

Kde končí právní předpis a začíná interní podklad?

Odborná právní literatura se dosud až na výjimky úspěšně vyhýbala pomyslnému pomezí mezi právním předpisem a podkladem vypracovaným například orgánem státní správy na jeho základě, nazývaným někdy jako „neprávo“. V praxi přitom takové dokumenty přináší velké výkladové problémy a to nejen pro právní laiky.

Jsou to totiž zpravidla soudy, které se, namísto jednoduchého právního posouzení věci stále častěji uchylují ke znaleckému zkoumání i v případech, kdy je třeba použít prostou logiku a jednoduše aplikovat třeba jen jediný paragraf. Ukázkovým příkladem předpisu, který, ač má pouhé 4 paragrafy takové problémy způsobuje je vyhláška 78/1996 Sb. o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí.

V 70. letech minulého století pod dojmem vysokých koncentrací zejména SO₂, vylišil tehdejší správce lesního majetku tzv. pásma ohrožení imisemi A-D, důvodem bylo lesnické plánování v sírou přímo a akutně poškozovaných porostech. Do pásem byla tehdy podle předpokladu rychlosti jejich rozpadu v důsledku imisí síry zařazena celá republika. Problém nastal, když se teorie pásem vzniklá v 70. letech, jako prostředek lesnického plánování v roce 1997 v prakticky nezměněné formě dostala do vyhlášky 78/1996 Sb. a stala se tak náhle a nepozorovaně prostředkem pro vyčíslení imisních škod. Prostou legislativní technikou se tak z předpisu lesnického plánování stal předpis fakticky stanovující povinnosti subjektům nepodřízeným gestorovi vyhlášky s finálním dopadem v řádu stamilionů Kč ročně do rozpočtů jednotlivých emitentů SO₂ a NO_x. Stalo se tak přestože dle již tehdy převažujícího vědeckého názoru nebyla od počátku 90. let pásma aktuální, neboť reagovala na zcela jinou skutkovou situaci, nejpozději v roce 1997[1] totiž negativní vliv SO₂ (ale i NO_x) na lesní porosty prakticky odezněl, což platí zejména pro přímý vliv SO₂ na jeho základě byla pásma původně vylišena[2]. Tato skutečnost plyne paradoxně nejen z dendrochronologických studií a půdních rozborů, ale paradoxně i z interní evidence správců lesního majetku. Sám prováděcí předpis k vyhlášce 78/1996 přitom uváděl, že je nezbytné pásma upravit, změnil-li se imisní situace, přestože k radikální změně imisní situace došlo, pásma upravena nebyla, před vznikem vyhlášky došlo hned několikrát k úpravě pásem, zpravidla vždy po třech letech. Po roce 1997 však následovala perioda úplné stagnace trvající s malými bezvýznamnými výjimkami dodnes.

Od 70. let se tak rozmístění pásem prakticky nezměnilo. Z doslovného výkladu vyhlášky 78/1996 Sb. přitom plyne, že zařazení do pásmo vyžaduje určitý negativní vývoj v porostu, slovy vyhlášky „*dynamiku chřadnutí porostu*“[3]. V průběhu prakticky všech jednotlivých imisních sporů od roku 1997 - 2015 je z autorovi předložených lesních hospodářských knih naprosto zřejmé, že i v porostech, které má žalobce zařazené do pásem A a B, tedy „vyšších pásem ohrožení“ nejen, že nedochází k chřadnutí, které by odpovídalo hypotéze vyhl. 78/1996 Sb., ale zejm. porovnáním jednotlivých lesních hospodářských knih lze dovodit dokonce opak, tedy snižování stupně poškození - defoliace, jako reakce na sníženou imisní zátěž a zlepšování zdravotního stavu, zejména zvyšováním přírůstu. Přesto stávající systém umožňuje čistě formálně tabulkové škody podle vyhlášky 55/1999 Sb. vyčíslit. Dochází tak k naprosto absurdní situaci, kdy se v pásmech A a B po dvaceti letech tabulkového „imisního holocaustu“ nachází zcela nepoškozené, často i staleté porosty. Taková situace nejen že způsobuje pravděpodobně poměrně rozsáhlé bezdůvodné obohacení na straně subjektu, který škodu formálně zaeviduje a uplatní, ale pomáhá udržovat ve společnosti dávno (nejpozději od konce 90. let) neplatící představu o devastačním vlivu energetiky na lesní porosty a vegetaci vůbec.

Autorovi je známo, že argumentace na straně lesního správce je taková, že pásma jsou vyhlásková, stanovená státní správou, že on sám je nestanovuje a nemůže s nimi dělat nic a že jako řádný hospodář musí škodu vykázat a zažalovat. Na první pohled může takový výklad vzbudit jistou důvěru, nicméně vraťme se k úvodnímu odstavci článku a k rozdílu mezi vyhláškou, tedy právním předpisem a čímsi (lesnickou mapou s vyznačenými pásmy) co má být stanoveno na jejím základě, tedy prakticky soukromoprávním dokumentem, interním podkladem, neveřejnou listinou. Za prvé: vyhláška 78/1996 Sb. nestanoví subjekt, který by pásma měl vylišit. Používá v dřívějších dobách tak oblíbený trpný rod: „Území s obdobnou dynamikou zhoršování zdravotního stavu lesních porostů charakterizované stupněm poškození těchto porostů imisemi se zařazuje do pásma ohrožení lesních porostů imisemi.“ Za potěšující lze považovat to, že vyhláška stanoví poměrně jednoduchý postup, jak pásma stanovit - prakticky lze vycházet z dynamiky chřadnutí v rámci konkrétní porostní skupiny, přičemž lze jednoduše vycházet například z údajů o stupni v lesním hospodářském plánu (LHP). Bylo by tak možné argumentovat, že úmyslem zákonodárce bylo, aby pásma mohl například na popud státní správy, nebo investora LHP - lesního správce upravit například taxátor - tedy osoba autorizovaná k tomu, aby stanovila stupeň poškození, nebo správce porostu sám, má-li ve svých řadách odborné osoby. Je to totiž správce lesního majetku, kdo odpovídá za správnost údajů ve své interní evidenci, lesní hospodářské knize. Nečinnost orgánu státní správy - v daném případě Ministerstva zemědělství nebo Ústavu pro hospodářskou úpravu lesů, který byl vylišením pásem pověřen (a více než 20 let nekonal) by pak nepřinesla riziko odpovědnosti správce porostu za bezdůvodné obohacení. Naopak nečinnost státní správy (k tomu nečinnost evidentní a dlouhodobá) pak nezabavuje správce lesního majetku odpovědnosti za vědomě nesprávné údaje v interní evidenci.

Vyhlášku lze nicméně vykládat i tak, že je v praxi neaplikovatelná - tím méně vůči subjektům nepodřízeným Ministerstvu zemědělství, právě proto, že chybí stanovení okruhu osob zodpovědných za aktuálnost pásem. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí to, že zákonodárce opomněl ve vyhlášce stanovit povinnost periodického přezkumu pásem (i když tak učinil v jakési prováděcí zprávě vzniklé v souvislosti se vznikem vyhlášky), kromě toho předpis zastaral, neboť vyžaduje listinnou podobu lesnických map, která má být uložena na okresních úřadech (resp. nově na ORP). Politování lze vyslovit i nad neurčitými pojmy jako „výrazné imisní zatížení“, „imisní zatížení“ a „nižší imisní zatížení“, které vyhláška nijak nevysvětluje. Kromě toho gestor vyhlášky patrně pozapomněl na existenci zákona o ochraně ovzduší, který stanovuje imisní limity pro ochranu ekosystémů a vegetace, rozlišuje mezi jednotlivými polutanty a používá zcela jiné pojmy a systematiku. Vyhláška 78/1996 Sb. se nám tak dostává prakticky do jakéhosi „právníhooutu“, tedy mimo systém upravující komplexně imise SO₂ a NO_x v právním řádu České republiky.

Ještě blíže k dopadu vyhlášky o pásmech. Prostou skutečnost, že je určitý porost zařazen do pásma ohrožení imisemi (resp. že do pásma byl zařazen před 20 - 40ti lety) v praxi správce lesního majetku uplatňuje dvojím způsobem:

§ 9 vyhl. 55/1999 Sb. mu umožní prakticky bez spojení s faktickým stavem porostu vyčíslit škodu ze „snížení přírůstu“ (koeficient K1, součást výpočtového vzorce je určen právě pásmem ohrožení imisemi konkrétního porostu) a

§ 7, 10 vyhl. 55/1999 Sb. pak tím, že lesní personál nemaje metodiku, jak rozpoznat škodu způsobenou SO₂/NO_x v terénu, orientuje se podle toho, v jakém z pásem je příslušný porost zařazen a jde-li o pásma A, B nebo C prakticky automaticky předčasně kácí z důvodu imisních škod, případně jej existence pásma v dané lokalitě utvrzuje v tom, že je nezbytné dále udržovat porost náhradních dřevin, přestože fakticky v porostu zpravidla již podsazuje dřeviny cílové.

Na kulatém stole uspořádaném ve věci neaktuálnosti pásem ohrožení imisemi počátkem roku 2018 kanceláří Veřejného ochránce práv pak gestor vyhlášky i garant správnosti pásem sice přislíbil nápravu závadného stavu, k úpravě pásem ani k novelizaci vyhlášky nicméně nedošlo. I kdyby tomu tak bylo, vzniká otázka, jak se vypořádat s protiprávností pásem ohrožení imisemi v období mezi rokem 1997 a případnou novelizací... Z podkladů, které měl autor k dispozici totiž vyplývá, že se v drtivé většině

případů dynamika rychlosti chřadnutí porostů ani nepřiblížila predikci vyhlášky. Zvláštním fenoménem pak bylo zlepšování zdravotního stavu měřeného defoliací, čímž se v celé řadě případů dostaly lesní porosty prakticky do jakéhosi „outu“, neboť vyhláška počítá v nejlepším případě se stagnací. Dle názoru autora by jakákoliv náhrada škody přiznaná na základě neaktuálních pásem byla nezbytně bezdůvodným obohacením. Autor přitom připomíná, že nejde primárně o nesprávnost právního předpisu, ale pásma ohrožení imisemi, tedy dokumentu, který je sám v rozporu s právním předpisem.

Mgr. Jan Špaček,

advokát se sídlem Dobrovského 13, Praha 7, 170 00

[1] Kdy emise SO₂ poklesly až o 95%

[2] K tomu např. Ústav pro výzkum globální změny k dispozici >>> [zde](#).

[3] vyhl. 78/1996 Sb. § 1 Charakteristika pásem ohrožení:

- Území s obdobnou dynamikou zhoršování zdravotního stavu lesních porostů charakterizované stupněm poškození těchto porostů imisemi se zařazuje do pásma ohrožení lesních porostů imisemi (dále jen "pásma ohrožení").
- Podle dynamiky zhoršování zdravotního stavu se lesy zařazují do těchto pásem ohrožení:
 - a) do pásma ohrožení A se zařadí lesní pozemky s porosty s výrazným imisním zatížením, kde poškození dospělého smrkového porostu se zvýší průměrně o 1 stupeň během pěti let,
 - b) do pásma ohrožení B se zařadí lesní pozemky s porosty s výrazným imisním zatížením v příznivějších podmínkách, kde poškození dospělého smrkového porostu se zvýší průměrně o 1 stupeň během šesti až deseti let,
- V oblastech, kde se v okruhu 2 km smrkové porosty nevyskytují, se tyto lesy zařazují do pásem ohrožení podle rychlosti rozpadu dospělých borových porostů nebo listnatých porostů, přičemž:
 - a) do pásma ohrožení A se zařadí lesní pozemky s porosty, kde v dospělých borových nebo listnatých porostech ročně odumře více než 20 % původního počtu stromů,
 - b) do pásma ohrožení B se zařadí lesní pozemky s porosty, kde v dospělých borových porostech ročně odumře 10 až 20 % původního počtu stromů; v dospělých listnatých porostech ročně odumře 5 až 20 % původního počtu stromů,

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Prémiový rezidenční komplex Bakers Court přináší na realitní trh komfortní bydlení s 5* službami](#)
- [Festival jako prestižní teambuilding](#)
- [Spojení Generali České a Právní ochrany D.A.S. přináší první výhodu: navýšení pojistného limitu na 5 milionů](#)
- [Kultura jako prestižní benefit: Proč by právní firmy měly sázet na „inteligentní zážitky“? Rozhovor s JUDr. Martinou Jankovskou](#)
- [Wolters Kluwer uvádí na český trh AI právní pracovní prostor Libra s integrovaným obsahem ASPI](#)
- [Jak ušetřit na energiích, aniž byste porušili zákon](#)
- [SLUTO DAŇOVÁ & ÚČETNÍ firma roku 2025: Kdo se letos zařadil mezi špičky oboru?](#)
- [Novela stavebního zákona, transparentní odměňování a AI v právní praxi: zveme na odborné konference Wolters Kluwer](#)

- [Zásady a principy soukromého práva jako základ moderní právní praxe. Proč má studium LLM smysl nejen pro právníky](#)
- [Kmenové listy v s.r.o. – právní rámec, převod a praktické dopady](#)
- [Executive LLM: Prestižní milník pro právní profesionály. Business Institut otevírá jarní cyklus již 1. března](#)