

VŠECHNO NEJLEPŠÍ!

JAN DUŠEK

ČTRNÁCTÝ DÍL CYKLU „SETKÁNÍ FÓRA OCHRANY PŘÍRODY“

Mgr. JAN DUŠEK
Ředitel Integra Consulting, pracuje
v DHP Conservation, spolupracuje
s řadou nevládních, veřejných
i soukromých organizací. Zabývá se
zejména ochranou vod a implementací
směrnice o stanovištích. Stál u zrodu
FOP a je v něm aktivní po celou dobu
jeho činnosti.

Čtvrtstoletí platnosti zákona o ochraně přírody a krajiny motivovalo k diskusi na 12. setkání Fóra ochrany přírody 41 odborníků s různorodými zkušenostmi s jeho uplatňováním. Setkání se konalo 14. října 2017 v prostorách Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

Zákon je jedinečným zavedením institutu speciální státní správy.

Skutečně již více než 25 let je platný zákon č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny (pro zjednodušení bude v tomto textu označován pouze jako „zákon“). Stojí za to připomenout, že doba jeho vzniku byla specifická vstřícným nastavením společnosti i k otázkám ochrany přírody, vždyť v roce 1992 byla přijata i evropská směrnice o stanovištích nebo na světové úrovni Úmluva o biologické rozmanitosti.

Diskuzi na Fóru ochrany přírody vyvolaly časté pochybnosti o aktuálnosti zákona. Cílem setkání bylo zamyslení se, zda struktura a znění zákona odpovídají moderním potřebám ochrany přírody. K čemu účastníci nakonec dospěli?

SÍLA ZVLÁŠTNÍ OCHRANY

Zákon je jedinečným zavedením institutu speciální státní správy včetně určení kompetencí správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí (AOPK ČR) jako orgánů ochrany přírody. Tento model je v evropském kontextu ojedinělý a jeho klady dosud výrazně převažují nad zápory. Speciální státní správa lépe umožňuje odborně podložené rozhodování. Výhodou zákona je, že deleguje v rámci zvláště chráněných území komplexní výkon státní správy, management na základě odborných podkladů i zajištění financování vždy jednomu orgánu ochrany přírody. To se odráží na kvalitně spravovaných (zejména velkoplošných) chráněných územích. Velmi kladně je hodnocen Ústřední seznam ochrany přírody, který je veřejný a poskytuje informace zdarma.

V praxi vedlo nejasné pojetí jednotlivých

kategorií maloplošných zvláště chráněných území často k zařazení lokalit do zjevně nevyhovující kategorie. Stávající základní ochranné podmínky nejsou dost flexibilní, např. s ohledem na povolení vstupu návštěvníků, kteří hledají možnost zážitku mimo značené cesty. U mnoha cenných území neumíme i díky jejich paušálnímu zařazení do určité kategorie stanovit potřebnou míru bezzásahovosti a aktivní péče. Klíčové aspekty, jako je lesní hospodaření, nejsou pokryty dostatečně, zákon není nastaven na zlepšování stavu.

Transpozice směrnice o stanovištích do zákona byla uchopena velmi dobře. Každá lokalita soustavy Natura 2000 má konečný výčet předmětů ochrany, oproti některým státům, kde jsou chráněny všechny druhy z příslušných příloh směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích, které se v lokalitě (i dočasně nebo náhodně) vyskytují. Soubory doporučených opatření představují vhodný nástroj plánování péče, jejich nevýhodou (podobně jako u plánů péče) je právní nezávaznost a malá provázanost s lesními hospodářskými plány (LHP). Prozatím málo užívanou formou ochrany evropsky významných lokalit je ochrana smluvní, což odráží slabou schopnost ochranářů najít dohodu s významnými stakeholdery. Jistým klenotem zákona potom je pojetí naturového hodnocení, které umožňuje účinnou ochranu lokalit, a co do kvality (vč. metodického vedení) výrazně předčí biologická hodnocení.

Klenotem zákona potom je pojetí naturového hodnocení.

Toto číslo časopisu je věnováno především druhové ochraně. Řada argumentů pro i proti stávajícímu znění zákona logicky padla i v průběhu setkání. Zejména díky obecněji rozšířeným druhům je aplikovatelnost ustanovení zvláštní druhové ochrany velmi rozšířená, podle mnohých až nadužívaná. Často také nevhodně „zastupuje“ obecnou ochranu, která není vhodně aplikována. Rozhodně je ale pozitivem, že

s druhovou ochranou je dostatek zkušeností a různé orgány ochrany přírody s ní proto umějí pracovat.

Problematická je ochrana jedinců, podle diskutujících je třeba vhodně volit mezi přímou ochranou živočichů nebo rostlin a biotopu, který obývají. Diskutabilní je používání pojmu „populace“, který je z pohledu výkladu zákona těžko uchopitelný (týká se i obecné druhové ochrany). Diskutující relativizovali statut výjimek z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, které jsou často jen paušální nebo předepisují sporná opatření typu „záchranných“ transferů, jež velmi často nejsou efektivní nebo o jejichž účinnosti nejsou relevantní data.

Vymezení VKP je bohužel velmi bezbřehé.

Při výběru do (až příliš širokého) seznamu zvláště chráněných druhů (ani v rámci novely příslušné vyhlášky) nebyla dostatečně brána v potaz smysluplnost ochrannosti druhu, zařazení druhů do kategorií neodpovídá ani stupni jejich faktického ohrožení. Jako přínosné jsou hodnoceny záchranné programy. Také ochrana ptáků byla na základě směrnice o ptácích podle účastníků setkání vhodně transponována.

Stále doplňovaná Nálezová databáze ochrany přírody poskytuje řadu cenných údajů o výskytu jednotlivých druhů, i když neposkytuje dostatečný návod na bližší interpretaci nebo souhrnné hodnocení dat.

PŘÍLIŠ OBECNÁ OCHRANA

V praktické rovině používá obecná ochrana přírody a krajiny především nástroj významných krajinných prvků (VKP). Vymezení VKP je bohužel velmi bezbřehé a zahrnuje významnou část krajiny včetně přírodně málo cenných míst. Podle účastníků by měl být odlišen a posílen statut registrovaných VKP. Zejména by mělo být metodicky ujasněno, jakým způsobem hodnotit zásahy do VKP podle jejich kvality a funkcí, a jak na základě takového hodnocení postupovat. Bohužel pravděpodobně není dostatek dat, na jejichž základě by bylo možné metodiku připravit, nejprve proto bude nutné data posbírat.

Díky zákonu má ochrana přírody také nástroje na uchopení procesu územního plánování, a to zejména ve výjimečně silném institutu územního systému ekologické stability (ÚSES). Ideový a metodický základ ÚSES je zastaralý a v rámci Fóra ochrany

přírody se o něm vedou časté diskuze, ale jedná se o propojující nástroj s významným potenciálem na ovlivňování vzhledu a funkcí naší krajiny. Podle řady odborníků by pomohl moderní výklad a navazující metodika, která by popsala pojem „ekologické stability“ využitelně v kontextu aktuálního vědeckého poznání a stavu krajiny. Absence vyhodnocování účinnosti ÚSES není problémem samotného zákona, podobně jako praxe nerespektující vývoj krajiny. Společně s VKP představuje ÚSES jediný reálný nástroj ochrany struktury krajiny, i když s dosud nevyužitým potenciálem.

Málo využívaným zákonným nástrojem jsou také přechodně chráněné plochy, které by bylo možno využívat např. pro ochranu těžebních prostorů. Nicméně samotné vyhlášení přechodné ochrany není řešením, je třeba mít plán zajištění managementu. Samostatnou (komplikovanou) problematikou je ochrana krajinného rázu. Podle zkušeností diskutujících dochází k účelovému nadužívání v případech, kde by měly být využívány jiné nástroje. Naopak se nedaří řešit reálná narušení krajinného rázu, což souvisí s faktem, že ochrana krajiny není v rámci oboru dosud pevně podchycena. Hodnocení struktury krajiny by bylo třeba metodicky popsat, zatím se metodickému vedení věnují spíše urbanisté než specialisté na krajinu. Přesto není jasné, jak aplikovat ochranu krajinného rázu v zastavěných územích. Problémem je také určitá rezignace stavebních úřadů na řešení estetiky staveb.

MÍRNÉ VADY NA KRÁSE

Určitou nevyváženost hodnotí účastníci mezi ochranou stromů ve volné krajině a řešením stavu lesního hospodaření. Ochrana jednotlivých stromů je velmi důsledná a pomáhá i angažování širší veřejnosti, lesní hospodaření je řešeno jen málo. Zákon by podle účastníků setkání měl definovat biologickou hodnotu, s níž by bylo možné argumentovat i ve vztahu k plánovacím dokumentům podle jiných předpisů. Kupříkladu zákon o lesích definuje lesní hospodářské plány, z nichž ve výsledku není poznat, k čemu z pohledu lesních ekosystémů v dlouhodobém měřítku mohou vést. Významné místo v zákoně má i ochrana památných stromů, která je až příliš orientovaná na lokalizaci sídel, kde má spíše kulturní význam, a příliš se nevyužívá ve volné krajině. Obdobně nevyužitá je zatím ochrana fosilií a nerostů. Naopak je diskutujícími chválená ochrana jeskyní.

Ochrana před nepůvodními druhy je v zákoně pokryta nedostatečně, neřeší se problém nedbalosti nebo samovolného šíření. Zákonná úprava nepomáhá prioritizaci postupu eliminace invazních druhů.

Zákon obsahuje i preventivní nástroje, které mohou být v případě potřeby uplatněny jako „záchranná brzda“. Diskuze byla věnována § 66 (omezení a zákaz negativní činnosti) a § 68 (možnost překonání nečinnosti vlastníka), které jsou smysluplné, ale není zcela ujasněné jejich praktické využívání.

Účast veřejnosti podle § 70 byla v uplynulém roce významně omezena legislativními změnami, zde se jedná podle účastníků setkání o jednoznačně negativní krok.

V zákoně chybí zavedení kompenzace ekologické újmy nebo zavedení kvót pro regulaci návštěvnosti chráněných území. Neexistuje legislativní nástroj chránící prostupnost krajiny, je otázkou, zda by byla řešením určitá modifikace ÚSES.

V rámci diskuzí bylo také (bez jasného závěru) řešeno, zda je řešitelná kompetenční roztříštěnost (delegace pravomocí na příliš mnoho orgánů) a rozdělení rolí dané zákonem. Například problematika obecné ochrany je odborně velice náročná, ale kompetenčně je řešena na nejnižších stupních, kde nejsou dostatečné možnosti odborné podpory (pomoci by mohla iniciativa zainteresovaných odborníků v podobě

Neexistuje legislativní nástroj chránící prostupnost krajiny.

shromažďování podnětů pro orgány ochrany přírody). Situaci komplikuje i nedostatečné metodické vedení.

V optimálním případě by zákon měl být flexibilní v ohledu možné reakce na změny v přírodě, bylo by tak možné posílit přenos vědeckých informací do praxe.

ZÁVĚREM

Setkání Fóra ochrany přírody dospělo k závěru, že přes dílčí problematické pasáže zákona se jedná stále o velmi efektivní nástroj, který pouze není vždy vhodně používán. I proto se sluší ještě zpětně k jubileu vzniku pográtulovat tvůrcům tohoto zákona i všem, kdo jej již 25 let využívají v zájmu jeho smyslu a cílů.