

ZE ZAHRANIČÍ

Alexandra Pavlovna Ušakova¹⁾,
J. Syllová (překlad)

Právní ochrana jezera Bajkal: realizace mezinárodních požadavků v současné legislativě Ruské federace

Úvod

V r. 1988 Sovětský svaz ratifikoval úmluvu „O ochraně světového kulturního a přírodního dědictví“. Státy, smluvní strany, jsou povinny podle čl. 5 úmluvy usilovat o „přijetí odpovídajících právních, vědeckých, technických, administrativních a finančních opatření potřebných pro označení, ochranu, zachování, prezentování a obnovu tohoto dědictví“²⁾ a rovněž se snažit o aktivní popularizaci přírodního dědictví. V roce 1996 bylo jezero Bajkal zařazeno do Seznamu světového přírodního dědictví UNESCO.

Aby byly splněny mezinárodněprávní závazky, byl 1. května 1999 jako č. 94 přijat zákon Ruské federace „o ochraně jezera Bajkal“. Zákon byl bohužel vypracován technikou rámcového zákona, bez úplných právních norem. Z tohoto důvodu jej není možno považovat za dostatečný pro praktickou právní ochranu jezera. Provedení většiny ustanovení zákona vyžaduje přijetí podzákonných předpisů, které by normu upřesňovaly.

Vypracování podzákonných předpisů trvalo mnoho let. Například podzákonný předpis stanovící hranice území, která jsou chráněna, a jeho ekologické zóny, schválila vláda Ruské federace až za sedm let po vstupu federálního zákona v platnost. Ostatní předpisy byly přijaty ještě později. K dnešnímu dni jsou vytvořeny z velké části všechny nezbytné předpisy tak, aby byly použitelné pro právní režim přírodního území okolo Bajkalu. Jen postupně se ale rozvíjí pro-

¹⁾ Alexandra Pavlovna Ušakova, kandidát věd. Je vědeckým pracovníkem a seniorním odborným asistentem občanského a procesního práva v Irkutské pobočce Všeruské univerzity justice. Příspěvek vznikl jako vědecká součást Letní akademie Všeruské univerzity justice, červenec 2016, Irkutsk. Překlad Jindřiška Syllová, PF UK. Podle překladatelky je text zajímavý nejen svým předmětem, ale i popisem systému právní úpravy v Ruské federaci, který se nevymanil ze socialistického právního prostředí zejména tím, že je právní úprava soustředěna v podzákonných normách.

²⁾ Čl. 5 písm. d).

váděcí a sankční praxe, která spočívá v aktivním přístupu prokuratury Irkutské oblasti a Republiky Buryatije³⁾. Pro ochranu a fungování zvláštního režimu přírodního území Bajkalu jsou stanovena následující opatření, která by měla zachovat jezero Bajkal jako součást světového přírodního dědictví.

Bajkalské přírodní území – pojem; funkční zónování přírodního území

Z právního hlediska není zcela správné tvrdit, že zvláštní právní ochranný režim je stanoven pro jezero Bajkal. Právní ochrana, resp. právní úprava se týká širší oblasti. Touto oblastí je Bajkalské přírodní území (BPT). Bajkalské přírodní území je považováno za ekosystém jako jediný celek. Bajkalské přírodní území zahrnuje nejen jezero (jako vodní objekt), ale také všechny součásti životního prostředí jezera obklopující a lidi a živočichy v této oblasti žijící. Bajkalské přírodní území obsahuje 5 složek:

- 1) Bajkalské jezero
- 2) vodní ochranné pásmo okolo jezera Bajkal
- 3) povodí Bajkalu na území Ruské federace
- 4) speciálně chráněná přírodní teritoria, přiléhající k jezeru Bajkal (tzv. OOPT)
- 5) území o šířce až 200 kilometrů na západ a severozápad od jezera.

Aby bylo možno přesněji stanovit režimy ochrany, předpokládá zákonodárce zónování Bajkalského přírodního území:

Centrální ekologická zóna – je oblast, která zahrnuje samotné jezero Bajkal a jeho ostrovy, vodní ochranné pásmo a speciálně chráněná přírodní teritoria přiléhající k jezeru Bajkal. Tato zóna je považována za předmět ochrany jakou součástí přírodního bohatství UNESCO. Pro tuto zónu je zaveden nejpřísnější režim.

Vyrovňovací ekologická zóna – oblast mimo centrální ekologickou zónu, zahrnuje povodí jezera Bajkal na území Ruské federace.

Ekologická zóna atmosférického působení - území mimo povodí jezera Bajkal na území Ruské federace o šířce až 200 kilometrů na západ a severozápad od něj, kde jsou hospodářská zařízení, jejichž aktivity mají negativní dopad na ekosystém Bajkalu.

Síť zvláště chráněných přírodních teritorií (OOPT) zahrnuje: 5 rezervací (tzv. заповедник), 4 národní parky, 22 chráněných území (заказник), 128 přírodních památek. Síť zvláště chráněných území zahrnuje 12 % celkové plochy Bajkalského přírodního území, jde o 29 % Centrální ekologické zóny. Právní režim zvláště chráněných přírodních teritorií obsahuje doplňková omezení ve srovnání s Bajkalským přírodním územím. Obsah omezení (resp. ochrany) samozřejmě závisí na typu konkrétního teritoria. Obvykle zahrnuje vynětí pozemků z užívání nebo omezení jejich prodeje, omezení týkající se hospodářských

³⁾ Jednotky federace, které vykonávají správu na území okolo Bajkalského jezera. Pozn. překladatelky.

činností, zavedení zvláštního režimu monitorování životního prostředí, dohled na teritorium a další opatření. Pro každé teritorium musí být schválen vlastní statut, kde je podrobně stanoven jeho právní režim.

Hranice Bajkalského přírodního území a jeho ekologické zóny byly schváleny usnesením vlády Ruské federace ze dne 27. listopadu 2006; N 1641. Hranice byla schválena v podobě stanovení zeměpisných souřadnic a mapy, ale nebyla zanesena do státního katastru nemovitostí. V souvislosti s tím při soudních sporech strany tvrdí, že hranice nelze považovat za řádně vytyčené ve smyslu katastrálních předpisů. Podle Arbitrážního soudu Východosibiřského okruhu „jen to, že chybí zanesení hranice Centrální ekologické zóny, Bajkalského přírodního území a vodních ochranných pásem do katastru nemovitostí, nemůže být důkazem pro neuznání existence těchto teritorií“.

Základní normy a zákazy, obsažené v režimu Bajkalského přírodního území

1. Pozemky v rámci hranic Centrální ekologické zóny mají omezen převod vlastnictví (jak to odpovídá článku 27 § 4 část 5 federálního zákona jako ochrana teritoria, které je celosvětovým přírodním bohatstvím). Tyto normy jsou prováděny prokuraturou a soudnictvím. Pozemky mají podle zákona být veřejným vlastnictvím a mohou být pouze pronajaty. Přesto výklad prokuratury je částečně odlišný, některé pozemky už jsou soukromé nebo se povoluje jejich prodej ze soukromých do soukromých rukou.

2. V Centrální ekologické zóně je stanoven zákaz ekologicky nebezpečných činností. Seznam činností je schválen federální vládou a zahrnuje například:

- Provádění plošného kácení lesů

- Zákaz podstatné části aktivit souvisejících s těžbou nerostných surovin (těžba ropy, plynu, radioaktivních nerostů, kovových rud, průzkum a těžba nových ložisek nerostů, rovněž ve vodě a v ochranném pásmu 500 m.) Povolena je těžba podzemní vody pro účely pitné vody a zásobování pitnou vodou sídel, rozvoj už existujících těžeb, pokud produkce konkrétních nerostů není zahrnuta v seznamu zakázané činnosti.

- Zákaz podstatné části průmyslové činnosti (chemická výroba, hutní výroba, výroba papíru, kartonu, celulózy a dalších.)

- Zákaz výstavby plynovodů a ropovodů.

Jak bylo uvedeno výše, předpis obsahuje velké množství všeobecných zákazů. Zákazy však mají velký počet výjimek. Například obecně je zakázána výstavba, ale je povolena výstavba rekreačních zařízení ve zvlášť regulovaných „rekreačních zónách“ (příkladem je zóna „Malé moře“) a v regulovaných „zvláštních ekonomických zónách“ (příklad Goryachinsk⁴⁾). Je rovněž povolena

⁴⁾ Gorjačinsk.

rekreační výstavba i mimo rekreační zóny, za podmínky, že příslušné místo není přetíženo a jsou pro něj schváleny příslušné územní plány, které výstavbu předpokládají, nebo už tam výstavba existuje. Příkladem je rekreační místo Listvyanka⁵⁾. Existují i další výjimky z obecného zákazu výstavby.

3. Pro právní režim Bajkalu je důležité ustanovení zákona, stanovící, že pro výstavbu hospodářských zařízení v Bajkalském přírodním území musí být přijat pozitivní závěr při procesu hodnocení vlivu na životní prostředí (v ČR známo jako EIA, *poznámka překladatelky*). V roce 2006 byly provedeny zásadní uvolňující změny zákona o ekologických posudcích, které umožnily vyjmout některé druhy projektů z povinnosti hodnocení vlivu na životní prostředí. Po novele podléhají vyňaté projekty jen posouzení vlivů podle stavebního zákoníku. Z uvolňující novely byla učiněna výjimka pro Bajkalské přírodní území, zde musí mít všechny projekty výstavby hodnocení vlivu na životní prostředí. Od r. 2014 tedy musí mít projekty výstavby 2 posudky, posudek hodnocení vlivu na životní prostředí a posudek podle stavebního zákoníku. Tento požadavek se vztahuje nikoli pouze na Centrální ekologickou zónu, ale také na celé Bajkalské přírodní území, včetně měst Shelekhov⁶⁾, Irkutsk, Ulan-Ude, atd. Záměr této novely je hodný podpory, ale jeho implementace v regionu způsobuje nepřiměřené administrativní zátěže pro stavby. Zákonodárce nevyřešil otázku, jak velké hospodářské projekty požadují posouzení vlivu na životní prostředí. Existují tři možnosti výkladu. Pouze nejvýznamnější projekty? Nebo všechny projekty, které požadují posuzování územní dokumentace podle stavebního zákona? Nebo všechny projekty, které jsou určeny pro podnikání, pro které je nezbytné stavební povolení? Bohužel zákon jednoduše uvádí hospodářské projekty bez dalšího upřesnění. To vede širokému výkladu tohoto pravidla, tedy že se povinnost hodnocení vztahuje na všechny projekty, které jsou určeny k podnikání. To znamená, že se hodnocení může vyžadovat i pro stavbu malého skladu, nákupního centra, hotelu, pro rekonstrukce historických budov. Vzhledem k tomu, že studie hodnocení vlivu na životní prostředí může stát několik set tisíc rublů, je tato zákonná novela laicky považována za „odsouzení“ zákonodárcem.

4. Na Bajkalské přírodní území se vztahují vládou schválené normativy maximální přípustné ekologické expozice.⁷⁾ Systémy ekologického normování zahrnují několik druhů vzájemně propojených normativů.

První typ

Jde o normativy kvality životního prostředí, s jejichž pomocí je možno nor-

⁵⁾ Listvyanka.

⁶⁾ Šelechov.

⁷⁾ Приказ Минприроды РФ от 05.03.2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал».

movat, do jaké míry může být znečištěno životní prostředí v konkrétním místě. Většinou je jedná o maximálně přípustné koncentrace znečišťujících látek, jejichž hodnoty jsou nastaveny pro každou znečišťující látku zvlášť, a to znečišťující látky pro ovzduší, pro vodu a pro půdu. V Sovětském svazu byly tyto normativy stanoveny s hygienickými cíli, přitom většina z nich je stále v platnosti.

Druhý typ

Druhá skupina jsou normativy přípustných znečišťujících látek. Normují přípustný objem emisí a imisí znečišťujících látek souhrnně pro všechny podniky na určitém území. Tyto normy nebyly prozatím pro Rusko přijaty, jedinou výjimkou je Bajkalské přírodní území.

Třetí typ

Třetím typem jsou normativy stanovující maximální přípustné emise, schválené jednotlivě pro každý podnik v procesu získávání povolení pro vypouštění a imise a likvidaci odpadu. Podle záměru zákonodárce při vypracovávání norem třetí skupiny se mezi podniky rozděluje suma negativních emisí, povolená jiným typem normativů na daném území. Nyní může tento mechanismus fungovat jen na Bajkalském přírodním území, které jediné má stanoveny oba druhy normativů. Všechna další území musí stanovit povolené emise pro jednotlivé podniky pouze přibližně, protože nemají stanoveny normativy kvality životního prostředí.

Pro Bajkalské přírodní území jsou vytvořeny normativy všech úrovní, které dovolují určit limity nezbytné pro ochranu životního prostředí. Ale je zřejmé, že podnik, který nedodržuje normativy, nemůže situaci zlepšit bez inovace výroby nebo úplného ukončení výroby. Pro inovaci je třeba kapitálových investic, které si mnohé firmy nemohou dovolit. Například městské nebo obecní čističky odpadních vod nejsou schopny provést generální rekonstrukci ani modernizaci. Tyto podniky přitom nemohou být uzavřeny. Podíl znečišťovatelů tohoto typu je velký. Pokud má být vyřešena ochrana Bajkalu, je třeba problém kapitálových investic řešit realizací speciálního federálního programu, nazvaného „Ochrana jezera Bajkal.“

Federální cílový program „Ochrana jezera Bajkal a sociálně ekonomický rozvoj bajkalského území na léta 2012-2020“.

Federální cílové programy odrážejí nové pojetí, jak vyčlenit rozpočtové prostředky federace pro cílené financování. Federální cílový program předem definuje cíle, kterých má být dosaženo, včetně výčtu projektů a výsledků, které musí být dosaženy v jednotlivých etapách programu. Jsou stanoveni adresáti prostředků a rozsah prostředků přidělený na provádění projektů v určité etapě. K financování ochrany jezera Bajkal tedy nejsou určeny prostředky v rámci všeobecného cílového programu ochrany životního prostředí; je stanoven samostatný nezávislý cílový program. Celková částka jeho financování je 57 197 milionů rublů. Je to jen pětkrát menší rozpočet, než je celkový rozpočet všeobecného

federálního cílového programu „Ochrana životního prostředí“ (289 023 milionů rublů) na stejné období.

Zprávy o plnění federálního cílového programu „Ochrana jezera Bajkal“ jsou součástí zprávy „O stavu Bajkalu a opatření na jeho ochranu“, kterou každoročně zveřejňuje na internetových stránkách federální Ministerstvo životního prostředí. V současné době je k dispozici zpráva za rok 2014. Ve federálním programu „Ochrana jezera Bajkal“ je předpokládáno vyčlenění prostředků na:

- Výstavbu, modernizaci a rekonstrukci vodohospodářských podniků (do r. 2020 se plánuje postavit 46 objektů a modernizovat 16 objektů). Podle programu už jsou provedeny z r. 2014 rekonstrukční práce u objektů v Bajkalsku a 1 objektu v Schelekhově⁸⁾.
- Výstavba separačních zařízení, recyklujících podniků a skládek – je plánováno 13 zařízení a 49 skládek.
- Opatření k modernizaci topných systémů (plánuje se výstavba 39 objektů pro snížení vzniku odpadů).
- Opatření k likvidaci negativního vlivu odpadů, které byly vyprodukovány následkem činnosti BCBK, ropných produktů na řece Selenga, po činnosti Dzhidinského⁹⁾ wolfram-molybdenového kombinátu (tyto práce byly provedeny fakticky v r. 2014).
- Výstavba protipožárních stanic pro hašení lesních požárů (za r. 2014 postaveny 2 stanice).
- Činnosti pro monitoring stavu jezera Bajkal a výzkum.
- Činnosti pro zpevnění břehů (v r. 2014 se na mnoha místech břeh provalil).
- Ekologický monitoring (zejména v částech zvláštních chráněných teritorií), včetně sledování stavů tuleně bajkalského a omula.¹⁰⁾

Ve zvláštní ekonomické zóně turistického rekreačního typu „**Bajkalská brána**“ je plánováno rozšíření lyžařského střediska na hoře Sobolina v Bajkalsku, výstavba nových hotelů, výstavba regionálního sportovního centra pro zimní sporty ve Sludyanské oblasti¹¹⁾, výstavba objektů dobrodružné a extrémní turistiky.

Zvláštní ekonomická zóna turisticky rekreačního typu „**Bajkalská kosa**“¹²⁾ v republice Buryatské zahrnuje rozvoj rekreace (lázně v Goryachinsku, jachetní klub, je plánováno vybudovat lyžařské středisko na hoře Bychia¹³⁾).

Pro tyto zvláštní ekonomické zóny je stanovena výjimka ze zákazu stavebních povolení pro rekreační zařízení a kempy. Jsou zavedeny daňové prázdny pro

⁸⁾ Šelechov.

⁹⁾ Džida.

¹⁰⁾ Endemitní druh ryby.

¹¹⁾ Sluďanka.

¹²⁾ Zóna vytvořena Usnesením vlády RF z 3. 2. 2007; poznámka překladatelky.

¹³⁾ Gorjačinsk, Byčja.

občany s trvalým bydlištěm ve zvláštních ekologických zónách (osvobození od pozemkové daně na 5 let, osvobození od daně z majetku právnických osob na 10 let, snížená daňová sazba daně z příjmu na 13,5 %). Je stanovena možnost pronájmu pozemků občanům s trvalým bydlištěm ve zvláštní ekonomické zóně na zvýhodněných podmínkách (za v průměru 2 % katastrální hodnoty za rok), stejně jako možnost získání pozemků pod nemovitostmi za zvýhodněnou cenu. Správní řízení zvláštních ekologických zón je předáno agentuře ROSOEZ.¹⁴⁾

Existují různé názory na potenciální nebezpečí pro životní prostředí při vytváření a investování do zvláštních ekonomických zón. Z právního hlediska není zvláštní daňový režim v rozporu s režimem Bajkalského přírodního území. Žádným způsobem není narušena povinnost výstavby až po vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Objekty musí mít všechny náležitosti, jako čističku odpadních vod, a nesmí narušit režim Bajkalského přírodního území. Povinnosti dodržování přísných ekologických požadavků jsou jedním z důvodů relativně slabé aktivity investorů ve zvláštních ekonomických zónách.

Ve skutečnosti se tento režim zatím týká několika budov a staveb a ne desítek hotelů určených pro tisíce turistů, jak bylo plánováno při vytváření zvláštních ekologických zón.

¹⁴⁾ Ruská federální agentura pro správu zvláštních ekonomických zón, podřízena federálnímu ministerstvu hospodářského vývoje a obchodu. Zvláštní ekonomické zóny fungují podle zákona z 22. července 2005, o zvláštních ekonomických zónách, n. 116. *Poznámka překladatelky.*