Návrh Zastupitelstva Moravskoslezského kraje

**ZÁKON**

ze dne ………………. 2019,

**kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,**

**ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

V § 7 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se za slovo „chorobami“ vkládají slova „**nebo při napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli**“.

Čl. II

**Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

1. OBECNÁ ČÁST
2. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Ochrana dřevin jako součást obecné ochrany přírody v současném pojetí byla v právním řádu České republiky zavedena zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to v § 7 (Ochrana dřevin), § 8 (Povolení ke kácení dřevin) a § 9 (Náhradní výsadba a odvody). Ustanovení § 7 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), zakotvuje základní principy ochrany dřevin, přičemž v odstavci 1 je stanoveno, že dřeviny jsou chráněny před poškozováním a ničením (vyjádřen obecný zákaz těchto činností) a v odstavci 2 větě první je stanoveno, že péče o dřeviny (zejména ošetřování a udržování) je povinností jejich vlastníků. V § 7 odst. 2 větě druhé ZOPK je pak uvedeno, ve kterých taxativních případech může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům z moci úřední provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin, přičemž taxativní výčet zahrnuje „výskyt nákazy dřevin epidemickými či jinými jejich vážnými chorobami“.

Uvedený výčet v § 7 odst. 2 větě druhé ZOPK tak nepamatuje na biotické škodlivé činitele, tj. živočišné škůdce a rostlinné nebo houbové parazitické nebo poloparazitické organismy (nejedná se o choroby), mezi něž patří i jmelí bílé, jejichž negativní působení na dřeviny může být stejně závažné jako v případě epidemických či jiných vážných chorob.

Současné znění § 7 ZOPK od jeho přijetí v roce 1992 nedoznalo změn při žádné novelizaci zákona, pouze zákonem č. 381/2009 Sb. byl s účinností od 2. 1. 2010 novelizován (resp. aktualizován) odkaz pod čarou č. 5. Navrhovaná novela pak představuje pouze rozšíření okruhu případů, na které stávající kompetence orgánů ochrany přírody (uložení provedení nezbytných zásahů vlastníkům dřevin) založená tímto ustanovením dopadá, nejedná se o originární založení kompetence nové.

Právní úprava ochrany dřevin nijak neovlivňuje zákaz diskriminace ani rovnost mužů a žen.

1. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Cílem a hlavním principem předkládaného návrhu je rozšíření případů, ve kterých může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům dřevin z moci úřední provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin, o napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli. Jedná se tak o „zrovnoprávnění“ důvodu „epidemické či jiné vážné choroby“ s minimálně stejně závažným důvodem „biotického škodlivého činitele“.

Navrhovaná právní úprava nijak nezasahuje do současného stavu založeného   
na rovnosti mužů a žen a zákazu diskriminace.

1. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Vzhledem ke skutečnosti, že dosavadní znění § 7 odst. 2 ZOPK neumožňuje orgánům ochrany přírody uložit vlastníkům dřevin (pokud tito nekonají v rámci plnění své zákonné povinnosti dle § 7 odst. 1 ZOPK) z moci úřední provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin, v případech napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli, mezi něž patří i jmelí bílé, není možno dostatečně operativně řešit situaci, kdy na rozsáhlém území (situace je problematická prakticky v celém Moravskoslezském kraji, který sám o sobě představuje nezanedbatelnou část rozlohy České republiky, zasaženy jsou však i další oblasti státu a pro žádný region nelze v kterémkoliv čase vyloučit, že právě tam se situace stane kritickou) dojde k masivnímu rozšíření biotického škodlivého činitele, jako je tomu aktuálně v případě jmelí bílého.

Pojem „biotický škodlivý činitel“ v sobě zahrnuje jakékoliv organismy živočišného, rostlinného nebo houbového původu (choroby jsou naproti tomu původu bakteriálního nebo virového), jež působí škody na chráněném objektu, v daném případě na dřevinách, tj. různými způsoby (dle druhu činitele, např. paraziticky nebo poloparaziticky) působí progresivní snižování vitality dřevin, jejich degenerativní změny a následně zpravidla jejich úhyn; daný pojem nemá legální definici, v právním řádu je však již použit v zákoně č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (a to v ustanovení zakotvujícím skutkovou podstatu přestupku na úseku ochrany lesa, jež je dlouhodobě frekventovaně aplikováno), přičemž jeho použití v normativním textu je vhodné s ohledem na to, že je na jednu stranu dostatečně obecný a zabraňuje možnosti nežádoucího kazuistického výkladu zákonného ustanovení, ale zároveň je jednoznačný a určitý. Mezi biotické škodlivé činitele způsobující škody na dřevinách patří vedle jmelí bílého např. lýkožrout smrkový, bekyně velkohlavá, korovnice jedlová, houba *Chalara fraxinea*, houba [*Ophiostoma novo-ulmi*](https://cs.wikipedia.org/wiki/Ophiostoma_novo-ulmi). Napadení dřevin těmito biotickými škodlivými činiteli však za současného právního stavu není možno ze strany orgánů ochrany přírody efektivně řešit, tj. nemohou vlastníkům dřevin z moci úřední uložit žádné opatření k provedení nezbytných zásahů. Skutečnost, zda potřebné zásahy budou včas, resp. vůbec provedeny, zcela závisí na tom, zda vlastníci dřevin (tedy ve smyslu občanskoprávní úpravy vlastníci pozemků, na nichž dřeviny, ať již stromy či keře, rostou) řádně plní svou povinnost pečovat o dřeviny vyplývající z § 7 odst. 2 věty první ZOPK, čemuž tak v řadě případů není. Tento zřejmý nedostatek právní úpravy se výrazně projevil při současném masivním rozšíření jmelí bílého ve východní části České republiky, přičemž silně je zasažen i Moravskoslezský kraj.

Orgánem ochrany přírody věcně příslušným k výkonu kompetence podle § 7 odst. 2 věty druhé ZOPK, a to v její stávající i navrhované rozšířené podobě, je na základě kompetenčních ustanovení zákona obecně obecní úřad obce s rozšířenou působností a na území chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek a jejich ochranných pásem Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK ČR“). Na území přírodních rezervací a přírodních památek vyhlašovaných nařízeními kraje a jejich ochranných pásem je pak věcně příslušným orgánem ochrany přírody krajský úřad, na pozemcích určených pro obranu státu Ministerstvo životního prostředí, ve vojenských újezdech újezdní úřady a v národních parcích a jejich ochranných pásmech správy národních parků.

Ukládání provedení nezbytných zásahů z důvodu napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli, jež v odůvodněných případech budou moci spočívat např. v ořezu nebo aplikaci chemických přípravků, a v krajních případech i v pokácení dřevin, budou věcně příslušné orgány ochrany přírody činit stejně jako v případě stávající kompetence podle § 7 odst. 2 věty druhé ZOPK k ukládání provedení těchto zásahů z důvodu výskytu nákazy dřevin chorobami ve standardním správním řízení vedeném z moci úřední podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí bude muset být vždy řádně odůvodněno, a to včetně přezkoumatelné správní úvahy nad tím, že dřevina byla prokazatelně napadena biotickým škodlivým činitelem a že uložení provedení nezbytných zásahů je nezbytné. V případech, kdy bude hrozit nebezpečí z prodlení, budou moci aplikovat institut předběžného opatření a v jednoduchých záležitostech budou moci věc vyřídit v příkazním řízení. V plném rozsahu se uplatní rovněž právní úprava odvolacího řízení a soudního přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví.

Orgány ochrany přírody budou povinny striktně dodržovat zásadu minimalizace zásahů státní moci (základní zásada správního řízení) a do práv dotčených osob budou moci zasahovat jen v nezbytném rozsahu, což je zvláště zdůrazněno tím, že se jedná o správní řízení zahajované výhradně z moci úřední, tj. pouze za předpokladu existence veřejného zájmu na jeho vedení. Tím bude zajištěno, aby nedocházelo k ukládání provedení zásahů na dřevinách v případech, kdy nebude napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli natolik závažné či takové intenzity, aby představovalo alespoň ohrožení veřejného zájmu. Relevantní veřejný zájem může spočívat např. v prevenci před úrazy způsobenými pádem větví dřevin napadených biotickými škodlivými činiteli nebo v ochraně kulturních památek před negativním působením takto napadených dřevin.

Pokud jde o speciální procesní právní úpravu ZOPK, zde se uplatní jednak ustanovení o obligatorním účastenství obce v řízení, pokud nerozhoduje její obecní úřad (tj. jestliže bude provedení nezbytných zásahů ukládáno na území jiné obce, než samotné obce s rozšířenou působností, bude dotčená obec tzv. I. typu účastníkem řízení), a jednak ustanovení o obligatorním účastenství spolků majících ochranu přírody jako hlavní předmět činnosti za předpokladu, že mají u věcně a místně příslušného orgánu ochrany přírody podánu tzv. generální žádost, jejímž předmětem je i řízení podle § 7 odst. 2 věty druhé ZOPK, a zároveň se do konkrétního správního řízení v zákonné osmidenní lhůtě od doručení uvědomění orgánu ochrany přírody přihlásí.

S odůvodněnými požadavky na odborné posudky a vyjádření se pak ve složitějších případech obecní úřady obcí s rozšířenou působností mohou obracet na AOPK ČR, předmětem jejíž činnosti je mj. odborná podpora výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny (AOPK ČR je v této oblasti rovněž znaleckým ústavem).

Do určité míry srovnatelná situace jako stran jmelí bílého v současné době v České republice panuje i co se týká rozšíření kůrovce (lýkožrouta smrkového, lesklého či severského), přičemž i zde Moravskoslezský kraj patří mezi ohniska jeho výskytu a kůrovec patří mezi biotické škodlivé činitele, avšak vzhledem k tomu, že hostiteli kůrovce jsou jehličnany (zejména smrk ztepilý) rostoucí ve velké většině případů v lesích, na tyto případy zpravidla dopadá režim zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, resp. výše citovaného zákona č. 282/1991 Sb., a nikoliv ZOPK, jenž je předmětem navrhované novely a který upravuje ochranu dřevin rostoucích mimo les.

Dosavadní nevhodná, resp. nedostačující, právní regulace vede k faktické nemožnosti akutních zásahů a tím k dalšímu šíření zejm. jmelí bílého (do budoucna se však může jednat o jakéhokoliv jiného biotického škodlivého činitele, jejichž výskyt se obecně s ohledem na pokračující negativní klimatické změny zvyšuje) a k celkovému rozvoji negativní prognózy situace, včetně s tím souvisejících zvýšených finančních nákladů (zejm. na motivační působení, přímé dotace nebo odstraňování škod).

Nezbytnost navrhované změny (doplnění) právní úpravy dokládá:

* vyjádření AOPK ČR, regionálního pracoviště Správa chráněné krajinné oblasti Poodří, č. j. 0097/PO/19 ze dne 30. 1. 2019, z jehož závěru plyne, že navrhovaná novelizace § 7 odst. 2 ZOPK výrazně rozšiřuje možnosti zajišťování ochrany dřevin a její přijetí je tak považováno za velmi žádoucí;
* vyjádření Ostravské univerzity, přírodovědecké fakulty, jež je zároveň i odborným dendrologickým pracovištěm, ze dne 5. 2. 2019, které poukazuje na nutnost komplexního řešení problematiky expanzivního šíření jmelí, přičemž uvádí, že novou oporou v zákoně získají orgány ochrany přírody nástroj k rychlejšímu a včasnému zásahu, který je nezbytný pro regulaci populací biotických škodlivých činitelů a k ochraně zeleně.

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky, jak jej vymezuje čl. 112 Ústavy České republiky. Návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a jeho obsah neporušuje ústavní principy rovnosti v právech a zákazu retroaktivity. Čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky stanoví, že návrh zákona může vedle poslance, skupiny poslanců, Senátu nebo vlády podat také zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, tj. kraje. Právo zákonodárné iniciativy zastupitelstva kraje je pak obsaženo v ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a v ustanovení § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

1. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie ani obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s mezinárodními smluvními závazky České republiky.

1. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava může mít hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet a na podnikatelské prostředí České republiky, přičemž se bude jednat jednak o jednorázové, z hlediska výše bezvýznamné dopady do rozpočtu státu a podnikatelů v souvislosti s případně uloženými nezbytnými zásahy v důsledku napadení dřevin ve vlastnictví státu nebo podnikatelů biotickými škodlivými činiteli; řádné ošetřování dřevin je však i bez rozhodnutí orgánu ochrany přírody ex lege (§ 7 odst. 2 věta první ZOPK – viz výše) povinností jejich vlastníka. Vlastníkům dřevin tak na základě zákona nepřísluší žádná náhrada, uložení povinnosti je fakticky důsledkem nesplnění jejich povinností dle § 7 odst. 1 ZOPK v rámci péče o dřeviny; to však nevylučuje, aby se tito vlastníci nemohli ucházet o veřejnou finanční podporu (dotace) poskytovanou ve veřejném zájmu na (v současné době je pravděpodobné její další rozšíření) likvidaci jmelí bílého ze strany Ministerstva životního prostředí nebo AOPK ČR (zpravidla za využití prostředků Operačního programu Životní prostředí), přičemž je ale třeba zdůraznit, že dotace jsou toliko podpůrným řešením, nikoliv systémovým. Fakticky pak aplikací novelizovaného ustanovení dojde k rozšíření ochrany dřevin a tím i majetku jejich vlastníků, když dojde k rozšíření ochrany stávajících dřevin (jež v důsledku včasného zásahu byly ušetřeny napadení biotickými škodlivými činiteli). Dopady do činnosti orgánů ochrany přírody věcně příslušných na některých částech území státu, které jsou státními orgány financovanými ze státního rozpočtu (tj. Ministerstvo životního prostředí, správy národních parků, AOPK ČR a újezdní úřady) budou minimální s ohledem na to, že se jedná o pouhé rozšíření již stávající kompetence a navíc lze předpokládat jejich kompenzaci úsporou na jiných stávajících nákladech v současnosti vynakládaných na eliminaci biotických škodlivých činitelů (v největším rozsahu se pak tato skutečnost týká AOPK ČR, která zákonodárnou iniciativu podporuje). Na druhou stranu však lze očekávat snížení výdajů státu i podnikatelů v souvislosti s očekávaným snížením výskytu, resp. zpomalením rozšiřování, biotických škodlivých činitelů dřevin (redukce nákladů zejm. na motivační působení, přímé dotace nebo odstraňování škod).

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné sociální dopady včetně dopadů na rodiny a specifické skupiny obyvatel.

Dopad navrhované právní úpravy na životní prostředí bude pozitivní v důsledku snížení výskytu, resp. zpomalení rozšiřování, biotických škodlivých činitelů dřevin.

Pokud se jedná o dopad navrhované právní úpravy na ostatní veřejné rozpočty, bude se jednat pouze o jednorázové, z hlediska výše bezvýznamné dopady do rozpočtu obcí a krajů v souvislosti s případně uloženými nezbytnými zásahy v důsledku napadení dřevin ve vlastnictví obcí nebo krajů biotickými škodlivými činiteli; řádné ošetřování dřevin je však i bez rozhodnutí orgánu ochrany přírody ex lege povinností jejich vlastníka. Dopady do činnosti věcně příslušných orgánů ochrany přírody, které jsou orgány územních samosprávných celků financovanými z ostatních veřejných rozpočtů (tj. obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady) budou minimální s ohledem na to, že se jedná o pouhé rozšíření již stávající kompetence a navíc lze předpokládat jejich kompenzaci úsporou na  jiných stávajících nákladech v současnosti vynakládaných na eliminaci biotických škodlivých činitelů (u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností byla zohledněna stanoviska těchto obcí a Svazu měst a obcí České republiky, u krajských úřadů bylo zohledněno stanovisko Asociace krajů České republiky). Na druhou stranu však lze očekávat snížení výdajů obcí a krajů v souvislosti s očekávaným snížením výskytu, resp. zpomalením rozšiřování, biotických škodlivých činitelů dřevin (redukce nákladů zejm. na motivační působení, přímé dotace nebo odstraňování škod). Obce a kraje se pak stejně jako ostatní vlastníci napadených dřevin mohou ucházet o poskytované dotace.

1. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí  
   a osobních údajů

Navrhovaná změna nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů.

1. Zhodnocení korupčních rizik

Předkládaný návrh je dílčí novelou, kterou se doplňuje taxativní výčet případů, ve kterých může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům dřevin z moci úřední provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin. Nedochází k žádnému zakládání nových kompetencí orgánů veřejné správy, pouze se upřesňují předpoklady pro výkon kompetence stávající.

Navrhovanou právní úpravou tak nevznikají žádná korupční rizika.

Navrhovaný právní předpis nemá vliv ani na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

1. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

1. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

**K čl. I**

Do výčtu případů, ve kterých může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům dřevin z moci úřední provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin, obsaženému v § 7 odst. 2 ZOPK, se vkládají slova „nebo při napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli“.

**K čl. II**

Účinnost zákona se navrhuje patnáctým dnem po jeho vyhlášení, a to v souladu s § 3 odst. 3 větou první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

V Ostravě ……………… 2019

prof. Ing. Ivo Vondrák, CSc.

hejtman kraje

Platné znění novelizovaného ustanovení § 7 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, s vyznačením navrhovaných změn:

**114/1992 Sb.**

**ZÁKON**

ze dne 19. února 1992

**o ochraně přírody a krajiny**

Česká národní rada se usnesla na tomto zákoně:

§ 7

Ochrana dřevin

(1) Dřeviny jsou chráněny podle tohoto ustanovení před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (§ 46 a 48) nebo ochrana podle zvláštních předpisů. 5)

(2) Péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování je povinností vlastníků. Při výskytu nákazy dřevin epidemickými či jinými jejich vážnými chorobami **nebo při napadení dřevin biotickými škodlivými činiteli**, může orgán ochrany přírody uložit vlastníkům provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin.

------------------------------------------------------------------  
5) Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů.  
Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.  
Zákon č. 408/2000 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně práv k odrůdám), ve znění pozdějších předpisů.