

Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉ A LESNÍ PŮDY

1. ÚVOD

Ochraně zemědělské a lesní půdy, ekologicky a ekonomicky dvou nejvýznamnějších kategorií pozemků, věnovala naše legislativa v uplynulých třiceti letech poměrně značnou pozornost. Dokládá to především nemalý počet právních norem, které byly vydány od roku 1959, kdy nabyl účinnosti náš první zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. V něm byl dán počín k vytvoření právní úpravy péče o zemědělskou a poté i lesní půdu v ucelenější podobě. Cílem těchto právních norem bylo a je chránit rozlohu a kvalitu půdy, zejména zemědělské. Omezit zábory půdy pro jiné účely na minimum a čelit vlivům, které ohrožují její úrodnost a ekologické funkce. Přes nesporně pozitivní působení práva však nelze konstatovat, že vytčené cíle jsou ve všech směrech úspěšně naplňovány. Na nedostatky a problémy spojené se zajišťováním všestranné péče o tuto mimořádně významnou složku přírodního životního prostředí poukazují závěry XVII. sjezdu KSČ a mnohé další dokumenty z poslední doby. Patří k nim zejména „Zásady státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů“, schválené vládou ČSSR v roce 1985.¹⁾ V nich je obsažena i řada požadavků a konkrétních úkolů pro zlepšení péče o půdu, které se vztahují i na oblast práva.

Dosavadní výsledky v ochraně obou sledovaných půdních fondů naznačují, že většina problémů se soustřeďuje v ochraně zemědělské půdy. V porovnání s lesními pozemky je tato půda daleko více ohrožována jak v rozloze, tak kvalitě. Podle statistických údajů poklesla v ČSSR celková výměra zemědělské půdy v letech 1960—1986 o 533 000 ha a teprve v posledních pěti letech se její roční úbytky výrazněji snížily na zhruba

¹⁾ Zásady jsou součástí usnesení vlády ČSSR č. 226/1985 a byly zveřejněny jako příloha Hospodářských novin č. 20/1986.

10 000 ha ročně. Oproti tomu se za stejné období výměra lesní půdy zvětšila o 214 000 ha v důsledku zalesňování zemědělské půdy, jehož rozsah daleko přesáhl i relativně vysoké zábery lesních pozemků.²⁾ Kvantitativní hledisko při sledování vývoje rozlohy půdy však ukazuje pouze část problémů její ochrany. Nejsou k dispozici celkové údaje o vývoji kvality pozemků, ale některé dílčí poznatky, např. o negativním vlivu vodní eroze na zemědělskou půdu, jsou alarmující. Potřeba intenzivnější péče o zemědělskou půdu se odrazila ve vývoji právní úpravy, která je poznamenána stálým hledáním cest a prostředků pro zvýšení účinnosti práva. Častými legislativními změnami sice stoupl počet právních norem a mnohé se zpřesnily a doplnily, ale očekávaný efekt se výrazněji neprojevil.³⁾ Nelze proto ponechat bez povšimnutí, že existují i jiné příčiny než právní normy samé, které brzdí jejich účinnost. Tím není řečeno, že platná právní úprava ochrany zemědělské a lesní půdy dosáhla vrcholu dokonalosti. Sama skutečnost, že v ní převažuje zájem na ochranu rozlohy půdy a nevěnuje se v dostatečné míře pozornost řešení problémů ohrožujících kvalitu, především zemědělské půdy, ukazuje na potřebu legislativních změn.

Jelikož základ právní úpravy ochrany zemědělské a lesní půdy je obsažen v zákoně č. 53/1966 Sb., ve znění zákona č. 75/1976 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který byl v úplném znění vydán pod číslem 124/1976 Sb. a v zákoně č. 61/1977 Sb. o lesích, je hlavní pozornost věnována účinnosti právních prostředků v nich obsažených. Kromě prováděcích předpisů k těmto zákonům vydaných pak s nimi bezprostředně souvisí zákony ČNR č. 77/1976 Sb. a SNR č. 78/1976 Sb., o působnosti orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a zákony ČNR č. 96/1977 Sb. a SNR č. 100/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství. K ostatním právním normám, dotýkajícím se péče o půdu, je přihlédnuto jen z hlediska uplatňování požadavku jednotného působení práva při ochraně zemědělské a lesní půdy. Poznatky a závěry vycházejí z výsledků prověrek prováděných v posledních letech Výborem lidové kontroly ČSR, federálním ministerstvem zemědělství a výživy ČSSR a ministerstvem lesního a vodního hospodářství ČSR.⁴⁾

²⁾ Uvedené a následující údaje o stavu a pohybu výměry zemědělské a lesní půdy jsou převzaty ze Statistické ročenky ČSSR.

³⁾ Uspokojivý stav v dodržování právních norem v praxi nepřineslo ani usnesení vlády ČSSR č. 291/1981 a následná usnesení národních vlád, v nichž byla přijata zpřísněná opatření k ochraně rozlohy zemědělské půdy.

⁴⁾ V posuzování účinnosti právních norem při ochraně zemědělské a lesní půdy bylo přihlédnuto též k poznatkům některých jiných vědních oborů. Jde zejména o poznatky, které obsahují závěry z XXIV. plenárního zasedání ČSAV, které se konalo v roce 1985 a bylo věnováno úloze zemědělství, lesního a vodního hospodářství v biosféře. Věstník ČSAZ č. 7/1986.

2. PŘEDMĚT OCHRANY

Vymezení předmětu ochrany právní normou musí být u půdy provázeno přesnou konkretizací a identifikací pozemků v terénu s náležitým podchycením v evidenci. Za plnění tohoto úkolu u zemědělských a lesních pozemků odpovídají orgány ochrany zemědělského a lesního půdního fondu společně s orgány evidence nemovitostí.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 1 odst. 2 uvádí, že do tohoto půdního fondu náleží ze zákona zemědělská půda, která je obdělávaná, pozemky, které byly, dočasně nejsou a mají být zemědělsky obdělávané a spolu s nimi též některé nezemědělské pozemky, které sice zemědělské výrobě bezprostředně neslouží, ale jsou pro ni nepostradatelné. V pochybnostech rozhoduje orgán ochrany, kterému je zároveň dána pravomoc prohlásit rozhodnutím za součást zemědělského půdního fondu další pozemky, které by mohly být využity pro zemědělskou výrobu. Širší vymezení tohoto půdního fondu dává možnost chránit vedle zemědělské půdy též jiné pozemky. Tím je však konkretizace předmětu ochrany složitější.

Zákon č. 61/1977 Sb. v § 2 ztotožňuje lesní půdní fond s lesními pozemky. V jejich výčtu uvádí v podstatě shodnou charakteristiku s předpisy o evidenci nemovitostí. Mají-li pak orgány státní správy lesního hospodářství jako orgány ochrany tohoto půdního fondu rozhodovat o pochybnostech (vedle toho, že mohou za lesní pozemky prohlásit i další pozemky), je jejich úloha snazší. Vždy jde o lesní pozemky jako o jednu ze samostatných kategorií půdy.

Ke konkretizaci součástí zemědělského půdního fondu napomohla nová prováděcí vyhláška k zákonu č. 36/1977 Sb., která v § 1 obsahuje taxativní výčet pozemků, které byly, dočasně nejsou a mají být zemědělsky obhospodařovány. Zde uvedené pozemky, kromě pozemků trvale odňatých, které mají být vráceny zemědělské výrobě, zůstávají zemědělskou půdou bez ohledu, zda důvod jejich neobdělávání je v souladu nebo v rozporu s právem. Dosud však není zajištěna konkretizace pozemků, které jsou sice ze zákona součástí zemědělského půdního fondu, ale patří do kategorie pozemků nezemědělských a chybí jejich evidenční podchycení. Za tohoto stavu lze zpochybňovat účinnost jejich ochrany. Prakticky je možná v případě, že se někdo dožaduje, aby byl tento pozemek chráněn jako součást půdního fondu.

Komplexní prověrky půdy, prováděné od roku 1981, odhalily řadu rozporů mezi evidencí nemovitostí, podnikovou evidencí půdy a skutečným stavem zemědělského a lesního půdního fondu. Zjištěné nedostatky svědčí o tom, že předmět ochrany není ještě vždy přesně identifikován a znám. Mnohé nesrovnalosti, často z dřívější doby, se odstraňují zdlouhavě. Pří-

činou je vysoký počet a složitost některých případů, ale též nedostatečné kádrové vybavení orgánů ochrany.⁵⁾

Přes všechna dosavadní opatření na tomto úseku trvá požadavek na prohloubení vzájemné součinnosti národních výborů, orgánů evidence nemovitostí a uživatelů půdy. K jeho realizaci by měla přispět nová úprava evidence zemědělského půdního fondu v socialistických zemědělských organizacích, obsažená v § 41 vyhl. č. 36/1987. V této oblasti evidence se totiž vyskytuje nejvíc nedostatků. Nelze však očekávat, že řešení přinesou jen právní normy. Jde především o zajištění operativní a důsledné kontroly plnění povinností v evidenci půdy, prováděné v souladu s právními normami a o průběžné odstraňování zjištěných závad, včetně rozhodování o pochybnostech, zda pozemek je součástí chráněného zemědělského nebo lesního půdního fondu. K tomu je nutné vytvořit nejen organizační, ale také kádrové předpoklady, především u národních výborů, které plní funkci orgánů ochrany půdy.

3. OCHRANA ROZLOHY ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNÍHO PŮDNÍHO FONDU PŘI ODNÍMÁNÍ PŮDY

Pro právní úpravu ochrany zemědělského a lesního půdního fondu je charakteristické, že hlavní důraz klade na omezování záborů půdy pro jiné účely využití. Zájem na ochranu rozlohy obou půdních fondů vyvolaly především značné úbytky zemědělské půdy pro výstavbu, těžbu nerostů a jiné potřeby, které bylo nutné za pomoci práva regulovat na společensky nezbytnou míru. Ani lesní pozemky však nebyly ušetřeny nežádoucích záborů, které by se zvětšily, pokud by současně se zemědělským nebyl chráněn i lesní půdní fond. To se projevilo a dosud projevuje v právní úpravě ochrany. Převažují v ní normy a prostředky, které mají za cíl omezit jak možnost odnímání pozemků z obou půdních fondů, tak i celkové snižování výměry zemědělské a lesní půdy na nezbytné minimum.

Základní právní princip ochrany rozlohy zemědělského a lesního půdního fondu spočívá v zákazu odnímání půdy bez rozhodnutí příslušného orgánu státu. Uvedený princip vyjadřuje § 7 odst. 1 zákona č. 124/1976 Sb. tím, že zemědělský půdní fond je určen pro zemědělskou výrobu a žádná jeho součást nesmí být odňata k jiným účelům, pokud o její odnětí zemědělské výrobě nebylo rozhodnuto podle tohoto zákona. Podobně jej formuluje § 4 odst. 2 zákona č. 61/1977 Sb., kde je uvedeno, že lesní pozemky nesmějí být vyňaty z lesního půdního fondu. Navíc však

⁵⁾ Uvedené problémy a nedostatky dokumentují též výsledky prověrek prováděných výborem lidové kontroly ČSR. J. Končel: Jak dál v ochraně zemědělského půdního fondu, Hospodářský zpravodaj č. 12/1986.

nesmí být ani omezeno jejich využívání pro plnění funkcí lesů, pokud o jejich vynětí nebo o omezení v jejich využívání nerozhodl orgán státní správy lesního hospodářství.

Vyslovení zákazu svévolného odnímání půdy pro jiné účely nemůže být ovšem spojeno s předpokladem záruky jeho uvědomělého a důsledného dodržování. Není proto pochyb, že uplatnění této právní normy závisí jak na provádění kontroly jejího plnění, tak na možnostech a účinnosti postihu subjektů, kteří jednají v rozporu s ní. O celkové úrovni kontroly a působení sankcí svědčí poznatky praxe, které na četných případech dokumentují, že za dobu téměř třiceti let, kdy zákaz svévolného odnímání půdy platí, se jej nepodařilo náležitě prosadit. Nadále je zjišťován značný počet nelegálních záborů, především u zemědělské půdy, kde jejich počet zaznamenal v posledních letech dokonce vzestupný trend. Ukazují na nedostatečné uplatňování kontrolní funkce orgánů ochrany a na rezervy v jejich součinnosti s jinými orgány státu a samotnými uživateli zemědělské a lesní půdy. Nepodařilo se odstranit laxní vztah k dodržování tohoto zákazu, který se projevuje především u většiny místních národních výborů a uživatelů půdy. Ačkoliv o jeho porušování vědí nebo by vědět měly, přecházejí jej často bez povšimnutí a upozornění, adresovaná orgánům ochrany, jsou z této strany spíš výjimkou. Přitom se nadále objevují případy, kdy je i povolení ke stavbě na pozemku vydáno bez rozhodnutí o jeho odnětí zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Zanedbávání prevence nejen umožňuje porušovat zákaz svévolného odnímání, ale zároveň podstatně omezuje možnosti řešení nelegálního stavu, který je zjišťován mnohdy až se značným časovým odstupem. Nahromaděné případy z nárazově prováděných kontrol řeší pak orgány ochrany s velkými obtížemi a zdlouhavě a často jim nezbývá jiná možnost, než nezákonný stav legalizovat dodatečným souhlasem k odnětí půdy. O záboru půdy pak fakticky rozhoduje porušení práva. Postih ve formě pokuty a odvodu je málo účinný, nelze-li pozemek vrátit původnímu účelu. Vytvoření právního stavu má pak jen formální význam.

Možnost odejmout půdu jen na základě rozhodnutí platí pro všechny pozemky, které jsou součástí zemědělského a lesního fondu, Normy, které stanoví principy a postup při odnímání půdy, však pozemky uvnitř fondů diferencují. Činí tak v zájmu zajištění větší ochrany nejkvalitnější zemědělské půdy, uvedené zejména v § 7a zákona č. 124/1976 Sb. a lesních pozemků, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení podle § 4 odst. 3 zákona o lesích. Na druhé straně se tím vytvářejí skupiny pozemků, které lze snáze nebo dokonce i přednostně odnímat, jako jsou zejména pozemky v intravilánu obcí. Naskytá se proto otázka, zda je z tohoto pohledu nutné podrobovat složité proceduře odnímání všechny pozemky, které jsou součástí uvedených půdních fondů a ne-

vyčlenit z nich ty, u nichž by mohl být postup podstatně zjednodušen. Dokonce je možné zvážit, zda zemědělské nebo lesní pozemky v interavilánu obce mají být součástí chráněného půdního fondu, jsou-li svou polohou předurčeny k jiným účelům než k zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Mohl by se tak uvolnit prostor, žádoucí k soustředění větší pozornosti na ochranu ostatních součástí půdních fondů.

Při rozhodování o odnětí půdy nesou odpovědnost za zmenšování rozlohy zemědělské a lesní půdy orgány ochrany obou půdních fondů. Jsou k tomu vybaveny pravomocí, která jim umožňuje zamítnout dokonce i každou žádost o odnětí. Zároveň však nesou odpovědnost za uspokojování potřeb spojených se záborny půdy. Úlohu orgánů ochrany má usnadnit územní plánování. Orgánům územního plánování a zpracovatelům územně plánovací dokumentace je uloženo v § 8 zák. č. 124/1976 Sb. a v § 7 zák. č. 61/1977 Sb. dbát ochrany zemědělského a lesního půdního fondu a řídit se těmito zákony. Spoluúčast na ochraně se vyžaduje od uživatelů půdy a žadatelů na odnětí pozemků, kterým je uložena řada povinností, i když nepůsobí na jejich zájmy v dostatečné míře. Povinnosti žadatelů (odvody, skrývka, rekultivace, odstraňování ekonomické újmy a další) je dosud nevedly k tomu, aby se ve svých požadavcích na záborny půdy uskrovnili. Pomoc při ochraně půdy je však třeba očekávat především od orgánů národohospodářského a oblastního plánování, ve zkloubení a usměrnění všech úseků hospodářského a sociálního rozvoje s požadavky na ochranu zemědělské a lesní půdy. V zákonech však zatím chybí povinnost respektovat principy ochrany obou půdních fondů v národohospodářských a oblastních plánech, které podstatnou měrou působí na účinnost norem chránících rozlohu této půdy před zmenšováním.

K největší části zábornů zemědělských a lesních pozemků dochází na základě požadavků, které mají oporu v oblastním plánu. Tyto plány jsou však vytvářeny převážně bez znalosti a bez zvažování konkrétních důsledků, které přivodí svou realizací v následných zábozech zemědělské a lesní půdy. Při umísťování investic v oblastních plánech převažuje zatím vliv resortních a místních zájmů nad zájmy ochrany půdy a životního prostředí vůbec. Nemalý podíl na této praxi mají národní výbory, přestože plní funkci orgánů ochrany půdy. V zájmu rozvoje spravovaného území se často snaží z oblastních plánů získat nebo do nich prosadit investice, které jsou provázeny záborny někdy i té nejchvalitnější půdy.⁶⁾ Pod tlakem priority úkolu plánu se mění a doplňuje územně plánovací dokumentace a její úloha se tím snižuje na opatřování pozemků pro výstavbu v daném území. V procesu projednávání a schvalování územně

⁶⁾ Na tento rozpor v působení národních výborů upozorňuje též M. Pekárek: Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR, UJEP, Brno 1983, str. 123 a násl.

plánovací dokumentace, stejně jako při samotném rozhodování o žádostech na odnětí půdy je pak podstatně zúžen prostor k prosazování přísnějších hledisek ochrany půdních fondů. K podpoře trendu na další snižování záborů zemědělské a lesní půdy nepochybně přispěje orientace na intenzivní rozvoj národního hospodářství, v níž se klade větší důraz na investice spojené s modernizací stávajících provozů a s obnovou bytového fondu. Přesto však je nutné zavést do praxe sestavování a schvalování oblastních plánů takový způsob umísťování investic, aby měl co nejmenší dopad na odnímání zemědělské a lesní půdy. Rozhodující úlohu má v tomto směru územní plánování. Na základě vědecky zdůvodněných poznatků musí totiž poskytnout vlastnímu plánování objektivní podklady pro racionální rozvoj územních celků, v nichž by možnosti rozvoje ekonomiky a urbanizace byly skloubeny s ekologickými hledisky a limity.

Propojení oblastních a územních plánů s principy ochrany zemědělského a lesního půdního fondu je předpokladem pro zvýšení účinnosti práva v ochraně rozlohy obou půdních fondů, zejména v oblasti prevence. Pomůže usměrnit požadavky většiny investorů na záborů půdy rozhodně ve větší míře, než lze dosáhnout uplatňováním takových prostředků ochrany, jakými jsou např. odvody za odnětí půdy zemědělské výrobě.⁷⁾

Ve snaze omezit záborů půdy pro nezbytné potřeby zakazuje § 7a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 4 zákona o lesích, odnímat půdu pro výstavbu rekreačních chat a objektů. Přes povolení určitých výjimek má toto opatření na odnímání půdy významný dopad. Podstatně se jím omezily záborů půdy pro rekreační chaty a podnikové rekreační objekty. Ovšem značný zájem občanů na výstavbu těchto objektů zůstává, ale přesunul se do výstavby tzv. zahrádkářských chat, pro které je možné, byť jen ve velmi omezené výměře, půdu odnímat. Odhlédneme-li od svévolných záborů půdy, které se ani u rekreačních chat a objektů nedaří vždy řešit odstraněním stavby, může být celkový efekt uvedeného zákazu považován za pozitivní. Usměňuje zájem občanů na výstavbu zahrádkářských chat, kde je dovolený zábor půdy podstatně menší a je zároveň spojen s prospěšnou zahrádkářskou činností.

Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v § 7a zakázala odnímání nejkvalitnějších, zde vyjmenovaných zemědělských pozemků. Ve zvlášť odůvodněných případech je však možné i tuto půdu odnímat pro důležité investice a těžbu, jde-li o pozemky v intervilánu obce nebo o pozemky rozptýlené s nepatrnou výměrou. Vlády ČSR a SSR využily možnosti dané jim zákonem a vyhradily si právo, že rozhodnutí orgánu

⁷⁾ Zároveň je však třeba zvážit účelnost některých náležitostí požadovaných k rozhodnutí o odnětí půdy, kterými zvlášť oplývají předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu, jestliže nepřinášejí předpokládaný efekt a navíc zatěžují administrativu a náklady spojené s řízením a rozhodováním o odnětí.

ochrany je podmíněno jejich souhlasem.⁸⁾ Zpřísněnou ochranou se zábory této zvlášť chráněné půdy snížily, i když nadále dochází k odnětím, které nelze označit za zcela nevyhnutelné. Dochází k nim i proto, že uplatňované požadavky mají oporu v národohospodářském a oblastním plánu.

Na záborech zemědělské půdy se ve značném rozsahu podílely její převody do lesního půdního fondu. O velikosti těchto záborů svědčí statistické údaje o pohybu výměry lesních pozemků, která se od roku 1960 do konce roku 1986 zvětšila o 214 000 ha. Zvětšila se i přesto, že též lesní pozemky byly odnímány z lesního půdního fondu, ale jen v nepatrné míře pro účely zemědělství. Tímto zdaleka ne vždy žádoucím zábořem řešily v minulosti zemědělské organizace a příslušné orgány státu nejsnáze problémy spojené s využíváním některých zemědělských pozemků. Novelou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se režim převodů zemědělské půdy do lesního půdního fondu podstatně zpřísnil. Podle § 7a zákona je možné pro účely zalesnění odejmout jen ty pozemky, o nichž je prokázáno, že se vyznačují vlastnostmi, které znemožňují jejich zemědělské obdělávání (extrémní svažitost, ohrožení erozí, trvalé zamokření bez možnosti odvodnění atd.). Tyto vlastnosti musí být podle § 28 vyhl. č. 36/1987 Sb. prokázány egrenomicko-půdoznaleckým posudkem, který je podkladem k rozhodnutí o jejich odnětí pro účely zalesnění. Ovšem ani lesní pozemky nelze převádět do zemědělské půdy bez rozhodnutí o jejich odnětí a zejména v oblastech s nízkou lesnatostí lze podle § 4 zákona číslo 61/1977 Sb. vyjmout pouze roztroušené pozemky, nevýznamné pro lesní hospodářství, životní prostředí a ráz krajiny. Uplatňováním těchto norem se v posledních letech vzájemné převody pozemků mezi zemědělským a lesním fondem ustálily zhruba na výměře 1500—2000 ha ročně. Orgány ochrany, s dostatečnou oporou v zákoně, již vcelku úspěšně čelí požadavkům zemědělských organizací zbavovat se pro ně nepohodlných pozemků formou převodu do lesního fondu. Oba půdní fondy se nyní v podstatě stabilizovaly. Zatím se neočekávají ani větší změny do budoucna, zvlášť když dočasně neobdělávaná zemědělská půda není až na povolené výjimky zalesňována, ale po rekultivaci se má vracet zemědělské výrobě. V poslední době se však stále častěji objevují požadavky, zejména z vědecké fronty, na přehodnocení stávající delimitace mezi zemědělským a lesním půdním fondem, která by zachytila nové ekologické a ekonomické skutečnosti a přitom respektovala možnosti měnící se situace při zabezpečování výživy obyvatelstva.⁹⁾ Je nesporné, že požadavky jsou plně opodstatněné a že se musí projevit též v legislativě, odstraněním bariér v ochraně a využívání půdního fondu ČSSR.

⁸⁾ Vláda ČSR tak učinila svým usnesením č. 8/1982 ve znění usnesení č. 313/1983 a vláda SSR usnesením č. 109/1982.

⁹⁾ Uvedený požadavek vznesl např. J. Hraško ve stati „Problémy výskumu a riadenia komplexnej starostlivosti o pôdu“, Věstník ČSAZ č. 2/1988.

4. NAVRÁCENÍ DOČASNĚ ODŇATÝCH A ZÍSKÁVÁNÍ JINÝCH POZEMKŮ

Ochrana rozlohy obou půdních fondů je spojena se zvažováním otázky, zda je nutný trvalý nebo jen dočasný zábor půdy, aby se půda použitá k jiným účelům mohla opětovně a v co největší výměře vracet zemědělské výrobě a lesnímu hospodářství. Lze-li proto uspokojit potřebu žadatele dočasným odnětím, nelze povolit trvalý zábor půdy, při kterém se již prakticky nemůže počítat s možností, že by pozemky mohly ještě v budoucnu sloužit svému původnímu účelu.

Oba zákony ukládají povinnost vrátit po ukončení dočasného odnětí pozemky původnímu účelu tak, aby po provedené rekultivaci mohla půda znovu sloužit zemědělské výrobě nebo zalesnění. Tato povinnost vyplývá z § 7 odst. 2 písm. g) zák. č. 124/1976 Sb. a z § 4 odst. 3 písm. g) zákona č. 61/1977 Sb. Protože v obou případech je možné povolit dočasné odnětí půdy na dobu nejvýše 12 let, musí být povinnost rekultivovat a vrátit půdu splněna nejdéle v této době, pokud nebyla rozhodnutím stanovena kratší lhůta dočasného záboru. Poznatky z praxe ukázaly, že doba 12 let nestačí vždy k tomu, aby v ní žadatel mohl uspokojit svou potřebu. Přesto je žádoucí navracet i tuto jinak trvale odňatou půdu původnímu účelu. Pokud by trvale odňatý pozemek zůstal nevyužit, může jej orgán ochrany svým rozhodnutím opětovně prohlásit za součást zemědělského nebo lesního půdního fondu. Někdy se však již při rozhodnutí o odnětí ví, že se jím stane, přestože jeho návratnost nelze zajistit do 12 let. Tuto otázku nyní snad lépe řeší vyhláška č. 38/1987 Sb., když trvale odňaté pozemky, které podle schváleného plánu rekultivace mají být vráceny zemědělské výrobě, zařazuje do součástí zemědělského půdního fondu.

Dočasné odnětí půdy spolu s následnou rekultivací je účinným prostředkem k ochraně obou půdních fondů, i když doba dočasného záboru nebývá vždy důsledně dodržována. V průběhu dočasného odnětí není rovněž vyloučeno, aby orgán ochrany své původní rozhodnutí změnil na trvalý zábor. Použití již narušené půdy pro výstavbu je i výhodnější, než pozemek rekultivovat a zabírat místo něho nedotčenou půdu. Složitější problém spočívá v kvalitě náhradních rekultivací. Orgány ochrany je zatím nesledují tak, aby vždy odpovídaly nejen zájmům zemědělských a lesních organizací, které je často sami provádějí, ale i náročným požadavkům na udržování a zlepšování kvality půdy.

Orgány ochrany jsou ze zákona oprávněny prohlásit za součást zemědělského a lesního půdního fondu jiné pozemky. Pokud by však šlo o pozemky náležející do jednoho z těchto fondů, musí být dodržena podmínka rozhodnutí o jejich odnětí zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Zatímco se získáváním pozemků do lesního fondu neměly orgány státní

správy lesního hospodářství potíže (problémy jim vznikaly spíš tím, že se k zalesnění nabízelo často více pozemků, než byl jejich budoucí uživatel ochoten přijmout), při získávání pozemků do zemědělského půdního fondu je situace opačná. Ačkoliv zákon v § 2 ukládá orgánům ochrany povinnost zjišťovat pozemky, které by mohly prohlásit za součást zemědělského půdního fondu, příliš velkou aktivitu v tomto směru nevyvíjely. Teprve opatření o náhradních rekultivacích, spojené s povinností orgánů ochrany vyhledávat a určovat pozemky vhodné pro tento účel, jejich činnost oživilo.

Zvláštní pozornost je v posledních letech věnována právě tzv. náhradním rekultivacím. Začaly být uplatňovány při ochraně zemědělského půdního fondu na základě usnesení vlády ČSSR z roku 1981. Podle zásady „hektar za hektar“ se měly stát nástrojem, který by prostřednictvím investorů, v jejichž prospěch je půda odnímána, urychlil proces navracení nevyužitých nezemědělských pozemků a dočasně neobdělávané zemědělské půdy zemědělské výrobě. Nyní tuto problematiku v ucelené podobě upravuje vyhláška č. 36/1987 Sb. V §§ 4 a násl. je uvedeno, kdy je subjekt, v jehož prospěch se půda trvale odnímá zemědělské výrobě, povinen provést náhradní rekultivaci, popř. též zúrodnění nebo intenzifikaci jiné zemědělské půdy. Realizace tohoto záměru přispěla v uplynulých šesti letech především k tomu, že se snížila plocha tzv. dočasně neobdělávaných zemědělských pozemků. Zároveň se však objevuje řada problémů, které další účinnost tohoto prostředku zpochybňují. Většina rekultivací se již provádí v oblastech (Šumava), kde mají zemědělské organizace potíže s obděláváním stávající půdy. Značné náklady investované většinou do máloúrodných pozemků přinášejí malý efekt, zejména v porovnání s odnímanou půdou. Postrádá se přesná evidence pozemků vhodných pro rekultivaci a pozemků již rekultivovaných a navíc se nesleduje, zda a jak jsou rekultivované pozemky využívány. Projekt rekultivací nepodléhá všestrannějšímu posouzení, což se týká i samotného výběru pozemků vhodných pro rekultivaci, aby tak jejich přizpůsobení zemědělské velkovýrobě odpovídalo i ekologickým požadavkům. Výsledky rekultivačních prací nejsou zajištěny náležitou kontrolou ze strany orgánů ochrany. Přitom se povinnost investorů většinou zúžila na poskytování finančních prostředků, které by bylo možné získat méně složitým způsobem. Vlastní rekultivační práce jsou totiž často zajišťovány přímo zemědělskými organizacemi, pro které je tato činnost finančně výhodná, na rozdíl od obdělávání takto získané půdy. Bude proto třeba další postup náhradních rekultivací přehodnotit a zvážit možnosti efektivnějšího využití prostředků a sil na zúrodnění obdělávané zemědělské půdy.⁴⁰⁾

K prohloubení účinnosti administrativních prostředků ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu byly zákonem č. 53/1966 Sb. zavedeny od-

vody za odnětí půdy zemědělské výrobě. Tento nástroj se od svého počátku ukázal prakticky neúčinným a navíc značně zatěžuje agendu orgánů ochrany. Slouží převážně jen k soustřeďování prostředků na zúrodňovací opatření, které však bylo možné získat jednodušší cestou, a to přímo ze státního rozpočtu. Pokud by odvody byly, v souvislosti se zaváděním nového hospodářského mechanismu do praxe, spojeny s přímou hmotnou zainteresovaností podniků, nelze vyloučit jejich významnější úlohu v ochraně půdy. Podobnou úvahu lze vyslovit i pro účinnost norem, které upravují odstraňování ekonomické újmy socialistickým zemědělským organizacím při záborech půdy.

5. ZMĚNY KULTUR

UVNITŘ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu prohlásil v § 4 vnitřní účelovou kategorizaci zemědělské půdy za závaznou tím, že k provedení změn kultur vyžaduje souhlas orgánu ochrany. To však neplatí, jde-li o změnu na ornou půdu, pokud se na ni nepřeměňují chmelnice, vinice a ovocné sady. Louky, pastviny a zahrady je tudíž dovolené svévole měnit na ornou půdu, pokud to není v rozporu se schváleným projektem pozemkových úprav, nebo orgán ochrany nerozhodne jinak. Snaha o rozšiřování orné půdy se projevuje nejen v tomto ustanovení, ale zvláště v § 3 zákona, kde se orgánům ochrany ukládá povinnost zjišťovat zemědělskou půdu, která by mohla být výnosněji využita jako půda orná a uložit její přeměnu na ornou půdu. I když lze ornou půdu ve srovnání s ostatními kulturami zemědělské výroby nejintenzivněji využívat k zemědělské výrobě, byrokraticky uplatňované snahy na její rozšiřování, zejména v podmínkách současné zemědělské velkovýroby, přináší často neblahé důsledky. Uvedená ustanovení zákona jsou v rozporu nejen s vědeckými poznatky, ale i se zkušenostmi praxe. Je proto žádoucí provést jejich změnu a do budoucna všechny přeměny kultur vázat na souhlas orgánu ochrany, který by byl podložen agronomicko-půdoznaleckým posudkem. Přísnější posuzování změn kultur zemědělské půdy se však musí promítnout též do zpracování a schvalování projektů pozemkových úprav, které jsou základem vnitřního uspořádání půdního fondu zemědělských organizací. Z hlediska ochrany kvality půdy bude nezbytné zavést pruž-

¹⁰⁾ Na některé z uvedených problémů v náhradních rekultivacích upozornily prověrky prováděné Výborem lidové kontroly ČSR v dřívější době (viz J. Končel, Hospodářský zpravodaj 12/1986). Nyní se stále častěji objevují i na stránkách denního tisku. Náhradní rekultivace nemohou sloužit jak k naplnění litery zákona, a proto je nutné přikročit ke změně právní úpravy rekultivační povinnosti tak, aby plnila svoji funkci při ochraně zemědělské půdy.

nější možnost změn kultur, při nichž by orgán ochrany na základě odborných posudků operativněji reagoval na současné a nově vzniklé situace.

6. VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÝCH A LESNÍCH POZEMKŮ

Zákon č. 124/1976 Sb. ukládá v § 5 uživatelům zemědělské půdy povinnost využívat ji pro zemědělskou výrobu. Obdobnou povinnost ve vztahu k uživatelům lesních pozemků obsahuje § 4 zákona č. 61/1977 Sb. tím, že je zavazuje užívat pozemky pro plnění funkcí lesů. Plnění této povinnosti soukromými vlastníky zemědělských a lesních pozemků bylo prakticky vyřešeno převodem jejich půdy do užívání socialistických zemědělských a lesních organizací v průběhu socialistické přestavby. Přitom i nadále existuje možnost odejmout těmto vlastníkům půdu z užívání na základě zákona č. 123/1975 Sb. a zákona o lesích a rozhodnutím ONV převést jejich pozemky do užívání k zajištění zemědělské výroby nebo k zajištění lesní výroby a ostatních funkcí lesa (kdyby své povinnosti nesplnili a nechtěli pozemky darovat státu nebo smolvou převést do užívání socialistické organizace). Váha odpovědnosti za využívání zemědělských a lesních pozemků tak spočívá, až na výjimky, na socialistických organizacích.

Garantem využívání lesních pozemků jsou státní organizace lesního hospodářství, řízené ministerstvy lesního a vodního hospodářství republik, popř. federálním ministerstvem národní obrany (jde-li o vojenské lesy). Těmto organizacím je ze zákona, podle § 11 zákona č. 61/1977 Sb., svěřena správa lesního národního majetku (pokud ministerstvo lesního a vodního hospodářství nepovolilo výjimku). Státní organizace lesního hospodářství zároveň vykonávají tzv. odbornou správu lesů podle zákona ČNR č. 96/1977 Sb. a SNR č. 100/1977 Sb., při níž zabezpečují odbornou pomoc a dohled na hospodaření v lesích, které jsou využívány jinými subjekty. Pokud jiná organizace, která má ve správě lesní pozemky ve státním vlastnictví, neplní své povinnosti, mohlo by ji ministerstvo zrušením povolené výjimky ke správě odejmout půdu z užívání. Na základě § 10 zákona o lesích lze převést do užívání státní lesní organizaci i pozemky, které jsou užívány jednotnými zemědělskými družstvy, pokud družstvo neplní stanovené povinnosti. Nelze tak učinit rozhodnutím orgánu státní správy lesního hospodářství, jde-li o sdružené pozemky v užívání družstva. Využívání lesních pozemků pro účely lesního hospodářství a ostatních funkcí lesa, které neklade takové nároky na uživatele jako obhospodařování zemědělské půdy, je v podstatě zajišťováno bez vážnějších problémů. Určité potíže se však začínají projevovat s obnovou porostů na pozemcích odlesněných, zejména v důsledku rozsáhlé kalamitní těžby, způsobené exhalacemi a přírodními vlivy.

Nedostatky a potíže se vyskytují v plnění povinností užívat zemědělskou půdu u socialistických zemědělských organizací. Určitá část zemědělských pozemků není totiž zemědělskými organizacemi využívána vůbec nebo jen částečně. Jde především o pozemky, které z různých důvodů nevyhovují současným možnostem obhospodařování v zemědělské velkovýrobě. Tuto okolnost musí však na návrh uživatele posoudit orgán ochrany a rozhodnout, zda neužívané pozemky budou zařazeny do kategorie dočasně neobdělávané půdy (podle § 2 vyhl. č. 36/1987 Sb.), nebo odňaty zemědělské výrobě k převedení do lesního půdního fondu, popř. do kategorie tzv. ostatních pozemků. V ostatních případech je povinností organizace zajistit, pod hrozbou pokuty, kterou jí může uložit orgán ochrany, zemědělské využití pozemků. S převážnou částí pozemků, zařazených do kategorie legálně neobdělávané půdy, se počítá, že po provedené rekultivaci budou sloužit zemědělské velkovýrobě. Zemědělsky však musí být využity i ostatní pozemky, které se pro zemědělskou velkovýrobu nejen dočasně, ale též trvale nehodí. V právních normách dosud chybí potřebná kritéria, která by umožnila přesněji diferencovat, zda se pozemek hodí nebo nehodí (trvale nebo dočasně) pro velkovýrobní obdělávání. Bez nich se nedá objektivně posoudit, jak s pozemkem naložit, aby mohl být a kým zemědělsky využit. Pozemky, které se nehodí k velkovýrobě, mohou organizace přenechat do dočasného užívání podle zákona č. 90/1988 Sb. a zákona č. 123/1975 Sb. ve znění zák. č. 95/1988 Sb., a to nejen socialistickým organizacím, svým členům a pracovníkům, ale též ostatním občanům. Pokud jde o nevyužitou zemědělskou půdu ve státním vlastnictví, lze ji podle § 9 odst. 2 vyhl. č. 119/1988 Sb. přenechat do dočasného užívání občanům. K těmto dispozicím se zatím přistupovalo s rozpaky a většinou se čeka na iniciativu shora. Tento proces v zájmu využití zemědělské půdy však nemohou urychlit jen očekávaná kritéria pro posuzování pozemků dočasně nebo trvale nevhodných pro zemědělskou velkovýrobu bez patřičné aktivity orgánů ochrany. Ty musí zajistit výběr a evidenci nevyužívaných pozemků a určit další způsob jejich zemědělského využití, včetně případných změn v kultuře půdy. Jde o náročný úkol, jehož realizace je spojena též se změnou představ o možnostech individuálního využívání půdy občany. Vyžádá si proto i další změny platných právních předpisů, které dovolují přenechávat půdu k zemědělskému využití občanům a společenským organizacím, zejména jejich vzájemnou koordinací, aby působily jednotně a nevytvářely zbytečné rozdíly v dispozicích.

Neplnění povinnosti využívat veškerou zemědělskou půdu, pokud orgán ochrany nerozhodl jinak, je zákonem považováno za protiprávní stav. Sám o sobě stačí k tomu, aby mohla být zemědělská organizace sankcionována, je-li prokázáno, že má k půdě užívací právo. Nelze však opomíjet, že předpoklady k obdělávání půdy vytváří nejen zemědělství, ale

celé národní hospodářství. Pokud ještě existují potíže ve vybavení zemědělských organizací mechanizačními a jinými prostředky, lze za to ztěžit klást vinu uživateli půdy. Za této situace může proto povinnost využívat veškerou zemědělskou půdu a s ní spojená odpovědnost uživatele vyznít jako proklamace. Větší ekonomický efekt může totiž přinést soustředění dostupných prostředků na intenzivní obhospodařování půdy i za cenu nevyužití určitých pozemků. Úloha orgánů ochrany při zajišťování kontroly nad užíváním zemědělské půdy, pokud ji vůbec provádí, není tudíž snadná. Poukazováním na jiné příčiny umožňuje zakrývat řadu subjektivních nedostatků na straně uživatele. Uniká pak pozornosti, že například nemalé části zemědělských pozemků jsou neobdělávány jen pouhou nedbalostí zemědělských organizací, resp. jejich pracovníků. Svědčí o tom, že tak daleko se ve využívání půdy ještě nedostaly nejen mnohé zemědělské organizace, ale ani orgány ochrany v kontrolní činnosti a v uplatňování sankční pravomoci. Přitom využití všech okrajových částí pozemků přináší bezprostřední ekonomický efekt dosažený bez nákladné rekultivace, která se provádí na jiných pozemcích.

7. OCHRANA KVALITY PŮDY

Ochraně kvality zemědělské a lesní půdy je věnována pozornost, jak bylo uvedeno, již v procesu odnímání půdy zemědělské výrobě a lesnímu hospodářství, kde je podstatně omezována možnost záborů nejekvalitnějších pozemků. Kromě toho je § 7 zákona č. 124/1976 Sb. uložena všem investorům povinnost provést před započítím prací na odňatých pozemcích skrývku kulturních vrstev půdy a učinit v souladu s rozhodnutím orgánů ochrany opatření k jejímu hospodárnému využití. Zákon č. 61/1977 Sb. s ohledem na nižší kvalitu lesních pozemků nejde sice tak daleko, ale v § 4 dává orgánům státní správy lesního hospodářství oprávnění uložit investorům povinnost skrývky, je-li to účelné a technicky proveditelné. Jestliže se v plnění povinnosti provádět skrývku nevyskytují problémy, je to dáno nejen snazší kontrolou této činnosti, ale také vlastním zájmem většiny investorů, kteří si tak opatřují zeminu pro následnou, popř. náhradní rekultivaci. Méně důsledně jsou plněna opatření k hospodárnému využití skryté zeminy, zejména na pozemcích trvale odňatých. Orgány ochrany nemají vždy dostatečný přehled o skutečně vhodných pozemcích pro rekultivaci (zlepšení úrodnosti) a jsou i vystaveny tlaku investorů, kteří se brání přemísťovat zeminu na větší vzdálenost. Proto nejsou vždy ukládána ani důsledně kontrolována a plněna taková opatření, která by zajišťovala nejhospodárnější využití kulturních vrstev půdy, které byly získány skrývkou. Orgány ochrany se v praxi většinou spokojí s prohlášením zemědělské organizace, že příslušné opa-

tření bylo na jejich pozemcích provedeno, aniž by se přesvědčovaly o skutečném stavu. Zkušenosti však ukazují, že v posuzování kvality prací spojených s hospodárným využitím skrývkou získané zeminy není vždy shodný zájem uživatele půdy s celospolečenským zájmem, a proto zde orgán ochrany nemůže absentovat.

Kvalitu lesních pozemků nenarušuje jejich využívání pro účely lesního hospodářství, pokud jsou k němu vytvářeny potřebné předpoklady. Ty se však mění k horšímu nejen pod vlivem vnějších činitelů, ale též v důsledku některých problémů lesního hospodářství, jako je např. nedostatek vhodné techniky. Proto je nutné i lesní pozemky chránit před zhoršením jejich kvality a provádět na nich některá netradiční opatření (například lesotechnické meliorace, vápnění a přihnojování půdy apod.). Podle § 4 zákona o lesích může tato opatření uživatelům pozemků uložit i orgán státní správy lesního hospodářství. K právním prostředkům ochrany lesů, které mají vliv na využívání pozemků, patří samotná kategorizace lesů. Prohlášením lesa za les ochranný nebo les zvláštního určení (rozhodnutím ministerstva lesního a vodního hospodářství) v zájmu ochrany určitých funkcí lesa mohou být totiž vytvořeny i lepší předpoklady k ochraně lesních pozemků.

Kvalita lesních pozemků je ovšem ohrožována i současným masovým užíváním lesů veřejností, které se projevuje v narušování půdního krytu. Dodržování povinností stanovených zákonem při užívání lesů občany není přitom snadné kontrolovat, zvláště když výkon funkce lesní stráže stále ještě postrádá žádoucí úroveň. Účinnější jsou některá preventivní opatření, spočívající např. ve zřizování parkovišť, míst pro ukládání odpadků apod. Zákon ČNR č. 96/1977 Sb. a zákon SNR č. 100/1977 Sb. dávají v případě mimořádných okolností orgánům státní správy lesního hospodářství pravomoc na přechodnou dobu zakázat nebo jinak upravit užívání lesů veřejností. Bude proto třeba zvážit, zda tyto mimořádné okolnosti nenastaly u některých zvláště exponovaných lesů a v zájmu regenerace též lesních pozemků nevyužívat uvedené zmocnění vedle toho, že se některé lesy prohlašují za rekreační.

Ani využívání zemědělské půdy k zemědělské výrobě neohrožuje, ale může zlepšovat její kvalitu, pokud je ovšem prováděno skutečně racionálně a nesleduje jen krátkodobé produkční cíle. Zákon č. 124/1976 Sb. i jiné právní normy povinnost racionálního užívání sice zdůrazňují, ale současná praxe má k dosažení stavu, který by mohl být takto nazván, dost daleko. Podílí se na tom i právo, neboť jiné nebo dokonce stejné právní normy zase kladou důraz na intenzitu obhospodařování půdy v zájmu dosažení okamžitého ekonomického efektu v maximální míře. Využívání zemědělské půdy je tak provázáno řadou povinností, příkazů, zákazů a omezení, které jsou obsaženy v nemalém počtu právních předpisů a norem, ale

ve svém souhrnu postrádají náležité skloubení ekonomických a ekologických požadavků. Současný stav dává proto uživateli zemědělské půdy možnost vybrat si z různých norem ty povinnosti, které mu bezprostředně vyhovují, i když se vystavuje riziku sankce za porušování jiných, protože všechny zároveň většinou plnit nemůže. Pokus o překlenutí těchto rozporů v právních normách byl učiněn v § 3 vyhlášky č. 36/1987 Sb., kde je však uveden pouze souhrnný výčet povinností při užívání zemědělských pozemků, kterým se neřeší podstata problému. Bude proto i nadále obtížné zajistit jejich dodržování. Orgány ochrany nejenže nejsou za daného stavu schopny zajistit kontrolu, ale navíc podle citovaného ustanovení musí při ukládání opatření na odstranění zjištěných závad respektovat schválené projekty pozemkových úprav a národohospodářské a územní plány.¹¹⁾ Předpoklad, že tyto projekty a plány jsou v souladu s požadavky na ochranu kvality zemědělské půdy a všemi povinnostmi uživatelů neodpovídá současné realitě.

Vážné ohrožení úrodnosti a ekologických vlastností zemědělské půdy kontrastuje s malou pozorností, která je věnována ochraně její kvality nejen v praxi, ale též v samotných právních předpisech. Náprava vyžaduje nezbytné změny v dosavadní právní úpravě. Očekávají se od novelizace zákona č. 61/1964 Sb., o rozvoji rostlinné výroby, a od nového předpisu, který by nahradil dosavadní vládní nařízení č. 47/1955 Sb., o hospodářskotechnických úpravách půdy.¹²⁾ Především je však nutné překonat i legislativě odvětvové bariéry v ochraně půdy. Ani dokonalé právní normy nemohou změnit současný stav péče o kvalitu zemědělské půdy, pokud nedojde k radikálním změnám v dosavadní praxi. Mnohé ze schválených projektů pozemkových úprav podporují působení eroze. Soustavy hospodaření na půdě, zúrodnovací opatření i prováděné změny kultur zemědělských pozemků sledují často jen krátkodobé produkční cíle. Vzrůstá zatížení půdy chemickými prostředky, jejichž používání není přísně limitováno a dodržováno, počínaje distribucí. V plánování zemědělské výroby chybí náležité propojení mezi úkoly v produkci zemědělských plodin a stavem zemědělské půdy v dané oblasti. Všechny tyto a další problémy nelze zajisté řešit jen prostřednictvím právních norem pečujících o zemědělský půdní fond, ale všech právních předpisů a také všech

¹¹⁾ Poznatky z provedených průzkumů však nesvědčí o tom, že ukládání opatření k ochraně kvality zemědělské půdy je příliš častou praxí orgánů ochrany. Pracovníci těchto orgánů to vysvětlují tak, jak uvádí P. Liška, že vedle časového zaneprázdnění jinými povinnostmi se jim zpravidla nedostává potřebné množství informací o vývoji půdy, nebo že se necítí natolik odborně připraveni, aby mohli odpovědně rozhodnout. Srov. P. Liška: Některé problémy ochrany zemědělského půdního fondu, Hospodářský zpravodaj č. 4/1987.

¹²⁾ Vypracování těchto zákonů je jedním z úkolů legislativy obsažených též v Zásadách státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů.

odvětví národního hospodářství, které mají na ochranu kvality půdy při jejím zemědělském využívání vliv. Jde např. o zajišťování vhodných mechanizačních prostředků pro obdělávání půdy, stejně jako chemických prostředků pro ochranu a výživu rostlin atd. Činnost orgánů ochrany půdy se přitom musí více zaměřit na řešení koncepčních otázek, spočívajících např. v přípravě projednávání a schvalování projektů úprav a do oblasti kontroly.

8. SANKCE

Novelou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 75/1976 Sb.) a lesním zákonem č. 61/1967 Sb. byly zavedeny za porušování povinností stanovených těmito zákony a rozhodnutími orgánů ochrany sankce ve formě pokut. Pokuty lze uložit socialistickým organizacím a jejich pracovníkům, kteří porušení povinnosti organizace zavinili. Výše pokut organizacím může činit až půl miliónu Kčs. Podle lesního zákona je možné tuto částku zvýšit až na dvojnásobek původně uložené pokuty, jestliže se organizace do jednoho roku dopustila opětovného porušení povinnosti. Pracovníku organizace lze uložit pokutu, pokud nejde o trestný čin nebo přečin, do výše trojnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku.

Účinnost pokut ukládaných organizacím je všeobecně zpochybňována. Zdůrazňuje se přitom větší účinek sankcí, směřujících k osobní odpovědnosti pracovníků. Tyto názory nelze vyvrátit, ale ani potvrdit, pokud jde o uplatňování pokut na úseku ochrany zemědělského a lesního fondu. Výsledků prověrek ukazují, že pokuty jsou ukládány v tak malém počtu, že poznatky o jejich účinnosti nelze zobecnit. Příčina malého počtu uložených pokut však není v dodržování povinností ze strany organizací, ale skutečnost, že orgány ochrany o jejich porušování nevědí nebo ani z různých důvodů dosud vědět nechtěly. Většina podnětů, na základě nichž jsou pokuty ukládány, přichází z vnějšku a postihují se zpravidla případy, na které upozornily kontrolní orgány. Zanedbání kontrolní činnosti a otálení s řešením zjištěných přestupků může dokonce ohrozit dodržení subjektivních a objektivních lhůt, stanovených pro zahájení řízení a uložení pokuty.

9. ORGÁNY OCHRANY

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu jsou podle zákona ČNR č. 77/1977 Sb. a zákona SNR č. 78/1976 Sb. národní výbory všech stupňů a ministerstva zemědělství a výživy republik. Ochranou lesního fondu jsou zákonem ČNR č. 96/1977 Sb. a zákona SNR č. 100/1977

Sb. pověřeny okresní a krajské národní výbory a ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR a SSR jako orgány státní správy lesního hospodářství. Z rozdělení působnosti a pravomoci mezi jednotlivé orgány plyne, že převážná část úkolů v administrativní a kontrolní činnosti spočívá na okresních národních výborech.

Není třeba zdůrazňovat, že na činnosti těchto orgánů závisí účinnost právních norem, pečujících o zemědělský a lesní půdní fond, zejména když v nich převažují administrativně právní prostředky ochrany. Orgány ochrany však dosud na plnění všech svěřených úkolů nestačily. Týká se to především okresních a národních výborů a úseku ochrany zemědělského fondu, v němž je agenda zvláště náročná. Problémy práce národních výborů při ochraně půdy jsou dlouhodobě známé. Bylo na ně, především na nedostatečné kádrové vybavení příslušných odborů ONV, často poukázováno již v minulosti. Ačkoliv úkoly narůstaly, počet pracovníků (jeden až dva v okrese) a jejich odborná úroveň se neměnily. Stačilo to většinou jen na vyřizování žádostí o odnětí půdy a jiné úkoly orgánu, zejména uplatňování kontrolní funkce, ustupovaly do pozadí. Doplnění počtu pracovníků na národních výborech, které bylo provedeno v roce 1987, je proto třeba uvítat jako jedno z opatření nezbytných k zajištění vyšší účinnosti právních prostředků ochrany půdy, i když znamená jen částečné zlepšení ve vybavení orgánů ochrany.

Kromě kádrového dobudování orgánů ochrany je však třeba zvážit přijetí dalších opatření. Týkají se zjednodušení současného dost složitého a administrativně náročného řízení o odnětí půdy, zejména pokud jde o odnětí půdy zemědělské výrobě, které odvádí pozornost orgánů ochrany od plnění jiných úkolů. Žádoucím je též vytvoření inspekčního orgánu pro ochranu půdy, podobně jaké jsou na úseku péče o vodu a ovzduší, který by mohl lépe plnit kontrolní funkci než národní výbory. Požadavek na odstranění resortních bariér v péči o půdu dává též podnět ke spojení různých orgánů státní správy na úseku půdy do jednoho společného orgánu pozemkové správy.

Účinnou ochranu zemědělské a lesní půdy nelze zabezpečit bez realizace vědeckých poznatků v praxi. Proto je třeba uvažovat o možnosti zřídit vedle nebo uvnitř orgánů ochrany půdního fondu též útvary, které by nejen dozíraly na plnění právních norem, ale formou služby poskytovaly státním orgánům a uživatelům půdy informace k zabezpečení správného využívání půdního fondu. Prostřednictvím těchto institucí lze vytvořit i předpoklady, aby se v uplatňování právních norem zvýšila úloha prevence.