.

Na celém území přírodních rezervací je zakázáno: hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškozovat půdní povrch, používat biocidy, povolovat a umisťovat nové stavby, povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů, sbírat či odchytávat rostliny a živočichy, kromě výkonu práva myslivosti a rybářství či sběru lesních plodů, měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany přírodní rezervace.

§ 35 Národní přírodní památka. Lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních památek, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci . Obdobné omezení je u

§ 36 přírodní památky ve státním vlastnictví.

§ 40 Postup při vyhlášení zvláště chráněných území a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území Je-li třeba vyhlásit zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo nebo vymežit zóny ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti podle části třetí tohoto zákona, orgán ochrany přírody zajistí zpracování návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, jeho ochranného pásma anebo návrhu na vymezení zóny ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti. Omezení vlastníků dotčených nemovitostí nebo rozsah ochrany podle právního předpisu, kterým se vyhláší nebo mění zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo nebo vymezují či upravují zóny ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti, nesmí přesáhnout rozsah omezení nebo rozsah ochrany vyplývajících z návrhu zpracovaného orgánem přírody, upraveného podle

rozhodnutí o námitkách, pokud by tím byly zpřísněny nebo rozšířeny dosavadní ochranné podmínky nebo rozsah ochrany území.

§ 45c Ochrana evropsky významných lokalit. Evropsky významné lokality vyhlášené jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody. Pro zachování nebo zlepšení dochovaného stavu předmětů ochrany v evropsky významných lokalitách zajišťuje ministerstvo životního prostředí zpracování souhrnů doporučených opatření pro evropsky významné lokality. Souhrny doporučených opatření pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti předává ministerstvo životního prostředí do Ústředního seznamu ochrany přírody a zveřejňuje je na portálu veřejné správy.

Jeden pozitivní prvek, kdy MŽP neřeší doporučení prostřednictvím zákona nebo vyhlášky, ale mimoprávním postupem.

§ 45g Podmínky pro vydávání povolení, souhlasů, stanovisek nebo výjimek ze zákazů.

Povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku ze zákazu podle tohoto zákona pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona, nestanoví-li zákon jinak.

Obdobně jako je výše uvedeno, stanovuje zákon i základní podmínky ochrany památných stromů, zvláště chráněných rostlin, chráněných živočichů, nerostů, které jsou pro vlastníky lesů výrazně omezující.

Důležitá ustanovení zákona pro vlastníky lesů jsou obsažena v části šesté nazvaná „Některá omezení vlastnických práv, finanční příspěvky při ochraně přírody, přístup do krajiny, účast veřejnosti a právo na informace v ochraně přírody“, kde v §§ 58 – 74 jsou řešeny mj. náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření, zajištění pozemků k tvorbě systému ekologické stability, vstup na pozemky, přístup do krajiny, omezení vstupu z důvodu ochrany přírody.

Klíčové a nejsilnější oslabení vlastnických práv obsahují:

§ 60 Vyvlastnění a obligatorní převod příslušnosti hospodařit s majetkem, kdy vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem. Při vyvlastňování se postupuje podle zvláštních předpisů o vyvlastnění, a to na návrh orgánu ochrany přírody. Příslušnost hospodařit s majetkem k nemovitosti ve státním vlastnictví může převést orgán ochrany přírody na sebe. Převod příslušnosti hospodařit s majetkem je bezúplatný; úplatně lze příslušnost hospodařit s majetkem převést pouze v případech, kdy převádějící nabytí nemovitost úplatně.

§ 61 Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků. Vlastníci nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a vlastníci pozemků souvisejících s jeskyněmi jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od obdržení nabídky pozemku písemně závazný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.

§ 66 Omezení a zákaz činnosti. Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

Jak bylo výše uvedeno v rozsáhlém exkursu, obsahuje zákon rozsáhlý katalog opatření omezující vlastníky příp. hospodáře v lesích, specifickým jsou ještě dispozice s majetkem ve vlastnictví státu. Všechna tato ustanovení jsou vynutitelná prostřednictvím orgánů státní správy s možností sankcí.

Rozsáhlý soubor zákazů, příkazů a regulačních opatření je podpořen částí osmou zákona nazvanou „**Odpovědnost na úseku ochrany přírody**“, kde v §§ 86 – 89 je popsáno téměř sedmdesát druhů přestupků a správních deliktů, včetně doprovodných opatření jako je odstranění následků neoprávněných zásahů, vybírání a vymáhání pokut.

V ustanovení o přestupcích a správních deliktech se kompetence vztahují na všechny OVM z ochrany přírody. V § 88 a) zákona týkající se vymáhání pokut je zjevná nesprávnost. Citace zákona: „Pokutu uloženou inspekcí nebo správou podle § 87 nebo § 88 anebo újezdním úřadem vybírají tyto úřady. V ostatních případech pokutu vybírá a vymáhá orgán ochrany přírody, který ji uložil“. Konec citace. Jedná se o první dvě věty paragrafu

s identickým obsahem, sdělené jinou formou. K nesprávnosti došlo novelou zákona, kdy z první věty byl vypuštěn jiný vymáhající orgán.

Zákon o ochraně přírody je svým způsobem některými ustanoveními speciálním zákonem k zákonu o lesích. V zákoně o ochraně přírody by měly být odstraněny nesprávnosti, nejasnosti uvedené v textu viz výše. Rovněž v obou citovaných zákonech by měl být upřesněn jejich vztah, včetně rozdílnosti ve vrchním státním dozoru na úseku lesů a v oblasti životního prostředí; dále pak by měly být odlišeny působnosti resp. stejně označené orgány ÚORP, KÚ vykonávající státní správu lesů a životního prostředí.

Závěrem analýzy zákona na ochranu přírody lze konstatovat, že se jedná o rozsáhlou normu, z hlediska označení obsahu struktury ne příliš přehlednou, která je typická rozsáhlým souborem administrativních opatření charakterizovaných příkazy, zákazy, pravidly, sankcemi. Vzhledem k překryvu kompetencí a rozsáhlostí administrativních opatření jsou pochybnosti o efektivnosti, účelnosti a úspěšnosti celého systému. Celý environmentální systém přistupuje k osobám, vlastníkům, hospodařícím subjektům, uživatelům zvnějšku administrativními zásahy a opatřeními, jakoby nevnímal, že místo byrokratických opatření a zásahů dost často neúčinných nebo i absentujících, by daleko efektivnější byl systém, do kterého by byly přímo zahrnuty, zainteresovány a jím motivovány všechny subjekty (osoby) výše uvedené. Neplatí přímá úměra, čím více administrativních opatření, zákazů, příkazů sankcí, tím větší pořádek, kvalita spravovaného prostředí. Je podstatné do jaké legislativní (společenské) role jsou potencionální rušitelé prostředí postaveni. Rovněž tak efektivnímu způsobu správy životního prostředí by přispělo vytvoření jednoznačného, jednoduchého systému kompetentních orgánů veřejné moci.

V rámci analýzy se doporučuje ustanovení § 4 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. přerformulovat tak, aby neumožňovalo dvojjaký výklad při jeho aplikaci.

3.4 Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí (dále jen ČIŽP) a její působnosti v ochraně lesa

Zákon se člení na dvě části, obsahuje devět paragrafů. Tímto zákonem je zřízena ČIŽP jako orgán státní správy, který je podřízen MŽP ČR.

Uspořádání ČIŽP se člení na ústřední a oblastní inspektoráty – není symetrické s ostatními orgány státní správy s působností pro oblast lesů i životního prostředí.

Působnost stanovuje zákon č. 282/1991 Sb. a další zákony, které nejsou v tomto předpisu specifikovány. Kompetence v zákoně jsou specifikovány ne příliš podrobně v § 3:

- zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí; jejich příčiny,
- ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě,
- provádí kontrolu uložených opatření.

Podle § 4 ČIŽP může uložit pokutu až 5 mil. Kč z důvodů týkajících se např.:

- neoprávněného užívání lesní půdy,
- ohrožení životního prostředí při zpracování lesnického hospodářského plánu,
- vytvoření podmínek pro působení škodlivých činitelů,
- neplnění opatření uložených orgány ŽP podle zvláštních zákonů – zde zákon o lesích,
- neplnění povinností stanovených zvláštním právním předpisem, myšleno zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin.

Působnosti ČIŽP uvozuje § 2 zákona obecně – dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí. **V zákoně č. 289/1995 Sb. o lesích není ČIŽP jako orgán státní správy uveden, ani v § 50 lesního zákona řešící dozor v lesním hospodářství.**

Dále je působnost ČIŽP obsažena v zák. č. 149/2003 Sb., o nakládání s reprodukčním materiálem:

- § 31 kontrola – povinnost kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem.

ČIŽP má stanoveny kompetence i v dalších zákonech:

- č. 254/2001 Sb., o vodách;
- č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků na trh;
- č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií;
- č. 477/2001 Sb., o obalech;
- č. 114/1992 Sb. - § 80, o ochraně přírody a krajiny; podstatné ustanovení lze aplikovat i pro státní dozor v lesích;
- č. 167/2008 Sb. – o předcházení ekologické újmě;
- č. 86/2002 Sb. – o ochraně ovzduší;
- č. 100/2004 Sb. - o obchodování s ohroženými druhy;
- č. 162/2003 Sb. - o podmínkách provozování ZOO;
- č. 78/2004 Sb. - o nakládání s geneticky modifikovanými organismy;
- č. 91/1996 Sb. – o krmivech;
- č. 276/2003 Sb. – o Antarktidě atd.

V souladu s ustanoveními zákona č. 282/1991 Sb., zjišťuje inspekce nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, příčiny, které je způsobují a vyžaduje jejich odstranění a nápravu. Zjišťuje také osoby zodpovědné za nedostatky a škodlivé následky a ukládá jim opatření k nápravě a pokuty (až do výše 5 mil. Kč, resp. 10 mil. Kč v případě opakovaného uložení). Pokutu je oprávněna uložit za ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích neoprávněným používáním lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, ohrožením, případně poškozením životního prostředí při zpracování lesního hospodářského plánu a jeho realizaci, zaviněným vytvořením podmínek pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, neplněním opatření uložených orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů (s odkazem nenormativního charakteru na zákon o lesích) a zákona o České inspekci životního prostředí nebo neplněním povinností stanovených zvláštním právním předpisem.

ČIŽP dále provádí kontrolu uložených opatření. V případě hrozící škody je oprávněna naříditi omezení, popřípadě zastavení výroby nebo jiné činnosti do doby, než budou nedostatky a jejich příčiny odstraněny. Podle § 7 zákona o ČIŽP plní úkoly inspekce inspektoři, kteří se prokazují průkazy ČIŽP a mají při výkonu povinností vyplývajících z jejich pracovního poměru právo nosit lesnický stejnokroj se státním znakem a služebním označením. K plnění svých povinností jsou inspektoři oprávněni v nezbytně nutném rozsahu vstupovat, resp. vjíždět na cizí pozemky a vstupovat do cizích objektů užívaných pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti (pokud k tomu není třeba povolení podle zvláštních předpisů), provozovatele objektu však musí předem informovat. V případě, že by byla tímto postupem způsobena škoda, odpovídá za ni stát, který se jí nemůže zprostit. Inspektoři jsou dále oprávněni požadovat potřebné doklady, údaje a písemná nebo ústní vysvětlení týkající se předmětu kontroly a mohou ukládat blokové pokuty. Naopak musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se v souvislosti s výkonem své činnosti dozvěděli. Inspektoři jsou také ze zákona lesní stráží, a náleží jim proto dále relevantní práva a povinnosti. V rámci působení na úseku ochrany přírody a krajiny dozírá v souladu s § 80 zákona na ochranu přírody a krajiny ČIŽP na to, jak jsou dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny fyzickými a právníckými osobami, a na rozdíl od její dozorové činnosti v ochraně lesa také orgány veřejné správy – vyjma orgánů ústředních. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání, je zejména oprávněna ukládat opatření podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb. (omezení a zákaz činnosti), rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu, popřípadě ukládat povinnosti provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 ZOPK. V případech hrozící škody je ČIŽP oprávněna naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny ukládá inspekce právníckým a fyzickým osobám pokuty.

ČIŽP se podstatně rozšířily působnosti a agendy od doby jejího prvotního ustanovení a přijetí zákona o ČIŽP. Na základě rozsahu působností, velikosti a způsobu organizace jsou důvodné pochybnosti o možnosti v plném rozsahu vykonávat svěřený výkon státní správy. Rovněž jsou pochybnosti z hlediska systémovosti u dvoustupňové soustavy ČIŽP o správnosti pověření projednáváním odvolacích řízení ministerstvem životního prostředí.

Lze diskutovat o přežitém označení části názvu zákona oproti původnímu názvu v době ustavení ČIŽP citace: „... a její působnosti v ochraně lesa“. Jak již z názvu organizace ČIŽP vyplývá a jak postupně vplynulo v případě přiřazení řady působností

ne v ochraně lesa, ale obecně životního prostředí – viz výše, je v návaznosti na tuto skutečnost žádoucí upravit nejen název zákona, ale i dílčí působnosti uvedené v § 4 zákona.

Jedná se v případě MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru a ČIŽP o dvě další koleje ve vztahu ke státní správě lesů – jde tedy o trojkolejnost veřejné správy ... Teoreticky se mohou MŽP, ČIŽP a orgán státní správy lesů setkat na jednom místě v jednu chvíli, přičemž obsahem dozoru může být jedna a tatáž věc – ochrana lesa (např. před škůdci).

3.5 Nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany

Nařízení vymezuje území národního parku, deklaruje jeho poslání, provádí členění NAP do zón ochrany přírody.

V § 5 odst. 2 písm. p) základní povinnosti při ochraně NAP – schvalovat lesní hospodářské plány a plány mysliveckého hospodaření jen se souhlasem orgánu státní ochrany přírody.

V § 9 Péče o les je definován cíl dosáhnout přirozené skladby porostů, lesy se vyhláší za lesy zvláštního určení, pokud nesplňují kritéria lesa ochranného.

Vyhlášení KRNAP nesplňuje podmínku stanovenou § 15 zák. č. 114/1992 Sb, tj.: vyhlášení NAP zákonem. – viz komentář u ad. 3.6.

3.6 Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany

Uvedené nařízení vlády stanoví zřízení národního parku a podmínky jeho ochrany – obdoba nařízení vlády týkající se Krkonošského národního parku, viz výše.

Významné ustanovení zákona:

- § 5 základní povinnosti při ochraně národního parku;
- § 9 péče o les.

Vyhlášení NAP Šumava nesplňuje podmínku stanovenou § 15 zák. č. 114/1992 Sb, tj.: vyhlášení NAP zákonem. Vzhledem k tomu, že veškeré povinnosti v našem právním řádu je možné ukládat pouze na základě zákona (viz článek 4 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., kterým se vyhláší Listina lidských práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky) a některé parky jsou vyhlášeny formou nařízení vlády, je ukládání povinností, zákazů a stanovení činností v parcích řešeno přechodným ustanovením zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, které zní „Národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb.“ (viz ad. 5, 6, 7 předpisů uvedených v tomto dokumentu) jsou nadále chráněny jako národní parky - § 15 příp. chráněné krajinné oblasti § 25 zákona. Je diskutabilní do jaké míry je toto ustanovení zákona v rozporu s ústavním pořádkem.

3.7 Nařízení vlády č.164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany

Platí stejně jako u nařízení vlády č. 163/1991 Sb. v ad. 6:

- identický § 5 základní povinnosti;
- § 9 Péče o les jako u ostatních nařízení vlády vyhlašující NAP.

3.8 Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko

Tento zákon:

- vymezuje oblast národního parku;
- platí pro vyhlášenou oblast ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., správu vykoná správa parku;
- V § 5 nazvaném Péče o les jsou uvedeny povinnosti pro vlastníky a uživatele lesa, negativně vymezeno, nepoužívat ustanovení zákona o lesích.

3.9 Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů

Zákon obsahuje 29 paragrafů, novelizoval mj.: zákon o ochraně přírody, lesní zákon, zákon o ČIŽP. Jedná se o rozpracování předpisu Evropského společenství, určuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a její nápravě; vztahuje se i na lesy; rozlišuje preventivní opatření, nápravná opatření, příslušná řízení, finanční zajištění.

Státní správu podle tohoto zákona vykonávají MŽP, ČIŽP, SNP, SCHKO, MO, MM, KHS, ÚJÚ.

Výslovně správu lesů zmiňuje § 17 nazvaný Dotčené orgány v odst. 3: o řízení a uložení preventivních nebo nápravných opatření v předcházení nebo nápravě ekologické újmy na lesích je dotčeným orgánem příslušný orgán státní správy lesů, **kterým je ÚORP. Provázanost je s § 58 zák. č. 289/1995 Sb. o lesích – zvláštní význam pro analýzu nemá.**

U zák. č. 167/2008 Sb. platí, že mohl být součástí zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

3.10 Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Speciální zákon řešící problematiku myslivosti. Některá ustanovení jsou aplikovatelná i pro území lesů – např. ustanovení hovořící o honebních pozemcích.

Ingerence orgánů státní správy lesů do oblasti myslivosti je v následujících paragrafech zákona:

- § 2 stanovování jakostní třídy honitby;
- § 5 vypouštění zvěře do honitby;
- § 11 povinnosti uživatelů honiteb;
- § 17 zásady tvorby honiteb;
- § 31 změna a zánik honiteb;
- § 32 rozhodnutí držitele honitby o způsobu jejího využití;
- § 39 snížení stavu zvěře a zrušení jejího chovu;
- § 52 odpovědnost uživatele honitby;
- § 54 neuhrazené škody způsobené zvěří;
- § 55 uplatnění nároků.

Ústředním orgánem státní správy myslivosti v České republice, s výjimkou území národních parků, je Ministerstvo zemědělství. Na území národních parků je ústředním orgánem státní správy Ministerstvo životního prostředí.

Na území krajů je orgánem státní správy myslivosti krajský úřad v přenesené působnosti.

Na území hlavního města Prahy je orgánem státní správy myslivosti Magistrát hlavního města Prahy. **Rozšířená působnost, která je tímto zákonem svěřena obecním úřadům obcí, může být statutem hlavního města Prahy svěřena městským částem.**

Na území obcí je orgánem státní správy obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Na pozemcích určených pro obranu státu vykonává působnost krajů v přenesené působnosti a obcí s rozšířenou působností Ministerstvo zemědělství. V národních parcích vykonávají

správy národních parků působnost, která je svěřena obcím; působnost krajů vykonává Ministerstvo životního prostředí.

Ministr zemědělství zřizuje Mysliveckou radu jako svůj poradní sbor složený zejména ze zástupců jiných správních úřadů, celostátně působících mysliveckých organizací, zemědělských a lesnických organizací, vysokých škol a výzkumných ústavů s činností na úseku myslivosti.

Poznámka: Obdobně by mohl být vytvořen poradní, iniciativní orgán na úseku hospodaření v lesích.

Společný ústřední orgán státní správy pro les i myslivost je MZE.

Ministerstvo zemědělství jako ústřední orgán státní správy mj.:

- a) řídí výkon státní správy myslivosti;
- b) organizuje a řídí myslivecký výzkum a podílí se na vzdělávání v myslivosti;
- c) vypracovává koncepce rozvoje myslivosti.

U ostatních orgánů státní správy, myslivecké stráže, honebních společenstev není konstatován žádný problém.

3.11 Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby

Jedná se o jeden z tzv. privatizačních zákonů řešících převod zemědělských a některých lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby! Pozitivně i negativně vymezuje, které druhy pozemků, včetně lesních pozemků lze a které nelze převádět a na koho převádět. Realizátorem převodů je instituce „Pozemkový fond“, který převádí pozemky na nabyvatele za podmínek stanovených tímto zákonem. Převody lesních pozemků řeší § 17, 18. Pozemkový fond je zřízen zák. č. 569/1991 Sb., je označen jako právnická osoba, působnosti upravuje jeho Statut. **Nejsou jednoznačně nastaveny vztahy nadřízených orgánů, resp. zřizovatele (státu).**

3.12 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Správní řád je obecným (základním) předpisem *lex generalis* pro všechna řízení z oblasti státní správy; konkrétně je základním procesním předpisem upravujícím řízení před správním orgánem (správní řízení). Platný Správní řád upravuje vedení správního řízení i další činnosti a postupy správních orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

Správní řízení je ve Správním řádu definováno v § 9:

„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“.

Správním řízením je postup správního orgánu, jehož pravidla jsou stanovena Správním řádem a speciálními zákony, který má vést k vydání rozhodnutí ve věci (meritorního rozhodnutí), a to jak rozhodnutí konstitutivního (autoritativního, vrchnostenského) o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob tak i deklaratorního osvědčení o jejich existenci či neexistenci.

Správní řízení je součástí výkonu (provádění) veřejné správy. Jedná se o správní právo procesní. Procesem (řízením) v právním slova smyslu se chápe postup, který je zaměřen na stanovení nebo zjištění práv či povinností osob formou rozhodnutí (správního aktu) a dále postup zaměřený na výkon takového rozhodnutí.

Rozsah pojmu závisí na tom, které okruhy správních činností mají být výsledkem řízení.

Správní řád se člení na celkem 8 částí:

1. Úvodní ustanovení – vymezuje, na jaké právní vztahy dopadá a stanoví základní zásady, na nichž je nejen správní řád, ale i celé správní řízení postaveno;
2. Obecná ustanovení o správním řízení – definuje správní řízení a obsahuje úpravu postavení a úkonů správních orgánů i účastníků řízení a jejich zástupců, doručování, počítání času a určování lhůt, postupu před zahájením řízení, řízení v prvním stupni včetně dokazování a rozhodnutí, ochranu před nečinností správního orgánu, odvolací řízení, přezkumné řízení, obnovu řízení, nové rozhodnutí ve věci a správní exekuce;

3. Zvláštní ustanovení o správním řízení – upravuje speciální příslušnost orgánů právnických osob, změny příslušnosti a kompetenční spory, řízení před kolegiálním orgánem, dotčené orgány, zvláštní postupy před zahájením řízení (vysvětlení, zajištění důkazu a předběžnou informaci), společné řízení, sporné řízení, řízení o určení právního vztahu, řízení na místě, řízení s velkým počtem účastníků, řízení s předstihem žádosti a o výběru žádosti, záruku za splnění povinnosti, mezitímní a částečné rozhodnutí, závazná stanoviska, příkaz, doklad, rozklad a autoremeduru po podání žaloby ve správním soudnictví;
4. Vyjádření, osvědčení a sdělení – upravuje jak vyjádření, osvědčení a ověření, tak i jiná sdělení ze strany správního orgánu;
5. Veřejnoprávní smlouvy – upravuje problematiku veřejnoprávních smluv;
6. Opatření obecné povahy – upravuje problematiku opatření obecné povahy;
7. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení – mj. upravuje i stížnosti na postup správních orgánů a stanoví důležitou zásadu, že pokud nějaký speciální zákon vylučuje aplikaci správního řádu, tak se přesto vždy použijí základní zásady činnosti správních orgánů, obsažené v části první správního řádu;
8. Účinnost – od 1. 1. 2006.

Úvodní ustanovení Správního řádu stanovují základní zásady správního řízení. Tato ustanovení Správního řádu jsou v praxi opomíjena, a to jak při aplikaci zákona při správním řízení, tak v rámci legislativní činnosti, kdy speciální zákony k Správnímu řádu by mj. měli být v souladu se zásadami správního řízení stanovenými Správním řádem.

Základní zásady činnosti správních orgánů (vedení správního řízení) vyjadřují podstatné znaky správní působnosti. Jsou přímo aplikovatelné a jejich porušení může mít nepříznivé důsledky. Slouží také k výkladu ostatních ustanovení spr. řádu.

Správní řád rozlišuje jednotlivé fáze správního řízení:

- řízení před orgánem I. stupně (prvoinstanční řízení);
- řízení před orgánem II. stupně (odvolací řízení – alt. rozklad);
- exekuční řízení (exekuce n. výkon rozhodnutí).

Mimořádné opravné prostředky:

- Přezkumné řízení;
- Obnova řízení.

Zvláštní druhy správních konání:

- Vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení §§ 154 – 158 Správního řádu;
- Uzavírání veřejnoprávních smluv §§ 159 – 170 Správního řádu;
- Vydávání opatření obecné povahy - §§ 171 – 174 Správního řádu.

V praxi často diskutovaným tématem je problémovost výkonu rozhodnutí vydaných ve správním řízení. Správní řád tuto problematiku vykonávací části správního řízení – exekuční řízení řeší v §§ 103 – 129.

Exekuční řízení navazuje na nalézací či určovací řízení ve věci, pokud bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí, jímž byla účastníkovi uložena určitá povinnost, kterou účastník ve stanovené lhůtě dobrovolně nesplnil. Účastník se označuje jako povinný. Právní podklad, z něhož vyplývá povinnost, se nazývá exekuční titul.

Exekuce se dělí na:

- a) peněžitá plnění;
- b) nepeněžitá plnění.

Exekuční titulem je vykonatelné rozhodnutí nebo smír.

Exekuční titul uplatňuje správní orgán, který jej vydal nebo oprávněná osoba.

Ad a) Exekuce na peněžitá plnění:

Obecným exekučním správním orgánem, který na žádost správního orgánu uvedeného v § 105 odst. 1 písm. a) Spr. ř. nebo osoby oprávněné z exekučního titulu provádí exekuci na peněžitá plnění, je obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona (tj. finanční úřad, dříve celní úřad), nestanoví-li speciální zákon, že exekučním správním orgánem je přímo správní orgán, který vydal rozhodnutí nebo schválil smír v prvním stupni řízení.

U obecních nebo krajských úřadů řeší exekuční řízení § 106 odst. 2 Spr.ř.. Obecní úřad nebo krajský úřad je exekučním správním orgánem tehdy, je-li současně správním orgánem, který vydal rozhodnutí nebo schválil smír v prvním stupni řízení nebo je-li takovým správním orgánem jiný orgán územního samosprávného celku. Na žádost obecního úřadu může také alternativně provést exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona (finanční úřad).

Za podmínek daných zákonem může exekuční řízení na základě žádosti oprávněné osoby provést i okresní soud nebo soudní exekutor.

Při exekučním řízení se:

- postupuje dle Daňového řádu – zákon č. 280/2009 Sb. – nově (dříve zákon o správě daní a poplatků č. 337/1992 Sb).

Daňový řád v § 177 odst. 1 při exekuci odkazuje na postup dle zákona č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád (OSŘ). Ten v §251 - §338 a) rozlišuje 5 způsobů provedení peněžité exekuce:

1. příkázáním pohledávky na peněžní prostředky povinného na účtech u peněžních ústavů;
2. příkázáním jiné pohledávky než na účtu peněžního ústavu;
3. srážkou ze mzdy;
4. prodejem movitých věcí;
5. prodejem nemovitosti.

Ad b) **Exekuce na nepeněžitá plnění** §§ 107 – 129 Správního řádu:

Tento druh exekuce provádí správní orgán, který rozhodl v prvním stupni řízení (vč. obecního a krajského úřadu) nebo na žádost jiného správního orgánu ÚORP. V řízení se postupuje dle Správního řádu.

Jsou rozlišovány 3 druhy provedení nepeněžité exekuce:

- a) provedením náhradního výkonu;
- b) přímým vynucením - vyklizením, odebráním movité věci, předvedením;
- c) ukládáním donucovacích pokut.

Fáze exekuce rozlišujeme:

- a) exekuční výzva - § 109 Správního řádu (usnesení);
- b) nařízení exekuce:
 - 1. z moci úřední;
 - 2. na žádost oprávněné osoby;
 - 3. na žádost příslušného správního orgánu.

—————▶ Exekuční příkaz.

Ve speciálních zákonech řešících problematiku lesní správy jsou jako orgány provádějící výkon rozhodnutí příslušné orgány, které v tom kterém řízení rozhodovaly v 1. stupni. Za podmínek daných zákonem mohou orgány oprávněné k výkonu rozhodnutí tuto povinnost přenést na příslušný finanční úřad nebo okresní soud či soudního exekutora.

K úspěšnému výkonu rozhodnutí je nutná se strany vykonávajícího znalost příslušných předpisů a důslednost při samotném výkonu. V případě zjištění zvýšené četnosti problémů s vymáháním zejména nepeněžitých plnění ze strany např. ÚORP při výkonu státní správy dle zákona o lesích by bylo vhodné uvážit přeformulovat ustanovení týkající se ukládání nápravných opatření (věcných plnění).

Správní řád neobsahuje konkrétní kompetence orgánů veřejné moci, ani se nezabývá problematikou lesů. Má však určující význam pro výkon státní správy a vedená správní řízení ve všech oblastech veřejné správy, včetně správy lesů.

3.13 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Jedná se o tzv. zřizovací kompetenční zákon, který:

- a) zřizuje ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy;
- b) vymezuje okruh působnosti ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele je člen vlády České republiky;
- c) stanovuje zásady činnosti ústředních orgánů státní správy.

Ze zkoumaných orgánů veřejné moci jsou v tomto zákoně stanoveny rámcové kompetence:

- a) ministerstva zemědělství, které je ústředním orgánem státní správy lesů, myslivosti s výjimkou území národních parků;
- b) ministerstva životního prostředí, které je:
 - orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí;
 - je ústředním orgánem státní správy pro lesní hospodářství, myslivost v národních parcích;
 - je ústředním orgánem zkráceně řečeno pro životní prostředí a činnosti s tím související;
 - k zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády ministerstvo životního prostředí koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy;
 - ministerstvu životního prostředí je podřízena Česká inspekce životního prostředí.

Část druhá stanovuje okruh působnosti ústředních orgánů a § 20 jednoznačně stanovuje, že dle následujících zákonů ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy v okruhu své působnosti plní úkoly (kompetence, působnosti, vykonávají činnosti), které musí být v souladu se zák. č. 2/1969 Sb. Otázka je, zda-li zákon č. 2/1969 Sb. neměl být vydán jako ústavní zákon, aby dodal váhu působnostem v něm obsaženým, tak aby ostatní zákony s ním byly v souladu.

Konkrétně v zákonu o lesích č. 289/1995 Sb se jeví nesoulad působnosti ministerstva životního prostředí v § 50 odst 1 (citace: „Ministerstvo životního prostředí v rámci výkonu vrchního státního dozoru dozírá, jak orgány státní správy, právnické a fyzické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona myšleno lesního....“ Konec citace) s působností vrchního státního dozoru uvedenou pro ministerstvo životního prostředí v zákoně č. 2/1969 Sb., kde v § 19 odst. 1 je uvedeno citace: „Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí “.

3.14 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Tento zákon upravuje pracovní poměr úředníka ÚSC (obcí, krajů, hl. města Prahy, jeho městských částí) a jejich vzdělávání. Speciálně nad rámec Zákoníku práce stanovuje mj.:

- a) předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a pro jmenování vedoucího úřadu;
- b) způsob výběru zájemců o uzavření pracovní smlouvy;
- c) dobu trvání pracovního poměru;
- d) podmínky odvolání úředníka z funkce;
- e) významným ustanovením zákona je stanovení základních povinností úředníka;
- f) pro kvalitní výkon veřejné správy je zákonem zavedeno systematické vzdělávání úředníků;
- g) zavedení institutu zvláštní odborné způsobilosti. Zvláštní odborná způsobilost zahrnuje souhrn znalostí a dovedností nezbytných pro výkon činností stanovených prováděcím předpisem.

Podřazené (prováděcí) předpisy jsou:

a) Vyhláška MV č. 511/2002 Sb. o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků ÚSC.

Mj.: pro výkon státní správy lesů není úředník povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost dle přílohy č. 2 vyhlášky, pokud vystudoval bakalářské nebo studijní programy lesní inženýrství obor lesní inženýrství, nebo lesnictví obor lesnictví. Uvedené platí bez ohledu na to, kdy úředník školu absolvoval, tedy i za předchozích právních úprav. Uvedená liberace je tedy na škodu, protože zvláštní odbornou způsobilost má i úředník, který nedisponuje dostatečnou znalostí právních předpisů.

b) Vyhláška MV č. 512/2002 Sb. o zvláštní odborné způsobilosti úředníků ÚSC

Zvláštní odbornou způsobilost prokazují i mj.: dle vyhlášky úředníci ÚSC, kteří vykonávají správní činnost v lesním hospodářství a myslivosti. Je stanoven výčet základních předpisů, zákonů a vyhlášek, které si musí úředník osvojit a z nich složit zkoušku. Zabezpečení

zkoušek o zvláštní způsobilosti zabezpečuje MV v tomto případě ve spolupráci s MZE. Pro ověření zvláštní odborné způsobilosti vytváří MV zkušební komisi složenou z odborníků. V případě, že vykonává úředník 2 nebo více správních činností, je povinen prokázat odbornou způsobilost pro každou z nich. Jedná se o pozitivum pro kvalitní práci úředníků a kvalitní výkon státní správy.

Protikladem výkonu státní správy ÚSC je výkon státní správy úředníků v ústředních orgánech státní správy a jiných správních orgánech, kdy účinnost tzv. služebního zákona č.218/2002 Sb. je neustále odkládána. Poslední termín účinnosti od 1. 1. 2012 byl opět vládou ČR navržen Parlamentu odložit. Tato skutečnost nepříspěvá ke zkvalitňování výkonu státní správy ve správních orgánech vč. ministerstev a vytváří protiklad k vytvořenému systému výběru, kvalifikace a vzdělávání zaměstnanců v samosprávě založenému zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků.

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících v případě dodržování vytváří u ÚSC předpoklady pro výběr odborníků a jejich další vzdělávání, což je jedním z předpokladů pro kvalitní výkon státní správy. **Vzhledem k absenci zákona o státní službě se doporučuje v zákoně o lesích (byť z pohledu legislativní techniky nesystémově) stanovit odborné, vzdělanostní, dovednostní předpoklady pro výkon funkce úředníka, příp. vedoucího úředníka provádějícího státní správu lesů!**

3.15 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 128/2000 Sb. je obecným zákonem pro územně samosprávné celky – obce, města, městyse, statutární města a jejich městské části.

Zákon řeší:

- způsob fungování těchto veřejnoprávních korporací,
- postavení obcí,
- provádění samostatné a přenesené působnosti;
- orgány obce, jejich ustavování a kompetence;
- dozor vykonávaný nad obcemi;
- kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti;
- specifika statutárních měst.

Zákon o obcích se speciálně nezabývá problematikou kompetencí a činnostmi na úseku správy lesů.

Pro potřeby projektu v návaznosti na speciální zákony z oblasti lesnictví je v zákoně o obcích nejpodstatnější:

- § 61 – 66 - konkretizující přenesenou působnost jako působnost ve věcech stanovených zvláštními zákony – viz zákon o lesích a následující.
- § 66 blíže specifikuje - jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení a úkonech podle § 61 odst. 2 písm. b) obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64 zákona vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.

Zákonem č. 314/ 2002 Sb. jsou stanoveny obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Úřadů obce s rozšířenou působností (dále jen ÚORP) je více jak 200 (přesně 206, v tom však nejsou započítány úřady městských obvodů a městských částí

statutárních měst a Prahy, které mohou rovněž vykonávat kompetence ÚORP). Správní obvody ÚORP jsou pak stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. **Relativně vysoký počet ÚORP vykonávající i státní správu na úseku lesního hospodářství se jeví jako neúměrně velký. Na základě analýzy výkonu státní správy prováděného ÚORP na úseku správy lesů a porovnáním s hranicemi polesí a lesních správ by mělo dojít k revizi správních obvodů úřadů zabývajících se státní správou na úseku lesů s provázáním na možnou reorganizaci těchto úřadů – viz dále.**

Při výkonu přenesené působnosti se řídí obecní úřady

- zákony, jinými právními předpisy;
- usneseními vlády, směnicemi ústředních správních úřadů (nemohou ukládat povinnosti, pokud zároveň nejsou uloženy zákonem);
- opatřeními příslušných orgánů veřejné správy, přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti;

Metodickou a odbornou pomoc vůči obcím vykonává krajský úřad.

§ 109 – 116 – popisuje orgány obce. Pro potřeby projektu jsou nejvýznamnější ustanovení o obecním úřadě. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

Obecní úřad mj.: vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.

Tajemník obecního úřadu, mj.:

- zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,

- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou.

Vzhledem k tomu, že ani zákon o obcích, ani zákon o lesích ani žádný jiný zákon neřeší konkrétně organizační uspořádání pracoviště na ÚORP vykonávající státní správu dochází z hlediska organizace k nejednotnosti tohoto výkonu, což velice ztěžuje možné řízení, sjednocování a vyhodnocování výkonu státní správy v této oblasti.

Doporučuje se řešit speciálním ustanovením v zákoně o lesích, který by inicioval vytvoření lesních úřadů (analogie stavebních, živnostenských, matričních) v rámci struktury ÚORP.

Rovněž tak by měl zákon o lesích (coby lex specialis vůči zákonu č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků) řešit ustanovením povinnou odbornost vedoucího, případně i dalších odborných pracovníků tzv. lesního úřadu.

Významnými ustanoveními v zákoně o obcích s možným dopadem na výkon státní správy ÚORP na úseku lesů jsou rovněž:

- v § 125 dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti, který vykonávají krajské úřady;
- § 129 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti, kterou rovněž vykonávají krajské úřady, ve statutárních městech obdobně magistráty kontrolují městské obvody.

3.16 Zákon č. 129/2000, o krajích

Je obecný předpisem pro organizaci a činnost části ÚSC a to pro kraje a jeho orgány, pro potřeby zkoumání projektu se zaměříme na krajské úřady.

Zákon o krajích řeší problematiku v obdobné obsahové struktuře jako zákon o obcích.

Pro potřeby této analýzy jsou nejvýznamnější mj. ustanovení zákona:

- v § 29 je přenesená působnost definována jako věci, které stanoví zákon. Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí zákony, jinými právními předpisy, usnesením vlády, směnicemi ústředních správních úřadů. Usnesení vlády a směrnice nemohou ukládat jiné povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem, opatřeními příslušných orgánů přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti;

Krajský úřad jako jeden z orgánů kraje §§ 66 – 67 a následující zákona:

- vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě kraje;
- přezkoumává rozhodnutí vydané orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak;
- ukládá sankce podle zákona;
- poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím;
- provádí podle zvláštního právního předpisu kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí - § 129a), § 129b) zák. 128/2000 Sb.;
- vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

§ 69 odst. 2 Ředitel KÚ stojí v čele úřadu, je jmenován a odvoláván hejtmanem kraje, dále:

- zajišťuje úkoly v přenesené působnosti kraje vyplývající ze zvláštních zákonů;
- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmanem.

Z paragrafu 69 zákona o krajích vyplývá skutečnost, že za výkon státní správy ředitel kraje není odpovědný (ani podřízený) státu. Tato skutečnost může mít podstatný vliv jak na kvalitu

vykonávané státní správy (i lesů), tak může ztěžovat pozici ministerstva provádět řízení (včetně vydávání metodiky) státní správy, dále její koordinaci či sjednocování.

§ 69a KÚ v přenesené působnosti provádí dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zvláštního právního předpisu §125, § 126 zákona č. 128/2000 Sb.

§ 83 – 85 dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti:

- odporuje - li nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiné opatření kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraje ke sjednání nápravy, s výjimkou nařízení vlády, směrnice ústředního správního úřadu nebo opatření ministerstva přijaté při kontrole.

§ 88 Kontrola výkonu přenesené působnosti.

Věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům kraje. Kontrolou se rozumí zjišťování, zda orgány krajů dodržují:

- zákony a jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Kontrolující může v protokolu o kontrole:

- uložit orgánům kraje splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nereálného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu (mimo řízení vedená dle správního řádu!)
- uložit orgánům kraje písemnou zprávu o splnění úkolu stanoveného zákonem nebo o nápravě nezákonného postupu.

§ 92 – 93 vztahy ministerstev a vlády k ÚSC (nejen ke krajům):

- při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu

- příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány ÚSC, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic.

§ 92a) vztah ministerstev ke krajům - příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje

- přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje, vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení dle správního řádu
- kontrolují výkon přenesené působnosti orgánů kraje ve svěřeném úseku.

Lze konstatovat, že ministerstvo zemědělství při řízení výkonu státní správy má dostatek nástrojů pro řízení a ovlivňování krajů a obecních úřadů při výkonu státní správy lesů.

Zákon o krajích nestanovuje žádnou konkrétní působnost k problematice správy lesů, rovněž tak blíže neřeší organizační strukturu krajského úřadu ve vztahu k výkonu státní správy na úseku lesů.

4. Analýza vybraných vyhlášek provádějících zákony č. 289/1995 Sb. a č. 114/1992 Sb. (příloha č. 3 Word)

V rámci přezkoumání prováděcích právních předpisů uveřejněných ve Sbírce zákonů ČR k zákonům sledovaným v rámci projektu, bylo prověřeno celkem 134 prováděcích právních předpisů, z nichž bylo 47 nařízení Vlády České republiky, 3 sdělení Ministerstva životního prostředí ČR a 84 vyhlášek Ministerstva životního prostředí ČR nebo Ministerstva zemědělství ČR. **Jejich seznam a popsání je uvedeno v příloze č. 3.**

V rámci těchto prováděcích právních předpisů byly v případě 132 prováděcích právních předpisů identifikovány kompetence orgánů veřejné moci, které jsou uvedeny v tabulce, jež je přílohou tohoto materiálu. Obecně lze konstatovat, že identifikované kompetence jsou v drtivé většině kompetence OVM k udělení souhlasu, bez kterého nelze provádět specifikovanou činnost na území s určitým stupněm ochrany (ptačí oblasti, národní přírodní památky apod.). V rámci takto identifikovaných kompetencí je nutno poukázat na laické veřejnosti velmi špatnou identifikovatelnost (seznatelnost) příslušného orgánu veřejné moci, který danou kompetenci má ve své gesci, kdy zejména na úseku ochrany přírody a krajiny je výčet kompetencí orgánů ochrany přírody a krajiny velmi těžko „uchopitelný“ a sám legislativec při tvorbě všech prováděcích právních předpisů namísto konkrétní identifikace orgánu veřejné moci používá obecného pojmu „příslušný orgán ochrany přírody“. Podobná situace je i v prováděcích právních předpisech týkajících se lesa, kdy je opět užíván obecný termín „orgán státní správy lesů“. Jako další skutečnost nepříspěvající transparentnosti práva, právní jistotě adresátů a jeho přiblížení veřejnosti bylo identifikováno dělení kompetence mezi více orgánů veřejné moci např. dle výměry pozemku (např. kompetence rozhodování o odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa).

Prováděcími právními předpisy vyhlášenými ve Sbírce zákonů ČR v rámci daného projektu je mimo provedení příslušných zákonů vymezeno 42 ptačích oblastí, 25 národních přírodních památek, 1 přírodní památka, 27 národních přírodních rezervací a 2 chráněné krajinné oblasti.

Prováděcí předpisy, které jsou nejvýznamnější pro projekt, jsou analyzovány v níže uvedeném textu.

1) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb. o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa –

vydána k provedení § 16 odst. 6 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Stručná vyhláška svým rozsahem pěti paragrafů nespĺňující ani předpoklady samostatného právního předpisu.

Z pohledu aplikační praxe se problematickými jeví náležitosti žádosti o odnětí nebo o omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa uvedené v ustanovení § 1 pod písmeny f) a g).

Pokud jde o komplexní výpočet náhrad škod na lesních porostech a předpokládané zvýšené provozní náklady podle písm. f), bývá některými orgány státní správy lesů vyžadován v této věci znalecký posudek, ačkoli tato forma není stanovena žádným právním předpisem jako povinná pro prokazování těchto skutečností. V tomto směru jde požadavek správních orgánů nad rámec právní úpravy, což však nemá oporu v žádném zákonném ustanovení, a proto lze usuzovat na rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Zároveň je nutno zdůraznit, že v rámci řízení o odnětí nebo omezení není správním orgánem o výši náhrady škod a zvýšených provozních nákladů rozhodováno, a tudíž obecně ani požadavek na jejich vyčíslení v žádosti není nijak opodstatněný. Navíc k výpočtu výše náhrady škod lze použít i vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., a tudíž je požadavek na znalecký posudek v této záležitosti příliš přísný.

Pokud jde o náležitost žádosti spočívající ve vyčíslení poplatku za odnětí podle písm. g), lze konstatovat, že tento požadavek je také v rozporu se zákonem, neboť přímo v textu lesního zákona, konkrétně v § 17 odst. 1, je zakotvena povinnost orgánu státní správy lesů stanovit výši poplatku v rozhodnutí podle § 13 odst. 1. Odpovědnost za správné vyčíslení tedy zcela zjevně leží na správním orgánu. Požadavek na výpočet poplatku žadatelem již v okamžiku podání žádosti představuje tedy nedůvodnou zátěž žadatele.

Na základě výše uvedeného by bylo vhodné přijetí legislativního opatření, v jehož důsledku by došlo k odstranění nevyhovující úpravy a posunu ve prospěch žadatelů. Pokud by však měl být současný text zachován, měl by být alespoň na nelegislativní úrovni odstraněn nesoulad aplikační praxe (vyžadování znaleckých posudků) s Ústavou.

Otázkou je u § 4 nazvaném Podrobnosti při rekultivaci pozemků určených k plnění funkcí lesa, zda-li neukládá žadateli povinnosti nad rámec zákona, jsme toho názoru, že mělo být zmocněno zákonem. Nicméně je aktuální návrh uvedený v kapitole B. analyzující zákon o lesích a v závěru zprávy řešící návrh na vytvoření standardů na rekultivaci lesní půdy po předchozím využití k jiným účelům.

2) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 78/1996 Sb. o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí – vydána k provedení § 10 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích,

obsahuje čtyři paragrafy, z toho dva řeší problematiku; platí co řečeno výše, zdali splňuje parametry samostatného právního předpisu.

3) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 79/1996 Sb. o služebních stejnokrojích zaměstnanců orgánů státní správy lesů a o jejich označení – vydána podle § 51 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; vyhláška obsahuje pět paragrafů, z toho §§ 2,3,4 by měly být řešeny maximálně Směrnicí.

4) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 80/1996 Sb. o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů – vydána podle § 24 odst. 2 a § 36 odst. 6 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Vyhláška obsahuje pět paragrafů, z toho §§ 3,4 jsou administrativního charakteru; v případě existence jednotného informačního systému správy lesů by neměly opodstatnění.

5) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 83/ 1996 Sb. o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů – vydána k provedení § 23 odst. 4 a § 31 odst. 7 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; obsahuje tři paragrafy a čtyři přílohy. Vyhláška popisuje formální a administrativní náležitosti oblastních plánů rozvoje a vymezení hospodářských souborů, bez dalších připomínek.

6) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování – vydána k provedení § 25 odst. 5 a § 27 odst. 7 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Vyhláška obsahuje devatenáct paragrafů, pět příloh. Popisuje podrobnosti týkající se lesních pozemků, lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov. Vyhlášky ad. 5) a ad. 6) mohly být z důvodu legislativní efektivnosti spojeny v jeden dokument.

7) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 100/1996 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o udělení licence v lesním hospodářství a podrobnosti o udělování licencí v lesním hospodářství - vydána podle § 44 odst. 5 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Vyhláška obsahuje čtyři paragrafy, řeší pouze administrativní záležitosti. Souvisí a mohla být spojena s vyhláškou č. 219/1998 Sb.

8) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní stráže –

vydána podle § 32 odst. 10 a § 38 odst. 7 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; obsahuje deset paragrafů, čtyři přílohy. Řeší dvě odlišné problematiky - ochranu lesa proti škodám působeným biotickými činiteli a podrobnosti o předpokladech pro výkon funkce lesní stráže a jejich ověřování. Tím prokazuje, že lze sloučit odlišné problémy z resortu do jednoho předpisu.

9) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 219/1998 Sb. o způsobu výpočtu nákladů na činnost odborného lesního hospodáře v případech, kdy jeho činnost hradí stát – vyhláška podle § 37 odst. 8 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Obsahuje jeden paragraf řešící problematiku, naskytá se otázka, proč předpis nebyl spojen do jednoho dokumentu min. např.: s vyhláškou č. 100/1996 Sb., se kterou obsahově souvisí.

10) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb. o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích – vydána podle § 21 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Vyhláška obsahuje patnáct paragrafů a deset příloh. Jedná se v podstatě o speciální cenovou vyhlášku. Problematika zjišťování cen by zasloužila samostatný rozbor. Zajímavé by bylo porovnat použití této vyhlášky k výpočtu a následně výpočet dle zákona o cenách č. 526/1990 Sb. resp. dle metodiky stanovené vyhláškou č. 450/2009 Sb., kterou se provádí zákon o cenách. Není předmětem tohoto projektu.

11) Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 139/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o přenosu semen a sazenic lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnosti o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa - stanoví podle § 29 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích technologické záležitosti, obsahuje šest paragrafů a sedm příloh. Bez připomínek.

12) Vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb o ochraně přírody a krajiny. – vyhláška vydána k provedení podle § 4 odst. 1 a 2, § 8 odst. 3 a 5, § 24 odst. 2, § 38 odst. 3, § 40 odst. 1, § 42 odst. 2 a 5, § 47 odst. 3, § 48 odst. 3, § 49 odst. 5, § 50 odst. 5, § 60 odst. 4, § 67 odst. 1, § 69 odst. 3, § 81 odst. 5, § 82 odst. 2, § 90 odst. 5, 6 a 7. Obsahuje dvacet čtyři paragrafů a pět příloh. Nejvýznamnější vyhláška z oblasti ochrany přírody. Provádí problematiku celého zákona na rozdíl od vyhlášek ministerstva zemědělství! Z pohledu správy lesů obsahuje jeden významný § 19. Podmínky poskytování příspěvku a náležitosti dohody (k § 69 odst. 3 zákona). Jedná se o finanční příspěvek podle § 69 odst. 1 zákona, který lze poskytnout na úhradu a) účetně či jinak prokázané újmy na pozemcích zemědělsky či lesnický obhospodařovaných, b) věcných, materiálových a osobních výdajů spojených s výkonem prací v zájmu ochrany přírody. Blíže v analýze zabývající se omezováním vlastníků lesa.

5. Popis databáze katalog činností a kompetencí orgánů veřejné moci na úseku správy lesů v rezortu MZE

Komentář k příloze č. 1 – Katalog činností, působností, agend orgánů veřejné moci

Databáze (jako jeden z nástrojů a dokumentů potřebných pro legislativní, případně procesně organizační analýzu) popisuje autentickou transformací textu zákonů činnosti a kompetence systematicky zařazené do odvětví, oborů, agend s rozlišením u orgánů obcí a krajů, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost (výkon státní správy).

Bližší popis struktury databáze:

- Sloupec 1 odvětví rozlišuje:
 - zemědělství;
 - životní prostředí.
- Sloupec 2 obor je rozdělen na oblasti:
 - lesní hospodářství a myslivost;
 - ochrana přírodního prostředí a přírodních zdrojů;
 - průřezové agendy.
- Sloupec 3 zahrnuje agendy:
 - činnost České inspekce životního prostředí;
 - druhová a individuální ochrana;
 - lesní hospodářství;
 - myslivost;
 - nakládání s reprodukčním materiálem;
 - obecná ochrana přírody a krajiny;
 - ochrana druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin;
 - ochrana lesní půdy;
 - zvláště chráněná území.
- Popisované zákony označené sloupce 4 – 12:
 - č. 2/1969 Sb; - č. 114/1992 Sb;

- č. 149/2003 Sb.;
- č. 161/1999 Sb.;
- č. 282/1991 Sb.;
- č. 289/1995 Sb.;
- č. 449/2001 Sb.
- Sloupce 16, 17 odvětví rozlišuje OVM popisované (aktivní x pasivní)
 - aktivní ty OVM, které činnosti, kompetenci vykonávají
 - pasivní OVM, které jsou činností, kompetencí dotčeny nebo se na ní podílejí.

Jedná se o OVM:

- AOPK – agenda ochrany přírody a krajiny
- CÚ – celní úřady
- CŘ – celní ředitelství
- ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
- SNP – Správy národních parků
- SCHKO – Správy chráněných krajinných oblastí
- ÚJÚ - újezdni úřady
- OÚ – obecní úřady
- MM – magistráty statutárních měst
- ÚMČ – úřady městských částí v Praze
- ÚMO – úřady městských obvodů ve statutárních městech
- PÚ – pověřené úřady obcí
- KÚ – krajské úřady
- MHMP – Magistrát hlavního města Prahy
- K – kraj
- HMP – Hlavní město Praha
- ÚORP – Úřad pro obce s rozšířenou působností
- VLÚ – vojenský lesní úřad
- LS – Lesní stráž

- MO – Ministerstvo obrany
 - MŽP – Ministerstvo životního prostředí
 - PČR – Policie ČR
 - MYS – myslivecká stráž
 - MZE – Ministerstvo zemědělství
 - MV – Ministerstvo vnitra.
- Sloupec 13 obsahuje samotný text ustanovení zákona.
 - Sloupec 14 – 1 vyjadřuje přenesenou působnost ÚSC.
 - Sloupec 15 – 1 vyjadřuje samostatnou působnost ÚSC.
 - Pokud se jedná o kompetenci, působnost je vyznačena ve sloupci 18 číslem 1.
 - Pokud se jedná o popis činnosti, je ve sloupci 18 uvedena 0.

Typické ustanovení zákonů, kde došlo k překryvu kompetencí OVM, resp. došlo k souběhu kompetencí (kumulace více OVM na identické činnosti – kompetenci) je v příloze vyznačeno červeně. Jedná se např. o tyto zákony a jejich ustanovení (podrobněji popsáno v části II této zprávy):

- **zákon č. 149/2003 Sb. o obchodu s reprodukčním materiálem dřevin - §§ 26, 31, 34, 35, 36.**
- **zákon č. 289/1995 Sb. – lesní zákon - §§ 17, 19, 32, 35, 38, 51, 54 – 59.**
- **zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny - §§ 4, 7 – 9, 12, 13, 36 – 41, 43, 45, 46, 49, 60, 62 – 69, 71 – 75a), 81, 83 – 89, 90a).**

Komentář k příloze č. 2 – Seznam kompetencí OVM

Dle současné právní úpravy náleží rozhodovací pravomoci na nejvyšší úrovni třem ústředním orgánům státní správy s celostátní působností, a to Ministerstvu zemědělství, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu obrany. Nejrozsáhlejší skupina pravomocí náleží krajským úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy (v pozici KÚ a ÚORP), Vojenskému lesnímu úřadu, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, magistrátům statutárních měst (v pozici ÚORP) , úřadům jejich městských obvodů případně městských částí. K dalším správním orgánům v této oblasti patří obecní úřady, pověřené obecní úřady. Autonomní část kompetencí přináležejí České inspekci životního prostředí, Správám národních parků, Správám chráněných krajinných oblastí, lesní stráž. **Na základě výše uvedené sumarizace jednotlivých orgánů veřejné moci – (Seznam kompetencí) včetně sumarizace všech kompetencí náležejících těmto orgánům z příložené tabulky vyplývá, že v dané oblasti náleží rozhodovací pravomoci celkem osmnácti orgánům veřejné moci. Již z této skutečnosti je zřejmé, že je velmi obtížné zajistit kontinuitu a analogii při rozhodování jednotlivých orgánů v obdobných v praxi řešených případech. Proto se doporučuje především snížit počet orgánů veřejné moci a zjednodušit teritoriální rozvržení rozhodovacích pravomocí jednotlivých orgánů veřejné moci.**

Z příložené tabulky je též patrná roztříštěnost právní úpravy předmětné problematiky ve více právních předpisech. V návaznosti na oba výše vznesené nedostatky současné právní úpravy by bylo žádoucí sjednotit tuto právní úpravu s přesným vymezením rozhodovacích kompetencí orgánů prvního stupně, orgánů druhého stupně a v mimořádných případech orgánů rozhodujících na základě mimořádného opravného prostředku. Za zvážení též stojí celková právní úprava postavení a kompetence České inspekce životního prostředí.

6. Závěr, shrnutí problémů a nedostatků, navržená opatření

Na základě výše provedené legislativní analýzy byla zjištěna a popsána v jednotlivých zákonech vymezujících a souvisejících se správou lesů celá řada problémů a nedostatků. Jednotlivé problémy včetně možného řešení jsou podrobně popsány (zvýrazněným písmem) zejména u jednotlivých zákonů v části 2. tohoto dokumentu.

A. Rekapitulace nejvýznamnějších problémů a nedostatků chronologicky uspořádaných dle pořadí analyzovaných předpisů :

6.1 Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

1. V zákoně schází vyjádření základních zásad, cílů, priorit pro hospodaření a správu v lese, specifikace funkcí lesa, vyjádření veřejného zájmu.
2. Nabízí se otázka: Zda-li je nutná četnost řízení vedených ÚORP dle § 48 zákona (ukládání opatření, povolování výjimek, stanovování podmínek, příkazů, zákazů). Relativně vysoká četnost stanovení podmínek příkazů, zákazů v individuálních rozhodnutích vydaných správními orgány není z pohledu veřejného zájmu žádoucí, může být řešeno obecně na základě zmocnění zákonem v podzákoných textech – viz v textu dále.
3. V zákoně je ve vymezení orgánů státní správy a v názvu paragrafů zaměněna terminologie kraj = veřejnoprávní korporace vers. krajský úřad = správní orgán - viz §§ 47, 48a) zák.č. 289/1995 Sb.
4. V kompetenčním ustanovení zákona - § 49 odst. 3 schází popis forem, způsobů jak ministerstvo řídí výkon státní správy.
5. Působnost MZE vykonávat dozor, jak orgány státní správy, fyzické a právnické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona, s odkazem na bližší rozvedení v § 51 odst. 1 zákona je obsahově i formálním popisem identická s kompetencí uvedenou v § 50 zákona pro ministerstvo životního prostředí. Zpracovatel je toho názoru, že takováto duplicita je v zákoně zcela nepřipustná. Ministerstvo zemědělství jakožto ústřední orgán státní správy lesů by měl rovněž v lesích provádět vrchní státní dozor na dodržování zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, na výkon státní správy a nad činnostmi prováděnými dle tohoto zákona !

6. MŽP dle § 50 zákona vykonává vrchní státní dozor v lesním hospodářství s odkazem na §19 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev..., který ovšem nedává MŽP kompetenci na vrchní státní dozor ve věci lesního hospodářství – nad dodržováním zákona o lesích, ale zákon dle našeho názoru svěřil MŽP působnost vrchního státního dozoru ve věcech ochrany životního prostředí! To jsou v podstatě neidentické problematiky, které se mohou prolínat, podmiňovat, spolu souviset, ale jedná se o odlišné předměty dozoru i výkonu státní správy. Tato dvojkolejnost, duplicita je dle našeho názoru způsobena i neřešením této problematiky – vztahů správy lesů a správy životního prostředí v zákoně o lesích! Jsme nuceni opakovat názor již uvedený u kompetencí MZE výše; vrchní státní dozor v lesním hospodářství by měl provádět orgán, který je ústředním orgánem státní správy a řídí výkon státní správy v lesním hospodářství, což je MZE. MŽP by vrchní státní dozor ve věcech životního prostředí mělo vykonávat na základě zmocnění ...zák. č. 2/1969 Sb. a dle kompetencí stanovených zákonem č. 114/1992 Sb. a to i v lesním hospodářství. Jsme toho názoru, že legislativa přenesla obsahově na MŽP větší rozsah působnosti, než mu přísluší ze zák. č. 2/1969 Sb.

Za jeden z hlavních nedostatků současné úpravy považujeme zcela jednoznačně vícekolejnost **státní správy**, kdy vedle obecné státní správy lesů, tvořené obecními úřady obcí s rozšířenou působností, krajskými úřady a ministerstvem zemědělství, paralelně existuje státní správa lesů, představovaná ministerstvem životního prostředí a ČIŽP. Jak obecná, tak environmetální státní správa lesů přitom aplikují tytéž předpisy – zejména lesní zákon a prováděcí vyhlášky k němu vydané;

7. V hlavě šesté zákona jsou řešeny licence. Rovněž v této části zákona se jedná o příklad legislativní techniky, kde není ustanovení precizně a logicky zpracováno. Bylo by vhodné sjednotit kompetence jednotlivých orgánů, poněvadž dle současné právní úpravy licence udělují min. tři správní orgány ÚORP, KÚ, VLÚ.

Obdobně v hlavě páté, oddílu třetím zákona - § 38 – § 39 a) zákona je řešena Lesní stráž. Postavení lesní stráže není pregnantně nadefinováno, není používána právní terminologie, není akceptována právní logika, je zde patrná roztříštěnost kompetencí při její instalaci.

8. Nejrozsáhlejší skupina omezení v zákoně obsahuje **povinnosti – příkazy**, které musí vlastník vykonat nebo zákazy, které musí vlastník strpět – viz v textu dále heslo administrativně právní nástroje řízení. Identifikováno bylo v zákoně více než 35 výslovných povinností a 8 zákazů! Zákon o lesích je výrazně založen na administrativním řízení a ovlivňování osob vlastnících lesy a hospodařících v nich. Množství povinností, příkazů a zákazů vyslovených v zákoně je relativně vysoké.

9. Skutkové podstaty jiných správních deliktů uvedené v ustanoveních § 54 a v § 55 jsou prakticky totožné. Některé povinnosti zákona nejsou sankcionované. Správní delikty nejsou v zákoně řádně označeny.

10. § 12 zákona – Evidence a dělení a pozemků .§ 12 odst. 2 zákona je původcem vzniku legislativně nežádoucí (paradoxní) situace – předně pod sankcí neplatnosti ukládá povinnou písemnou formu smlouvy o nájmu, podnájmu nebo výpůjčce lesních nebo jiných pozemků, pokud má smluvní vztah trvat kratší dobu než pět let. Dle aktuálně platné právní úpravy tak vzniká situace, kdy výše uvedené smlouvy na dobu kratší pěti let musí být sepsány písemnou formou a povinně evidovány orgánem státní správy lesů, zatímco tytéž smlouvy na dobu delší než pět let evidovány nejsou, a nemusí být ani povinně sepsány v písemné formě. V důsledku této úpravy, tzn. absence kompletní evidence, vznikají problémy i pro správní orgány s určením účastníků správních řízení vedených v jejich působnosti (dle § 58 odst. 1 lesního zákona má nájemce nebo podnájemce lesního pozemku postavení jeho vlastníka při užívání lesa). Obdobně paradoxní situace pak vzniká v oblasti důsledků nesplnění ohlašovací povinnosti podle § 12 odst. 2 lesního zákona (jednalo by se nejspíše o přestupek proti pořádku ve státní správě podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), přičemž neohlášení změny užívacích práv s délkou trvání nad pět let žádné sankci nepodléhá.

11. § 14 odst. 2 zákona – Zpracování a projednání návrhů dokumentací - V současné době se jedná o agendu, jež výrazným způsobem zatěžuje orgány státní správy lesů vydávající tato stanoviska.

12. § 24 zákona – Lesní hospodářské plány . Jedná se především o úpravu oprávnění vlastníka lesa požadovat na státu částečnou úhradu nákladů na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin. Z pohledu praxe není zvoleno optimální legislativní řešení v tom směru, že je toto oprávnění vázáno pouze na výsadbu minimálního podílu těchto dřevin pouze v době obnovy porostů nikoli na jejich další údržbu a případně průběžnou obnovu, neboť přítomnost těchto dřevin je důležitá v každé fázi vývoje lesa. Poslední věta odstavce 2 pak způsobuje faktickou nerovnost v postavení obcí jako vlastníků lesů v porovnání s ostatními vlastníky lesů (s výjimkou státu) tím, že rozšiřuje okruh závazných ustanovení lesního hospodářského plánu o minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do 40 let věku. Tato v podstatě diskriminační úprava tedy ve vztahu k obcím není nijak odůvodnitelná.

13. § 35 zákona – Meliorace a hrazení bystřin v lesích. Obecně je právní úprava obsažená v ustanovení § 35 velice nepřehledná, v důsledku čehož nejsou jednotlivé

odstavce dostatečně věcně provázány mezi sebou. Z celkového pohledu nepůsobí platná úprava propracovaně, je příliš strohá a neřeší jednotlivé otázky dostatečně široce. Dává orgánům státní správy lesů pravomoc k rozhodování konkrétních otázek týkajících se meliorací a hrazení bystřin, aniž by blíže vymezila, co konkrétně má být předmětem vydaného rozhodnutí, kdo jsou účastníci řízení, zda může být řízení zahájeno na návrh nebo z moci úřední atd. Absentuje rovněž bližší úprava souvisejících postupů např. ohledně provádění těchto činností na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů (není například jasné, kdo má být zadavatelem provedení těchto prací, do jaké míry může správní orgán podrobovat kontrole projekt těchto prací v otázce nákladů na jejich provedení apod.). Dalším nedostatkem je i skutečnost, že dosud nebyl vydán prováděcí právní předpis předpokládaný v odstavci 5 (byť je třeba podotknout, že ani jeho případné vydání nemůže odstranit problémy popsané výše).

14. § 37 zákona Odborný lesní hospodář. Institut odborného lesního hospodáře není v rámci platného znění naplněn dostatečně, a to především z důvodu nedostatků právní úpravy projevujících se ve dvou směrech:

a) Zejména není zákonem přesně vymezeno postavení, jaké má obecně odborný lesní hospodář. Vzhledem k úpravě udělování souhlasu k těžbě (§ 33 odst. 3) může mít jeho postavení veřejnoprávní povahu, neboť v této situaci je odborný lesní hospodář v nadřazené pozici vůči vlastníkovi (vlastník lesa je jeho souhlasem vázán). Avšak v této souvislosti chybí v zákoně komplexní úprava vymezení jeho kompetencí, resp. náplně činnosti (které lze dovodit pouze z jednotlivých ustanovení lesního zákona a prováděcích právních předpisů) a rovněž jeho odpovědnosti, především vůči vlastníku lesa. Zároveň zde vzniká situace v případech, kdy je sám vlastníkem lesa odborným lesním hospodářem. V odstavci 6 v platném znění vznikla mezera v právní úpravě, kdy povinnost ustavení odborného lesního hospodáře v případě nečinnosti vlastníka lesa v tomto ohledu nedopadá na lesy o výměře menší než 50 ha, pokud pro ně nebyly zpracovány lesní hospodářské osnovy. V tomto případě nemá orgán státní správy lesů pravomoc rozhodnout o pověření fyzické nebo právnické touto funkcí. Ačkoli lze uvedený nedostatek překlenout výkladem (povinnost odborného hospodaření v lese je povinností stanovenou lesním zákonem obecně pro všechny lesní pozemky, tudíž její nesplnění lze vymáhat primárně opatřením k odstranění zjištěných nedostatků podle § 51 lesního zákona, případně následně uložením pokuty, přičemž splnění této povinnosti není možné zajistit jinak, než uzavřením smlouvy o výkonu činnosti odborného lesního hospodáře).

b) V této souvislosti je rovněž diskutabilní současná úprava zvýhodňující vlastníky lesů do výměry 50 ha se zpracovanými lesními hospodářskými osnovami, kdy náklady na činnost

odborného lesního hospodáře hradí dle ustanovení odstavce 7 stát, přičemž v ostatních případech jdou náklady na tuto činnost k tíži vlastníků. Opomenutí vlastníka dotčeného lesa je pak v zásadě příčinou tohoto zvýhodnění.

6.2. Zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnicky významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin).

1. V oblasti nakládání s reprodukčním materiálem, jsou uvedeny duplicitně OVM, které jsou v zákoně 289/1995 Sb. s výjimkou celních orgánů. Kompetence celních orgánů nejsou definovány. Kompetence uvedená v § 32 vrchní státní dozor prováděná MŽP je diskutabilní. Platí v tomto případě argumentace obdobná jako je uvedena i u vrchního státního dozoru, v komentáři analýzy k zák. č. 289/95 Sb.

2. Většina textu zákona se zabývá administrativními záležitostmi (obsahovými i formálními) v rámci prováděných činností a řízení.

3. Správně by měly být některé činnosti a podmínky v prováděcí vyhlášce k zákonu z důvodu racionálnosti legislativních postupů – týká se mj. § 5 odst. 2- 4; § 6 odst. 2; § 8 odst. 1 – 8; § 10, hlava III - § 11 – 16; § 25 odst. 2. Lze konstatovat, že tento zákon mohl být řešen s větším rozsahem prováděcí vyhlášky. Pochybnosti jako v zák. č. 289/95 Sb. jsou u vrchního státního dozoru MŽP. V rámci lesního zákona by mělo být transparentně vyřešeno a jasně rozlišen rozdíl mezi vrchním státním dozorem správy lesů a vrchním státním dozorem na úseku ochrany životního prostředí (prováděného i v lesích).

6.3. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

1. V rámci analýzy se doporučuje ustanovení § 4 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. přeformulovat tak, aby neumožňovalo dvojjaký výklad při jeho aplikaci a zároveň umožňovalo ochranu práv vlastníků a osob garantovaných ústavním pořádkem.

2. Kompetence vykonávané ÚORP a KÚ dle zákona coby orgány životního prostředí by měly být v zákonech o ochraně životního prostředí a o lesích transparentně odlišeny označením orgánů KÚ a ÚORP (označení KÚ, ÚORP je obecné, nicméně neidentifikuje při aplikaci zda se jedná o „lesní úřad“ nebo úřad ochrany životního prostředí na rozdíl od např. od identifikace stavebního úřadu v rámci ÚORP) .

3. Zvláštní ustanovení o správním řízení § 83 a § 84 a násl. analýza vnímá jako legislativní exces vůči Správnímu řádu. Uvedené dva § řeší obdobnou problematiku jako obecný procesní předpis pro správní řízení.

4. V zákoně je identifikován jako nesprávnost rozsáhlý soubor zákazů, příkazů a regulačních opatření, který je podpořen částí osmou zákona nazvanou „**Odpovědnost na úseku ochrany přírody**“, kde v §§ 86 – 89 je popsáno téměř sedmdesát druhů přestupků a správních deliktů, včetně doprovodných opatření jako je odstranění následků neoprávněných zásahů.

5. V § 88 a) zákona týkající se vymáhání pokut je zjevná nesprávnost. Citace zákona: „Pokutu uloženou inspekcí nebo správou podle § 87 nebo § 88 anebo újezdním úřadem vybírají tyto úřady. V ostatních případech pokutu vybírá a vymáhá orgán ochrany přírody, který ji uložil“. Konec citace. Jedná se o první dvě věty paragrafu s identickým obsahem, sdělené jinou formou. K nesprávnosti došlo novelou zákona, kdy z první věty byl vypuštěn jiný vymáhající orgán.

6. Zákon na ochranu přírody lze charakterizovat, jako obsáhlou normu, z hlediska označení obsahu struktury ne příliš přehlednou, která je typická rozsáhlým souborem administrativních opatření charakterizovaných příkazy, zákazy, pravidly, sankcemi. Vzhledem k překryvu kompetencí a rozsáhlostí administrativních opatření jsou pochybnosti o efektivnosti, účelnosti a úspěšnosti celého systému. Celý environmentální systém přistupuje k osobám, vlastníkům, hospodařícím subjektům, uživatelům zvnějšku administrativními zásahy a opatřeními, jakoby nevnímal, že místo byrokratických opatření a zásahů dost často neúčinných nebo i absentujících, by daleko efektivnější byl systém, do kterého by byly přímo zahrnuty, zainteresovány a jím motivovány všechny subjekty (osoby) výše uvedené. Neplatí přímá úměra, čím více administrativních opatření, zákazů, příkazů sankcí, tím větší pořádek, kvalita spravovaného prostředí. Je podstatné do jaké legislativní (společenské) role jsou potencionální rušitelé prostředí postaveni.

6.4. Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí (dále jen ČIŽP) a její působnosti v ochraně lesa

1. V zákoně č. 289/1995 Sb. o lesích není ČIŽP jako orgán státní správy uveden, ani v § 50 lesního zákona řešící dozor v lesním hospodářství.
2. Na základě rozsahu působností, velikosti a způsobu organizace ČIŽP jsou důvodné pochybnosti o možnosti v plném rozsahu vykonávat svěřený výkon státní správy. Rovněž jsou pochybnosti z hlediska systémovosti u dvoustupňové soustavy ČIŽP o správnosti pověření projednáváním odvolacích řízení ministerstvem životního prostředí.
3. Lze diskutovat o přežitém označení části názvu zákona oproti původnímu názvu v době ustavení ČIŽP citace: „... a její působnosti v ochraně lesa“. Jak již z názvu organizace ČIŽP vyplývá a jak postupně vyplynulo v případě přiřazení řady působností ne v ochraně lesa, ale obecně životního prostředí – viz výše, je v návaznosti na tuto skutečnost žádoucí upravit nejen název zákona, ale i dílčí působnosti uvedené v § 4 zákona.
4. U MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru a ČIŽP se jedná o další dvě koleje ve vztahu ke státní správě lesů – jde tedy o trojkolejnost veřejné správy ... Teoreticky se mohou MŽP, ČIŽP a orgán státní správy lesů setkat na jednom místě v jednu chvíli, přičemž obsahem dozoru může být jedna a tatáž věc – ochrana lesa.

6.5. Nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany;

6.6. Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany;

6.7. Nařízení vlády č.164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany

1. Vyhlášení NAP nesplňuje podmínku stanovenou § 15 zák. č. 114/1992 Sb, tj.: vyhlášení NAP zákonem. Vzhledem k tomu, že veškeré povinnosti v našem právním řádu je možné ukládat pouze na základě zákona (viz článek 4 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., kterým se vyhláší Listina lidských práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky) a některé parky jsou vyhlášeny formou nařízení vlády, je ukládání povinností,

Sdružení PROCESSES a CORTIS CONSULTING a EUROVISION

Všechna práva vyhrazena, Obchodní tajemství

zákazů a stanovení činností v parcích řešeno přechodným ustanovením zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, které zní „Národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb.“ (viz ad. 5, 6, 7 předpisů uvedených v tomto dokumentu) jsou nadále chráněny jako národní parky - § 15 příp. chráněné krajinné oblasti § 25 zákona. Je diskutabilní do jaké míry je toto ustanovení zákona v rozporu s ústavním pořádkem.

6.8. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

1. Protikladem výkonu státní správy ÚSC je výkon státní správy úředníků v ústředních orgánech státní správy a jiných správních orgánech, kdy účinnost tzv. služebního zákona č.218/2002 Sb. je neustále odkládána. Poslední termín účinnosti od 1. 1. 2012 byl opět vládou ČR navržen Parlamentu odložit. Tato skutečnost nepřispívá ke zkvalitňování výkonu státní správy ve správních orgánech vč. ministerstev a vytváří protiklad k vytvořenému systému výběru, kvalifikace a vzdělávání zaměstnanců v samosprávě založenému zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků.

6.9. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

1. Zákonem č. 314/ 2002 Sb. jsou stanoveny obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Úřadů obce s rozšířenou působností (dále jen ÚORP) je více jak 200 (přesně 206, v tom však nejsou započítány úřady městských obvodů a městských částí statutárních měst a Prahy, které mohou rovněž vykonávat kompetence ÚORP). Správní obvody ÚORP jsou pak stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. **Relativně vysoký počet ÚORP vykonávající i státní správu na úseku lesního hospodářství se jeví jako neúměrně velký.**

2. **Vzhledem k tomu, že ani zákon o obcích, ani zákon o lesích ani žádný jiný zákon neřeší konkrétně organizační uspořádání pracoviště na ÚORP vykonávající státní správu dochází z hlediska organizace k nejednotnosti tohoto výkonu, což velice ztěžuje možné řízení, sjednocování a vyhodnocování výkonu státní správy v této oblasti.**

6.10. Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb. o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa –

1. Z pohledu aplikační praxe se problematickými jeví náležitosti žádosti o odnětí nebo o omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa uvedené v ustanovení § 1 pod písmeny f) a g). Pokud jde o komplexní výpočet náhrad škod na lesních porostech a předpokládané zvýšené provozní náklady podle písm. f), bývá některými orgány státní správy lesů vyžadován v této věci znalecký posudek, ačkoli tato forma není stanovena žádným právním předpisem jako povinná pro prokazování těchto skutečností. V tomto směru jde požadavek správních orgánů nad rámec právní úpravy, což však nemá oporu v žádném zákonném ustanovení, a proto lze usuzovat na rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Zároveň je nutno zdůraznit, že v rámci řízení o odnětí nebo omezení není správním orgánem o výši náhrady škod a zvýšených provozních nákladů rozhodováno, a tudíž obecně ani požadavek na jejich vyčíslení v žádosti není nijak opodstatněný. Navíc k výpočtu výše náhrady škod lze použít i vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 55/1999 Sb., a tudíž je požadavek na znalecký posudek v této záležitosti příliš přísný.

6.11. Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 78/1996 Sb. o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí

1. Platí co řečeno výše, zdali splňuje parametry samostatného právního předpisu.

6.12. Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 80/1996 Sb. o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů

1. Vyhláška v případě existence jednotného informačního systému správy lesů by neměla opodstatnění.

6.13. Seznam kompetencí OVM

1. Na základě v analýze uvedené sumarizace jednotlivých orgánů veřejné moci – (Seznam kompetencí) včetně sumarizace všech kompetencí náležejících těmto orgánům z příložené

k analýze databáze vyplývá, že v dané oblasti náleží rozhodovací pravomoci celkem osmnácti orgánům veřejné moci. Již z této skutečnosti je zřejmé, že je velmi obtížné zajistit kontinuitu a analogii při rozhodování jednotlivých orgánů v obdobných v praxi řešených případech. Z přiložené databáze je též patrná roztržitost právní úpravy předmětné problematiky ve více právních předpisech.

B. Nejvýznamnější, nejzávažnější a z hlediska problematiky řešení nejobsáhlejší návrhy na řešení jsou následující:

1) Navrhuje se sjednotit kompetence OVM, přesně nadefinovat jejich působnosti.

Mimo jiné ve smyslu výše uvedeného komentáře přesně nadefinovat :

- a) státní dozor;
- b) ukládání pokut, sankční řízení;
- c) instalace lesní stráže, udělování licencí.

2) V rámci lesního zákona vyřešit a jasně rozlišit rozdíl mezi vrchním státním dozorem správy lesů a vrchním státním dozorem na úseku ochrany životního prostředí (prováděného i v lesích).

3) Provést systémově revizi organizační struktury orgánů veřejné moci, včetně jasné institucionalizace ve vztahu ke správě lesa, např.

- a) lesní úřad – správní orgán 1. stupně (v rámci ÚORP; změnit dislokaci; regionální rozsah – provést přílohou zákona, nařízením vlády);
- b) krajský lesní úřad – správní orgán 2. stupně (začleněný do struktury krajských úřadů);
- c) ministerstvo zemědělství – ústřední orgán státní správy lesů, mj.: vykonávající i vrchní státní dozor v lesích zaměřený na dodržování zákona o lesích a na výkon státní správy lesů.

4) V návaznosti na revizi organizační struktury provést revizi správních obvodů úřadů zabývajících se státní správou na úseku lesů (územní reorganizace).

5) Vzhledem k absenci zákona o státní službě se doporučuje v zákoně o lesích stanovit odborné, vzdělanostní, dovednostní předpoklady pro výkon funkce úředníka, příp. vedoucího úředníka provádějícího státní správu lesů.

6) Lesní zákon by měl komplexním způsobem řešit danou oblast v plném rozsahu jak z hlediska vykonávaných činností, tak i z pohledu institucionálního, vymezit kompetence všech orgánů, organizací, subjektů vyskytujících se a zasahujících do činností souvisejících s lesy, včetně jejich identifikace a definování ať již existují, tak z pohledu hypotetického, sjednocujícího.

7) V zákoně by měly být transparentně stanoveny hlavní zásady, cíle, definice (užívání, hospodaření, výkon vlastnických práv, ochrana atd.), priority potřebné pro kvalitní a účelné hospodaření v lese, pro jeho užívání a odbornou správu.

8) V rámci navrhované úpravy zákona řešit i další problematiku, zejména omezit administrativu ÚORP. Za tím účelem provést věcně odbornou systematickou revizi vedených správních řízení, vydávaných rozhodnutí z hlediska obsahového. Rozhodnout, která řízení lze nahradit pro všechny účastníky transparentními podmínkami obsaženými v prováděcích předpisech. Opačně z hlediska obsahového rozhodnout, které prováděcí předpisy nejsou pro praktickou aplikaci nezbytné.

9) Vhodné by např. bylo vytvořit standardy mj.: pro provádění rekultivace (opětovné zalesňování) pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům (nelesnické využití) formou vydáním vyhlášky ministerstva (podzákonou normou). Vytvoření standardů rekultivace lesních pozemků po jejich předchozím využití k jiným účelům by mohlo vést k snížení administrativy i k zefektivnění a zvýšení kvality při hospodaření na lesních pozemcích.

10) Legislativně napravit nedostatky v zákoně č. 289/1995 Sb. o lesích ve smyslu textu uvedeného zejména v bodech 6.1. (odstavce 9 – 14) a 2.1. této zprávy.

Na základě výše uvedené analýzy – definování problémů a nedostatků uvedených výše v textu lze stanovit další postup:

- 1. připravit strategii, taktický postup k pokračování realizace legislativních postupů v návaznosti na provedené analýzy projektu;**
- 2. provést širokou diskusi nad výstupy analýz, včetně akceptace jejich závěrů a návrhů;**
- 3. zpracovat legislativní návrhy v návaznosti na výstupy analýz a provedenou akceptaci návrhů na řešení problémů a odstranění nedostatků v současných předpisech;**
- 4. iniciovat legislativní proces.**

