

PLÁNOVÁNÍ A ZAJIŠŤOVÁNÍ PÉČE O ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ POHLEDEM PRACOVNÍKŮ KRAJSKÉHO ÚŘADU ÚSTECKÉHO KRAJE

RADOVAN DOUŠA

Mgr. RADOVAN DOUŠA

Působí na Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Ústeckého kraje, kde vykonává státní správu ochrany přírody a krajiny zákonem svěřenou krajům a krajským úřadům. V současné době má na starosti tuto agendu zejména na území Lounska, Žatecka a Mostecka.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK), vyžaduje, aby každé zvláště chráněné území mělo platný plán péče, jako odborný a koncepční dokument, jež lze současně považovat za klíčový podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody i pro zajišťování potřebné péče. Jeho pořizování je povinností, nikoli oprávněním, orgánu ochrany přírody příslušného k vyhlášení konkrétního ZCHÚ a správní orgán by se od něj zpravidla neměl odchylovat. Praxe však bývá někdy odlišná a obecně na tento dokument, jeho význam a následné využití může být nahlíženo poněkud jinak. Naše dosavadní zkušenosti na Krajském úřadě Ústeckého kraje nicméně ukazují, že systém, dle kterého by se péče o území na dobu příslušných cca 10-15 let měla řídit pouze schváleným plánem péče, dlouhodobě příliš nefunguje.

SITUACE V ÚSTECKÉM KRAJI A KAMENY ÚRAZU

Příčiny tohoto stavu je potřeba hledat mimo jiné ve skutečnosti, že se v mnohých případech ukazuje jako velmi obtížné vypracovat natolik kvalitní koncepční dokument, který by dokázal komplexně a dostatečně flexibilně předvídat a reagovat na veškeré změny ve zvláště chráněném území na mnoho let dopředu, přičemž současně stanovil ukazatele, na jejichž základě by bylo možné tyto změny jednoduše vyhodnocovat. Kromě toho bývají orgány ochrany přírody v každodenní praxi obvykle vystavovány zejména tlakům na včasné rozhodování o podaných žádostech, týkajících se povolení výjimek, souhlasů a různých jiných správních aktů či vydávání nejrůznějších stanovisek, popř. rozhodnutí o odvolání či v přezkumném řízení. Zatímco zajišťování péče o zvláště chráněná území a činnosti s tím související

často bývají i v rámci metodického vedení poněkud upozadovány, a tak ze strany vedení úřadu či orgánů kraje nemusejí být vždy vnímány jako prioritní. Nároky na výkon státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, zejména v oblasti zvláštní druhové a územní ochrany, včetně zajišťování péče o ZCHÚ, a také zákonem stanovené kompetence krajských úřadů jsou v současné době obdobné, jako např. v případě AOPK. Přesto přinejmenším v případě našeho regionu stále přetrvává značný nepoměr v pracovních kapacitách vyčleněných k zajišťování příslušné agendy mezi těmito správními orgány v neprospěch našeho úřadu. I přes tento dlouhodobý nedostatek pracovních kapacit se v počtu pouhých 6-7 pracovníků vyčleněných na veškerou agendu vyplývající ze ZOPK a zákona č. 115/2000 Sb., včetně vedení odvolacího řízení a zajišťování příslušného metodického vedení, snažíme v co nejvyšší míře zajišťovat i potřebnou péči o více než 100 ZCHÚ a celou řadu dalších mimořádně cenných biotopů nadregionálního či národního významu. Potřeba zajišťovat tuto péči (často urgentní) vyplývá ze specifických našeho správního území, jež v jistém smyslu téměř snese srovnání s velkoplošnými zvláště chráněnými územími, přičemž v některých ohledech i mnohá převyšuje. Z výše uvedených důvodů se tedy naše aktivity logicky soustředí více na péči samotnou než na její systematické plánování.

I samotné zpracovávání plánů péče jsme nuceni v drtivé většině případů zajišťovat externě, formou veřejné zakázky, avšak za situace, kdy na trhu není dostatek kvalitních zpracovatelů, kteří by zároveň zpracovávali plány péče za konkurenceschopné ceny. Kromě toho se potencionální zpracovatel často potýká i s nedostatkem dostupných informací o stavu a vývoji území v uplynulých



letech. V podkladech k námi spravovaným zvláště chráněným územím kromě toho bohužel nebývá vždy k dispozici dostatek dat z pravidelného systematického monitoringu prováděných managementových opatření a jejich vlivu na jednotlivé druhy či ekosystémy. Pokud zpracovatel konkrétní ZCHÚ nezná a pravidelně jej nenavštěvuje, nemusí tak mít vždy možnost získat dostatek informací o vývoji daného území v čase. Je tedy nezřídka při zpracovávání plánů péče nucen vycházet především ze stavu zjištěného v průběhu jedné vegetační sezony či dokonce jen její části, což k vytvoření kvalitního koncepčního dokumentu, jímž by se měla řídit péče o konkrétní ZCHÚ po dobu následujících deseti let, nemusí postačovat (viz obr. 1-3). Pro většinu potenciálních zpracovatelů navíc není tvorba koncepcí v ochraně přírody důležitou součástí podnikatelské činnosti. Často jsou pozorovány tendence si práci zjednodušovat a ve výsledku mnohé části nově zpracovávaného dokumentu vzniknou tak, že se bez dalších potřebných úvah okopírují z původního plánu péče. Zásadní rozhodnutí (spojená i s určitou mírou rizika) bývají oddalována, a to dokonce i v případech, kdy se stávající způsob péče o předmětnou lokalitu prokazatelně ukazuje jako nedostatečný. Mnozí zpracovatelé přesto i za těchto okolností raději místo určitého experimentování a návrhu inovativních nebo netradičních, i když mnohdy jediných možných postupů, volí pokračování v realizaci obvyklých, již prováděných, zásahů. Ty sice mohou vést ke zpomalení procesu postupné degradace lokality, nicméně z hlediska dlouhodobého zachování příznivého stavu všech předmětů ochrany a cíle ochrany daného ZCHÚ je nelze považovat za uspokojivé. Konkrétně se může jednat např. o kosení spojené s výřezem dřevin, jež zpravidla nemůže při údržbě stepní vegetace dlouhodobě plnohodnotně nahradit tradiční pastvu smíšeného stáda ovcí a koz (obr. 4). Jindy bývá nekriticky přebírán ne vždy dostatečně podložený názor orgánu ochrany přírody. Výsledný dokument pak formálně splňuje požadavky zadavatele i příslušné vyhlášky, nicméně v praxi nepovede ke zlepšení stavu předmětů ochrany.

AKTUÁLNÍ VYHLÁŠKA

Aktuálně jsou náležitosti týkající se plánů péče upraveny vyhláškou č. 45/2018, platnou od května 2018. Tato vyhláška klade

Obr. 1-3 PP pohled do míst v Z části PP Koštice, zahrnující jedny z posledních zbytků aluviálních luk s halofilními a subhalofilními společenstvy v dolním Poohří v letech 2010, 2014 a 2018. Pro zachování příznivého stavu předmětu ochrany daného ZCHÚ je nezbytné mimo jiné zajištění optimálního vodního režimu v lokalitě. Z obrázků vyplývá, že situace v jednotlivých letech bývá velmi odlišná a rovněž vegetace v lokalitě reaguje na podmínky v území velmi dynamicky. Pro zpracování jakékoli koncepce týkající se péče o předmět ochrany se tudíž ukazuje jako nezbytné lokalitu sledovat více let. Foto Radovan Douša



Obr. 4 Volná pastva smíšeného stáda ovcí a koz, jež každoročně probíhá na řadě stepních lokalit ve správě Krajského úřadu Ústeckého kraje. Pouhé kosení a výřezy dřevin zpravidla nevedou k dlouhodobému udržení příznivého stavu biotopů, neboť zajistí pouze jednorázové, neselektivní odstranění biomasy bez dostatečného narušování půdního povrchu, nezbytného jak pro vznik mikrostanišť vhodných k uchycování konkurenčně slabších druhů rostlin, tak i pro vznik a udržování vhodných biotopů pro mnohé druhy hmyzu. To v dlouhodobém časovém horizontu zajistí právě uvedená pastva. Foto Radovan Douša

větší důraz na vyhodnocování přirozených či antropogenních vlivů a činitelů působících v chráněném území i vlivů péče prováděné v předchozím období na předměty ochrany a na naplňování dlouhodobých cílů. Nově požaduje, aby u předmětů ochrany, u nichž je dlouhodobým cílem ochrany dosažení anebo udržení předem definovaného stavu, se ke každému doplnily indikátory cílového stavu. Tyto změny považujeme za pozitivní, zda to ale skutečně pomůže zlepšit kvalitu a použitelnost pořizovaných koncepcí, ukáže až čas. V každém případě absence návrhu jednoduchého monitoringu stavu předmětu ochrany a účinnosti prováděných opatření na základě konkrétních indikátorů vhodné péče byla dosud jedním z největších nedostatků externě zpracovávaných plánů péče, který se jen velmi obtížně dařilo odstraňovat. I v nové vyhlášce však zůstal požadavek na uvedení aktuálního seznamu všech dotčených pozemků, který považujeme za nadbytečný, neboť jejich vymezení a označení se často mění a velmi brzy po schválení plánu péče již nemusí být aktuální.

FINANCOVÁNÍ PÉČE A JEJÍHO PLÁNOVÁNÍ

Zatímco financovat samotné vypracování plánů péče, jelikož se v případě našeho

úřadu jedná o položku v řádu desítek, max. nižších stovek tisíc Kč ročně, zpravidla nečiní podstatnější problémy. Zcela odlišnou kapitolou je pak financování potřebné péče, jež se stalo neudržitelné zejména v okamžiku, kdy stát ve velké míře přenesl své závazky týkající se zajišťování péče o předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000 právě na kraje, aniž jim k tomu poskytl odpovídající finanční prostředky. Většina prostředků na tuto péči a činnosti s ní související totiž pochází přímo z rozpočtu kraje. Jejich poskytování výše v současné době sice postačuje na zajišťování základní péče o zvláště chráněná území, která kraj vyhlásil z vlastního podnětu, popř. ta, jež převzal od dřívějších okresních úřadů, zdaleka však nepostačuje na zajišťování optimální péče o mnohá ZCHÚ, jež byla vyhlášena v souvislosti s implementací soustavy Natura 2000. Péče o tyto lokality tudíž dosud probíhá jen ve velmi omezené míře. I tak z rozpočtu kraje dokážeme stabilně a uspokojivě pokrývat (financovat, popř. spolufinancovat) každoroční zajišťování péče o desítky ZCHÚ a jiných cenných biotopů o celkové výměře přes 200 ha. Zdejší úřad se dále pokouší v určité míře financovat část potřebné péče (a to včetně EVL) i ze systému zemědělských dotací (např.

AEKO), nicméně i zde se ukazuje, že se jedná o způsob pro tyto účely jen obtížně využitelný. Zásahy, jež by byly v souladu s nároky předmětů ochrany ZCHÚ, nejsou však mnohdy v tomto režimu prakticky úspěšně realizovatelné, neboť daný systém klade nesmyslně důraz zejména na plošné zásahy na co největších půdních blocích, což v podstatě znemožňuje dodržování byť jen nejzákladnějších požadavků na podporu biodiverzity, jakými jsou např. fázové posuny sečí a ponechávání částí ploch bez zásahu. Kromě toho plochy, jež mají charakter např. krajinné mozaiky, jejíž zachování je právě většinou cílem ochrany ZCHÚ, jsou na základě našich dosavadních zkušeností často považovány za nezpůsobitelné z hlediska dotací AEKO s odůvodněním, že je tam např. příliš mnoho dřevin (obr. 5). Situaci ohledně péče o ZCHÚ dále komplikuje i systém zadávání veřejných zakázek (požadavek na jejich slučování, tlak na cenu, nepružnost v případě selhání zhotovitele), jež vede často k problémům s jejich plněním ze strany vítězí příslušných výběrových řízení a nemožnosti dané činnosti pro aktuální sezonu vysoutěžit znovu tak, aby realizace potřebných zásahů měla ještě smysl. Zbylé finance pak může být velmi obtížné do konce příslušného účetního období efektivně ve prospěch ochrany přírody využít, což se projevuje i v tendenci ze strany krajské samosprávy výši těchto finančních prostředků spíše snižovat. Při zadávání příslušných zakázek týkajících se zajišťování péče z rozpočtu kraje se ale na našem úřadě přihlíží spíše ke skutečným aktuálním potřebám a prioritám jednotlivých lokalit, o kterých zpravidla mívají nejlepší přehled samotní pracovníci orgánu ochrany přírody - nikoli nezbytně k tomu, co je uvedeno v příslušném (ne vždy použitelném) plánu péče, v čemž spatřujeme ale i výhodu spočívající v možnosti pružně reagovat na případné změny v ZCHÚ a stavu jeho předmětu ochrany, jež platný plán péče zpracovaný a projednaný před řadou let ne vždy musel nutně brát dostatečně v úvahu. I tato skutečnost spolu s výše zmíněnou nedostatečnou kvalitou zpracovávaných dokumentů ale přispívá k jeho omezené použitelnosti a devalvací významu jeho pořizování. To dokonce v některých případech může být chápáno čistě jen jako plnění určité zákonem stanovené povinnosti a s tím, že by se mělo jednat skutečně o závaznou koncepci pro zajišťování péče o konkrétní ZCHÚ, se již

dopředu příliš nepočítá. To se projevuje i v souvislosti s jeho schvalováním, jež není považováno za prioritu a může být nezdárka i oddalováno.

PŘIPRAVOVANÝ PROJEKT ÚSTECKÉHO KRAJE

Nedostatky a rizika vyplývající ze stavu, kdy péče o ZCHÚ ve skutečnosti probíhá často spíše intuitivně, bez předem jasné definované koncepce, si nicméně zdejší úřad uvědomuje. Jelikož stávající systém plánování a následné realizace péče nefunguje zcela uspokojivě, připravujeme projekt podrobného zmapování vegetace a stavu nejen ZCHÚ, ale i vybraných význačných stanovišť zvláště chráněných a cenných druhů v Ústeckém kraji. V rámci něj bude za pomoci dronů důkladně vyhodnocen stávající (výchozí) stav vybraných 88 lokalit o celkové výměře cca 3 100 ha. Jeho výstupem pak budou fotomapy, příp. i 3D modely terénu s mimořádným rozlišením. Získaná data budou použita jako vstupní materiál pro založení nové databáze zvláště chráněných území ve správě Krajského úřadu Ústeckého kraje. V této souvislosti momentálně uvažujeme o využití aplikace LUHOP, jež vznikla jako výstup projektu LIFE CORCONTICA řešeného správou Krkonošského národního parku, a to po předchozí dohodě s jejím vlastníkem. Tato databáze by měla po zadání potřebných dat dostatečně zřetelně zobrazovat stav a potřeby jednotlivých lokalit a upozorňovat na dílčí nutné úkony v rámci ochrany

jednotlivých stanovišť a poskytnout i souhrnné údaje jejich managementového plánu včetně finančních nákladů. Od realizace projektu si slibujeme, že spolu s následným zajišťováním potřebného monitoringu umožní péči o ZCHÚ i další cenné biotopy významným způsobem zefektivnit a tím zároveň dále zlepšit výkon státní správy na úseku zvláštní územní i druhové ochrany.

PROJEDNÁVÁNÍ A REALIZACE PÉČE, HLAVNÍ KOMPLIKACE

Zpracovávání a projednávání plánů péče, stejně jako realizaci potřebných zásahů, dále často komplikuje, kromě nesouhlasů vlastníků dotčených pozemků, i neskutečná rigidita státního aparátu. Opakovaně narážíme na skutečnost, že ačkoli - alespoň dle našeho ustáleného právního výkladu - je ve vztahu k péči o předmět ochrany ZCHÚ vždy ZOPK speciálním předpisem vůči ostatním oblastem hmotného práva veřejného, přesto tato skutečnost zřejmě není obdobným způsobem vnímána ze strany jiných orgánů státní správy, a dokonce možná ani ze strany samotného MŽP. Zatímco nesouhlasy vlastníků s realizací určitých zásahů je možné vypořádat postupem dle § 68 zákona, způsob, jak dosáhnout realizace nezbytných zásahů, jež je jinak omezena či vyloučena na základě jiných platných právních předpisů, se ukazuje jako mnohem komplikovanější. Zdaleka nejčastěji narážíme na neochotu konstruktivně jednat o plánování a realizaci potřebných zásahů v případě státní správy

lesů ohledně realizace v minulosti tradičních typů hospodaření (pastva, snižování zakmenění pod 0,7, pařezinové hospodaření) uvnitř ZCHÚ, kde je předmětem ochrany např. stepní vegetace, přesto se však jedná aktuálně o pozemek určený k plnění funkcí lesa (PUPFL). I když se domníváme, že pokud se jedná o zásahy nezbytné k udržení příznivého stavu předmětu ochrany konkrétního ZCHÚ, žádný souhlas státní správy lesů v takovém případě nepotřebujeme, přesto i v případě, že se takové zásahy podaří do plánu péče zakomponovat a ten následně i přes námitky vlastníků schválit, v praxi zřejmě málokterý orgán ochrany přírody (včetně nás) si v současné době troufne v případě nesouhlasu vlastníka takto postupovat, a to právě i s ohledem na nejasný postoj ze strany MŽP a značnou nejistotu týkající se obhajitelnosti takového postupu např. před soudem. Přitom ploch, které byly minimálně od středověku kontinuálně využívané jako pastviny, přičemž často představují nebo zahrnují i fragmenty primárního bezlesí, tj. lokality, jež v období holocénu nebyly nikdy souvisle zarostlé dřevinami a následně po společenských změnách probíhajících od konce 40. let, majících za následek upouštění od pastvy a jejich postupné zarůstání dřevinami, zalesňování a převod do PUPFL, máme v našem správním území celou řadu, a často zahrnují i unikátní biotopy mimořádného významu. Příkladem takových ZCHÚ mohou být např. stepní lokality na Žatecku (viz obr. 6), které mají fakticky charakter převážně úzkolistých stepních trávníků s výskytem celé řady reliktních a dokonce i některých endemických taxonů vázaných právě na tyto ekosystémy, jež se zde zachovaly mnohdy mimo jiné právě díky nezdárům při pozdějším zalesňování daných ploch. V jiných případech má sice lesnické hospodaření v konkrétním ZCHÚ historickou kontinuitu, ale např. v podobě pařezinového hospodaření. Snahy o obnovu hospodaření formou nízkého nebo středního lesa, i např. pastvy na pozemcích ve veřejném vlastnictví za účelem podpory biodiverzity, tak troskotají zejména právě na nejasném postoji příslušných ústředních správních orgánů a soudů v daných záležitostech. Ačkoli se jako příslušný orgán ochrany přírody domníváme, že i na základě stávajících právních předpisů by cesta k jejich realizaci v mnohých případech mohla existovat a příslušné finanční prostředky alespoň pro ty nejvíce naléhavé zásahy by



Obr. 5 PP a EVL Stroupeč na Žatecku, kde jsme pomohli zprostředkovat uzavření nájemního vztahu mezi vlastníkem pozemku a místním zemědělcem za účelem údržby stepní vegetace formou pastvy a následně byli nuceni svádět tuhý boj se SZIFem ohledně způsobilosti alespoň části ploch z hlediska dotací AEKO (ve vrstvě ENVIRO vymezeno jako suché stepní trávníky a vřesoviště) zejména pak z důvodu údajně příliš vysokého podílu dřevin. Foto Radovan Douša



Obr. 6 Pohled na část PP Staňkovice, která je tvořena převážně bývalými pastvinami na jižně a západně exponovaných stráních představujících starý břeh řeky Ohře vytvořený zejména na třetihorních sedimentech (jíly, písky). Značná část lokality byla donedávna porostlá hustým porostem náletových dřevin, místy i s výsadbami geograficky nepůvodních a stanoviště nevhodných druhů (akát, modřín). Na plochách, vymezených jako bezleší v rámci PUPFL, se na místech s nejlépe zachovalou stepní vegetací s výskytem např. endemického krasce (*Cylindromorphus bohemicus*) podařilo dosáhnout odstranění těchto porostů. Zajišťování údržby daných ploch pastvou však naráží na zákaz uvedený v zákoně o lesích, neboť se jedná stále o PUPFL. Podobně nám z uvedeného důvodu nebylo umožněno v odstraňování dřevin pokračovat i na plochy s obdobným charakterem, jež jsou ale v LHP uvedeny jako lesní porosty. Foto Radovan Douša

ani nemusel být zásadní problém zajistit z krajského rozpočtu, adekvátní podporu v dané záležitosti jsme dosud nenalezli bohužel ani u MŽP.

ZÁVĚR

Závěrem lze tedy uvést, že za zásadní z hlediska plánování i příp. realizace péče považujeme zejména úzkou spolupráci mezi orgánem ochrany přírody a zpracovatelem plánu péče. Ideálně pokud kompetentní pracovník krajského úřadu dokáže i v pří-

padě, že třeba nejsou k dispozici výsledky pravidelného monitoringu, zpracovateli poskytnout maximum relevantních informací o konkrétním řešení ZCHÚ a jeho vývoji včetně nástinu toho, jakým směrem by se měla péče o konkrétní lokalitu dále ubírat. Stejně důležitá je ale i komunikace s vlastníky dotčených pozemků již v době zpracovávání plánu péče. Neukazuje se jako výhodné, pokud se vlastník pozemku poprvé dozví o zpracováváním dokumentu a v něm navržených opatřeních až v oka-

mžiku, kdy je projednáván za účelem jeho schválení. Naopak je potřeba s ním pokud možno navržená opatření konzultovat už během zpracovávání dokumentu. V opačném případě pak roste riziko nesouhlasných reakcí jak při schvalování plánu péče, tak zejména při pozdější snaze orgánu ochrany přírody potřebné zásahy realizovat. Je však třeba přiznat, že efektivní komunikace s vlastníky pozemků, nejen při zpracování plánů péče, se zdejšímu úřadu daří jen v omezené míře - máme zde tedy hodně co zlepšovat.

Zlepšení této komunikace za současného uspokojivého vyřešení personálního zajištění a financování péče o zvláště chráněná území na krajských úřadech spolu s jasným vymezením se ze strany ústředního orgánu ochrany přírody k případné specialitě ZOPK při zajišťování opatření ve prospěch předmětu ochrany ZCHÚ vůči jiným právním předpisům, by pak nepochybně výrazně přispělo k zefektivnění státní správy na tomto úseku a vedlo k lepší ochraně často unikátních biotopů a druhů, na rozdíl od současného stavu, kdy jsou v některých případech dokonce poskytovány finanční dotace na hospodaření v krajině často více ve prospěch činnosti vedoucí v konečném důsledku k rychlejšímu zániku cenných biotopů, úbytku stanovišť či dokonce vyhynutí nejvíce ohrožených taxonů, než na jejich ochranu. Současně by to přispělo i ke snížení možného rizika případných sankcí ze strany evropské komise vůči ČR, např. z důvodu nezajištění dostatečné ochrany některých lokalit soustavy Natura 2000.

