

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

1) Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1996.

Lesní zákon byl od roku 1996 již více než 20x z různých důvodů a v různých souvislostech novelizován. Novelty však nepřinesly vyřešení všech nedostatků, které se od doby účinnosti zákona navršily. Všechny dosavadní novelty vycházely z běžného stavu a podmínek hospodaření v lesích.

Od roku 2014 trvají až doposud mimořádně suchá období, která mají mimo jiné dopady na zdravotní stav lesních porostů. Uvedené sucho spolu s dosud nezaznamenanou gradací podkorního hmyzu, zejména kůrovců, působí obrovské škody na lesích, kterým nelze čelit běžnými prostředky. Jedná se o kalamitu doposud nevídaných rozměrů.

Za současného stavu věci se paradoxně některá ustanovení lesního zákona, která v běžných podmínkách plní svůj účel, stávají překážkou pro účinný zásah proti podkornímu hmyzu tak, aby bylo možno zachránit alespoň část lesů na území ČR.

Zkušenosti z praxe z poslední doby ukazují, a to včetně poznatků orgánů státní správy lesů na všech úrovních i vlastníků lesů, že je nezbytné přijmout bezodkladně návrh zákona v prvním čtení podle § 90 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a to tak, aby mohla být využita ideálně již v průběhu dubna 2019, kdy lze očekávat další gradaci podkorního hmyzu (zejména kůrovce).

V zájmu zachování lesů a lesního hospodářství je tedy nezbytné nečekat na novelu lesního zákona projednávanou v klasickém a zdoluhavém legislativním procesu, ale projednat ji již v prvním čtení v souladu s § 90 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. S ohledem na naléhavost problému je třeba lesní zákon novelizovat zásadním způsobem a pokusit se tak vytvořit maximální prostor pro řešení stávající mimořádné situace.

Potřeba urychlené novelizace lesního zákona vyvstává nyní zejména v souvislosti s rozsáhlou kalamitou, která zasáhla lesy na velké části území České republiky, a která ohrožuje jejich samotnou existenci.

V případě neřešení stávající situace hrozí zánik lesních porostů na velkých plochách, což by následně způsobilo nejen zhoršení vodního režimu, ale též degradaci půdy a omezilo protipovodňovou funkci lesa. V případě uvedených důsledků by se zřejmě objevily záhy i dopady na zemědělské hospodaření, a to pokud jde o výnosovost rostlinné výroby a tím i dopady na výrobu živočišnou.

Stávající ani nová právní úprava neřeší personální otázky a z jejího obsahu nelze posuzovat otázky diskriminace a rovného postavení žen a mužů.

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

Nově zakotvená kompetence Ministerstva zemědělství ohledně možnosti rozhodnout o nezbytných opatřeních odchylných od lesního zákona navazuje na obdobnou kompetenci zakotvenou ve stávajícím § 36 lesního zákona, podle kterého mohou krajské úřady ve prospěch účelového hospodaření v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení přijmout opatření odchylná od některých ustanovení tohoto zákona.

Na rozdíl od § 36, který nespecifikuje blíže, od kterých ustanovení lesního zákona se lze odchýlit, navržená novela specifikuje taxativním výčtem ustanovení, od kterých je možno se odchýlit tak, aby byla zachována právní jistota adresátů lesního zákona a nově zavedená kompetence nebyla bezbřehá.

Novela přináší možnost odchýlit se od běžných pravidel hospodaření zejména ohledně těžeb a zalesňování. Využití tohoto zákonného zmocnění je výslovně vázáno výlučně na mimořádné situace mající charakter kalamit regionálního nebo celostátního významu.

S ohledem na to, že se jedná o mimořádný nástroj Ministerstva zemědělství jakožto ústředního orgánu státní správy lesů, bude využíván jen za mimořádných okolností, kdy dojde k mimořádné situaci na území dvou a více krajů. Je nutno též zakotvit speciální procesní ustanovení, která umožní rozhodnout o odchylných opatřeních formou opatření obecné povahy. Na mimořádné situace je nezbytné reagovat v reálném čase, opatření obecné povahy tak musí nabýt účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce. Současně se ze stejného důvodu stanoví, že se nevede řízení o návrhu opatření obecné povahy, čímž je vyloučena možnost uplatňovat k návrhu připomínky nebo námítky.

Aby byl zachován jednotný procesní postup i v případě vydání rozhodnutí ve správním řízení, navrhuje se, aby vydání rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení. Současně odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Tím je zajištěno obdobné postavení a úroveň ochrany práv adresátů rozhodnutí ve vztahu k adresátům opatření obecné povahy. Procesní ochrana práv adresátů opatření obecné povahy je zajištěna též možností podat podnět na zahájení přezkumného řízení.

Navrhovaná právní úprava neřeší personální otázky a z jejího obsahu nelze posuzovat otázky diskriminace a rovného postavení žen a mužů.

3) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Cílem předloženého návrhu zákona je zajištění podmínek pro minimalizaci dopadů mimořádných situací v lesích, majících charakter kalamity.

K zajištění uvedeného cíle návrh zákona umožňuje přijmout odchylná opatření, co se týče:

- rozšíření možnosti užití reprodukčního materiálu k umělé obnově lesa,
- zákazů při hospodaření v lesích,
- ochrany lesa (zde se jeví jako nezbytné umožnit legálně nezasahovat na území, kde jsou již jakékoli zásahy neefektivní a uvolnit tak kapacity pro zásah na místech, kde je ještě efektivní zásah možný),
- umožnění výjimek z režimu provádění těžeb.

4) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

1. Navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku a právnímu řádu České republiky, zejména ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

2.

K této problematice nejsou známy žádné nálezy Ústavního soudu.

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

Návrh zákona je v souladu s přepisy Evropské unie.

Na úrovni Evropské unie neexistuje jednotná právní úprava ohledně hospodaření v lesích.

Návrh není v rozporu s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a je v souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie (např. zásadou právní jistoty, proporcionality a zákazem diskriminace).

Na základě těchto skutečností je možné návrh zákona hodnotit jako plně slučitelný s právem Evropské unie.

6) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

7) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále 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

Návrh zákona nezavádí nové činnosti, které by si vyžadovaly přidělení nových finančních prostředků ze státního rozpočtu.

Návrh zákona nepředpokládá hospodářské a finanční dopady na ostatní veřejné rozpočty.

Návrh zákona nepředpokládá hospodářské a finanční dopady na podnikatelské prostředí.

Návrh zákona nebude mít žádné negativní dopady na specifické skupiny obyvatel, osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Návrh zákona nepředpokládá negativní dopady na životní prostředí.

8) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Z provedené analýzy obsahu návrhu nevyplývají ve zmíněných oblastech žádné negativní dopady.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s Nařízením Evropského parlamentu a rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení

o ochraně osobních údajů) a se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh zákona nezvyšuje množství zpracovávaných osobních údajů ani nemění způsob nakládání s nimi.

9) Zhodnocení korupčních rizik

V rámci přípravy návrhu zákona byla komplexně posouzena míra korupčních rizik v souladu s metodikou zpracovanou Odborem hodnocení dopadů regulace Úřadu vlády České republiky.

Ze závěru posouzení vyplývá, že korupční potenciál vyplývající z návrhu nepředstavuje žádné riziko.

Navrhovaná právní úprava neobsahuje ustanovení, která by byla předmětem korupčního rizika.

Předkládaný návrh zákona je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat.

Předkládaný návrh rozšiřuje kompetenci Ministerstva zemědělství, kde s hledem na potřebnou odbornou erudici a posouzení dopadů na hospodaření v lesích bude eventuální opatření ve fázi návrhu připravováno a posuzováno vždy skupinou expertů. Korupční riziko je zde tedy prakticky nulové.

10) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona nemá dopady na bezpečnost nebo obranu České republiky. Zmíněný návrh nezasahuje do problematiky resortů Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany a ani se na žádný právní předpis související s obranou a bezpečností státu neodvolává.

11) Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení

Navrhovanou právní úpravu je žádoucí přijmout co nejdříve, a to tak, aby mohla být využita ideálně již v průběhu dubna 2019, kdy lze očekávat další gradaci podkorního hmyzu (zejména kůrovce). Proto se navrhuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky vyslovit souhlas s navrhovanou právní úpravou již v prvním čtení.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČI. I

K bodu 1

K § 49 odst. 1 písm. e)

V návaznosti na zavedení nové kompetence Ministerstva zemědělství rozhodnout o nezbytných opatřeních majících charakter kalamit v navrženém § 51a je nutno promítnout tuto kompetenci též do ustanovení § 49 lesního zákona, který je ustanovením kompetenčním.

K bodu 2

K § 51a

V souvislosti s rozsáhlou kalamitou v lesích, která je vyvolána kombinací abiotických a biotických činitelů, se ukazuje, že je nutno v extrémních případech přírodní katastrofy, jejíž rozměr se naplnil, přijmout mimořádná opatření odchylná od běžného zákonného režimu.

S ohledem na to, že se dopady a tím i nutnost řešení vztahuje za těchto situací na větší území, obvykle přesahující nejen správní obvody obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, ale i krajů, je třeba přijímat opatření z centrální úrovně, tedy z úrovně Ministerstva zemědělství jakožto ústředního orgánu státní správy lesů. Uvedené je žádoucí i z hlediska toho, že rozhodování o odchylném postupu od lesního zákona si vyžaduje metodické řízení ústředním orgánem státní správy lesů i značnou odbornou erudici.

Počet dotčených subjektů (vlastníků lesů) bude v těchto případech neurčitý a současně bude, resp. je třeba, přijímat opatření v reálném čase, tedy tak, aby mohla být využita a škody hrozící v důsledku přírodní katastrofy tak mohly být minimalizovány.

S ohledem na uvedené je prakticky vyloučeno, aby byla taková opatření ukládána formou správního rozhodnutí s počtem známých účastníků v řádu stovek tisíc. Vedení správního řízení s velkým počtem účastníků a jejich neurčitým okruhem by trvalo několik týdnů/měsíců.

Jako možná alternativa se jeví postup za využití institutu opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, kde by jeho vydání trvalo cca 50 dní. Tímto postupem by tedy nebylo dosaženo naplnění účelu právní úpravy – uložení opatření odchylných od lesního zákona, která je nutno vyhlásit v reálném čase, kdy důvody pro odchylná opatření trvají a jejich realizace může minimalizovat škody na lesích.

V zájmu zvýšení efektivity ukládání opatření odchylných od lesního zákona se proto navrhuje využít jako právní formu opatření obecné povahy, které nabude účinnosti dnem, kdy ho Ministerstvo zemědělství vyhlásí. Jedná se o návrh, který vychází z právní úpravy § 115a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, který je součástí našeho právního řádu. Opatření obecné povahy tak nabude účinnosti (závaznosti) dnem vyvěšení.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že každé opatření odchylné od lesního zákona bude třeba vždy řádně odůvodnit.

V zájmu zachování práva na spravedlivý proces zůstává zachována možnost přezkumu opatření obecné povahy zakotvená v § 174 odst. 2 správního řádu.

Ustanovení, u kterých může vzniknout potřeba přijmout odchylná opatření, jsou zejména následující:

§ 29 odst. 1

Opatření ohledně reprodukčního materiálu lesních dřevin, konkrétně pak možností výjimek z přenosů reprodukčního materiálu.

V současnosti je potřebné zalesnit co nejdříve po přechodnou dobu stanovištně vhodnou dřevinou bez ohledu na současné požadavky na kvalitu a původ reprodukčního materiálu lesních dřevin. Cílem je zamezit degradaci holiny z hlediska větrné eroze a jejího vysušování a co nejdříve zajistit plnění hydrických funkcí lesů (zejména protipovodňové funkce). Účelem využití tzv. přípravných dřevin umožní rovněž rozčlenění holin na menší plochy, na kterých budou postupně přípravné dřeviny odstraňovány a následně budou plochy zalesňovány stanovištně vhodnými dřevinami, které budou splňovat požadavky na reprodukční materiál lesních dřevin.

Uvedený postup umožní rovněž rozčlenit porosty z hlediska prostorové a věkové diferenciace za účelem vyšší stability a odolnosti následných porostů cílových dřevin.

§ 31 odst. 6

Pro zalesnění a zejména zajištění porostu na některých stanovištích je nezbytné zakotvit možnost udělit výjimku, resp. prodloužit dobu pro zajištění porostu. Uvedené se jeví jako nezbytné zejména na větších holinách o velikosti několika ha (někde i desítek, výjimečně stovek ha), kde zákonnou dobu pro zajištění porostu (5 let) nebude možné splnit.

Stávající postup podle ustanovení § 31 odst. 6 lesního zákona umožňuje rozhodnout ve správním řízení na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností o výjimce v odůvodněných případech při schvalování plánu nebo při zpracování osnovy nebo na žádost vlastníka lesa a povolit tak delší lhůtu.

V tomto režimu se však jedná o individuální správní akt, který je třeba vydat vůči každému vlastníku lesa samostatně, což by v případě velkých kalamitních holin nebylo žádoucí, rovněž je vhodné upravit podmínky ohledně zalesnění a zajištění porostů na velkých kalamitních holinách jednotně.

Navržená úprava tedy umožní jedním správním aktem stanovit odchylné podmínky pro zalesnění a zajištění porostů v určité lokalitě s obdobnými přírodními podmínkami bez náročné administrace po jednotlivých vlastnících a zajistí jednotné nastavení podmínek pro všechny lesní pozemky tvořící holinu bez ohledu na jejich vlastníka.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že kalamitní holiny nectí hranice správních obvodů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, takže by se správních orgánů muselo angažovat několik. Navržená změna tedy ušetří čas i náklady a zajistí přehlednější nastavení režimu výjimek ze lhůt pro zalesnění a zajištění porostu.

Následně se bude jednat i o zjednodušení dozorové činnosti právě v důsledku toho, že správní orgány budou dozorovat splnění jednotných podmínek.

§ 32 odst. 1 až 3

S ohledem na rozsah kalamitního stavu, který se i v budoucnu může vyvíjet nebo opakovat v důsledku působení jiných přírodních vlivů, je třeba mít možnost uložit na definovaném území opatření k ochraně lesa odchylná od zákonných ustanovení. Jedná se např. i o zastavení, resp. zrušení povinnosti provádět opatření k ochraně lesa v území, kde jsou již prakticky zbytečná a soustředit tak zpracovatelské a jiné kapacity na území, kde je zásah ještě smysluplný. V praxi jde např. o upuštění od zjišťování a evidování výskytu škodlivých činitelů a od povinnosti preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů (např. povinnost umisťovat lapáky).

§ 33 odst. 1 až 3

V praxi dochází k situaci, kdy je třeba udělit výjimku z přednostního zpracování nahodilých těžeb tak, aby byly zpracovány přednostně v rámci těžby nahodilé jen stromy představující nebezpečí z hlediska šíření škodlivých organismů, tedy ne tzv. sterilní souše, které již nebezpečí nepředstavují. V případě kalamity mimořádného rozsahu je třeba udělit výjimku tak, aby na definovaném území, kde je již realizace opatření k ochraně lesa proti konkrétním škodlivým činitelům zbytečná, mohly být dočasně odloženy těžby všech stromů napadených biotickými nebo poškozených abiotickými škodlivými činiteli, opět s cílem soustředit zpracovatelské a jiné kapacity na území, kde je zásah ještě smysluplný.

Výjimky z opatření k ochraně lesa a provedení těžby nahodilé byly zařazeny do novely z toho důvodu, že v roce 2019 může dosáhnout celkový objem dřevní hmoty, která by měla být zpracována v rámci těžby nahodilé 30 – 50 mil. m³. Uvedený objem zahrnuje dřevní hmotu, která by měla být zpracována v rámci těžby nahodilé, a to jak s aktivním výskytem škůdců, tak i sterilní hmotu již škůdci opuštěnou. Zpracovatelská kapacita na území ČR je schopna zpracovat cca 25 mil. m³.

Aby mohla být dosažitelná kapacita využita maximálním způsobem, počítá se v rámci odchylného postupu o odložení těžby sterilních kůrovcových souší o cca 2 roky. Smyslem tohoto opatření je uvolnit kapacity, které by tak byly vázány na práci z hlediska boje proti kůrovci zbytečnou, a tyto kapacity nasadit v nárazníkové zóně, kde by měla probíhat intenzivní ochrana proti kůrovci, který je aktivní a představuje nebezpečí pro zdravé porosty.

V zóně kalamitního napadení i v nárazníkové zóně, kde je třeba primárně podpořit aktivní vyhledávání napadených stromů a zajistit jejich včasnou těžbu a asanaci, by mělo být dále upuštěno od povinnosti umisťovat obranná opatření (lapače, lapáky). Uvedená opatření v zóně kalamitního napadení již nejsou efektivní a uvolněné kapacity bude možno využít racionálněji při zásahu proti škůdcům.

Dále se předpokládá v oblastech s dřevní hmotou škůdci již opuštěnou, zrušení povinnosti sledování a evidence škodlivých činitelů.

Závěrem je nutno uvést, že pokud bude stanoven odchylný režim na základě lesního zákona, pak se nemůže jednat z hlediska práva o jednání v rozporu s vyhláškou jako prováděcím předpisem k zákonu.

K ČI. II

Účinnost novely lesního zákona se navrhuje dnem jeho vyhlášení.

Navržená novela lesního zákona by měla napomoci při co nejefektivnějším postupu, a pokud možno přispět k minimalizaci škod na lesích v důsledku působení právě probíhající kalamity podkorního hmyzu. S intenzivními zásahy by mělo být započato ideálně v průběhu dubna 2019, což s ohledem na předložení návrhu zákona na začátku roku 2019, vylučuje jakoukoli legisvakannční lhůtu.

Monika Oborná – v.r.

Jaroslav Faltýnek – v.r.

Jan Volný – v.r.

Josef Kott – v.r.

Pavel Kováčik – v.r.

Roman Onderka – v.r.

Jan Birke – v.r.

Veronika Vrecionová – v.r.

Marian Jurečka – v.r.

Zdeněk Podal – v.r.

Vlastimil Válek – v.r.

Jana Krutáková – v.r.