

PŘÍRODA NEZNÁ HRANIC, MY S NIMI VŠAK DOKÁŽEME DIVY

MICHAEL HOŠEK, PETR ROTH

Ing. MICHAEL HOŠEK
V letech 2002-2013 pracoval na AOPK ČR, z toho od roku 2005 jako náměstek ředitele odpovědný za dokumentaci ochrany přírody včetně sledování jejího stavu, a za mezinárodní spolupráci včetně praktické implementace evropské legislativy. Poté krátce působil na MŽP. Od roku 2014 se věnuje především firmám konsorcia INTEGRA Group (DHP Conservation s.r.o. a Integra Consulting s.r.o.). Je členem Rady Světového svazu ochrany přírody (IUCN) a Vice President EUROPARC Federation.

RNDr. PETR ROTH, CSc.
Pracoval nejprve v základním výzkumu, později působil jako vedoucí správy CHKO Kokořínsko a poté na Ministerstvu životního prostředí v oblasti ochrany přírody, kde od roku 1998 odpovídal zejména za naplňování povinností, spojených s přípravou na vstup do EU. Od 2010 nezávislý konzultant se zaměřením na Naturu 2000, územní ochranu, monitoring a reporting. Pracuje především v zemích západního Balkánu.

Pokud se v tomto čísle ptáme zástupců jiných oborů a skupin na jejich názor na českou ochranu přírody (OP), je vhodné takový kaleidoskop doplnit o informaci, jak náš obor vidíme v evropském kontextu. Záměrně se neptáme našich zahraničních kolegů¹. Namísto toho se odvažujeme zasadit tuzemskou OP do evropského rámce sami – my, kteří jsme v ní dlouho byli (či stále jsme) aktivní, a zároveň již mnoho let pracujeme se systémy OP jak v zemích EU, tak v kandidátských a spolupracujících státech.

Nejde o vyčerpávající studii, spíše o výběr toho, co považujeme za důležité či charakteristické. Je logické, že takový výběr musí být zčásti subjektivní – což nebude na škodu, pokud to vyvolá diskusi, a především povede k tomu, že se ochránáři zamyslí nad tím, jak jsou vnímání „zvenčí“ – a z daleka to nemusí být jen ze zahraničí. Tento článek nemá být prázdnu kritikou, ale jakýmsi „nastavením zrcadla“. Česká OP má stále silný základ a potenciál, neměla by jej však utrácet v příjemné chiméře výjimečnosti bez zpětné vazby založené na faktech. Česká OP je velice zahleděná do sebe. Jinými slovy náš obor je izolovaný, stejně jako v naprosté většině ostatních zemí, díky časté paličatosti při prosazování našich názorů. Bez ohledu na poměrně velké množství mezinárodních iniciativ, metodik, sjednocování definic chráněných území apod. si stále každý stát v OP hraje především na vlastním písku, který často bohužel považuje za ten nejdůležitější na světě.

Stejně jako v jiných zemích, i u nás to má svou logiku. Ve střední Evropě je OP založena především na zákonném rámci, který je realizován

státní administrativou. Jak zákony, tak i jejich implementace končí na hranicích, a zároveň se systémy jednotlivých zemí od sebe velmi liší². Je to dáno historicky i kulturně a těžko na tom něco změníme (i pokud bychom chtěli). Druhý model, tj. založený především na iniciativě občanů, nacházíme především v zemích na březích Atlantiku včetně jeho ostrovů (zejména Nizozemsko a Velká Británie), ale i u našich sousedů – v Německu a Rakousku. Cílem tohoto textu však není posuzovat, který systém je lepší, ale jak je (či může být) česká OP vnímána ze zahraničí. Svůj pohled jsme rozdělili do níže popsaných okruhů.

Před samotným hodnocením je však třeba předeslat, jak naši OP v zahraničí prezentujeme my osobně. V každém případě na ni vždy půjdeme chválu. To, že (zpravidla) jako znalci dobře víme o jejich slabých místech, patří především do interních oborových diskusí, vedených v českém jazyce. Leckterému čtenáři by se nyní totiž možná chtělo říci: „To střílejí ti praví, když to měli tak dlouho na starosti“. Předně: ano, měli jsme (v určité míře), ale v jiných podmínkách. Troufáme si tvrdit, že v podmínkách lepších – rozpočtově, ale i z hlediska podpory (či alespoň tolerance) na politické úrovni. Současný stav našim nástupcům rozhodně nezávidíme.

JAK TEDY V ZAHRANIČÍ PŘEDSTAVUJEME ČESKOU OP:

a) Je institucionálně silná. V našem oboru pracuje nejvíce profesionálů s neporovnatelně silnějšími finančními prostředky a zákonnými kompetencemi, než je tomu ve většině evropských států³. Jako jediný

¹ V podstatě všichni zahraniční kolegové, kteří s naším oborem spolupracují, jej znají pouze z pohledu dílčích aktivit, jichž se sami účastní. Česká OP jednoduše nikdy necitila potřebu zahraničních projektů pro navýšení svých kapacit, oproti většině dalších států našeho regionu. Proto k nám žádní zahraniční experti, kteří by posuzovali náš obor jako celek a případně navrhovali jeho strukturální změny, nikdy nejezdili. A proto také – na druhou stranu – nemáme téměř žádnou zpětnou vazbu o tom, jak nás v zahraničí vidí.

² Takovým příkladem může být např. rozdíl mezi Českem a Slovenskem. Oba státy začínaly v roce 1993 – minimálně z legislativního pohledu – na stejné startovní čáře, a přitom jsou dnes naše systémy po necelých 30 letech velice odlišné a prakticky těžko porovnatelné.

³ Občas se „manažeři“ OP snaží tuto skutečnost zakrývat před politiky, aby je snad náhodou nenapadlo nás „zglajchšaltovat“ s našimi sousedy. Považujeme takovou strategii za neopodstatněnou. Je totiž třeba dívat se nejen na výdaje, ale i na to, co za ně obor odvádí a jak to zapadá do celkovému systému veřejné správy.

stát v Evropě máme speciální státní správu v podobě Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) a správ národních parků (NP), které jsou zároveň odbornými organizacemi.

- b) Má velmi silné a jasně definované kompetence, dané zákony s jejich prováděcími předpisy. Na jednu stranu je to dobře, na druhou stranu především zákon o ochraně přírody a krajiny byl již novelizován téměř 40krát, což jej jako celek pomalu, ale jistě zbavuje funkčnosti. Novelizace se vždy soustředí jen na jeho určitou – v tu chvíli prioritní – část, ne na zákon jako celek či dlouhodobě problematické oddíly, které však prioritou v daný okamžik nejsou. V podobné situaci je ale OP i v dalších zemích, včetně Slovenska.
- c) Máme jednu z nejlepších informačních a datových základů v celé Evropě. Náš systém sběru a ukládání dat na centrální úrovni nám zahraniční kolegové opravdu závidí. Data shromažďuje centrálně AOPK ČR od mnoha velmi rozdílných subjektů, a před akceptováním jsou verifikována (to obojí je pravdu unikátní, tj. nemá v zahraničí obdoby). V čem jsme však slabí, je používání těchto údajů k popularizaci a komunikaci OP s veřejností (i ostatními resorty). Zatímco jiné státy toto dokážou dělat neskonale lépe s výrazně méně exaktními informacemi, my se raději zavíráme do „expertních“ bublin, ve kterých obecně odmítáme interpretace, zavánějící jakoukoliv popularizací. To je aspekt, který škodí naší OP v současnosti snad nejvíce. Kdo podporí OP, když její důležitost nepochopí veřejnost?
- d) Ještě relativně nedávno jsme měli systém poměrně stabilního, dlouhodobého a objemově dosti vysokého (přestože většina ochranářů byla vždy přesvědčena, že OP je podfinancovaná) mandatorního financování z veřejných rozpočtů. Projektový přístup z operačních programů a podobných zdrojů tento systém změnil, přesto si však v rezortu Ministerstva životního prostředí (MŽP) zachováváme i tzv. národní zdroje financování, a především považujeme za samozřejmé, že veřejná správa má

povinnost ochranu přírody finančně zajišťovat. Negativní trend v podobě snižování mandatorních zdrojů financování OP je patrný prakticky ve všech evropských zemích, mnohé státy (především na západ od nás) ale projektové financování chápou mnohem více dlouhodobě a začleňují ho vhodně do strategického plánování.

Pokusíme se nyní o stručné hodnocení, jak si z našeho pohledu česká OP stojí v kontextu širší Evropy. Tento výčet je subjektivní a zdaleka není konečný. Vybrali jsme to, co osobně považujeme za nejdůležitější.

SPOLUPRÁCE V RÁMCI EU

Díky zmíněným kvalitním informacím a tím i vysoce hodnocenému reportingu vůči Evropské komisi jsme bráni jako odborně velmi zdatný stát, směle srovnatelný s takovými jako je např. Švédsko. Zároveň je oceňováno, že AOPK ČR je dlouhodobě členem konsorcia European Topic Centre on Biological Diversity (ETC/BD), což je důkaz vysoké odbornosti. Pokud se však bavíme o ČR z hlediska její účasti na strategických diskusích o dalším směřování ochrany biodiverzity v EU, rozhodně mezi premianty nepatříme, spíše naopak. Kromě toho, že MŽP i AOPK ČR na tyto činnosti uvolňuje jen několik málo pracovníků, již téměř 10 let nemáme žádnou systematickou pozici vůči mezinárodním agendám. Jednáme *ad hoc*, a to se o nás velmi dobře ví. Vlastně jen řešíme, jaké máme povinnosti a jak je „efektivně“ (rozumějme s co nejmenší námahou a často formálně) splnit. Není potom divu, že politiku ochrany biodiverzity EU určují státy se zcela jinými podmínkami, legislativou a často neuvěřitelně devastovanými přírodními zdroji, a my pak musíme se zaťatými zuby plnit leccos, co v podmínkách našich nedává valný smysl a naší zemi často ani neprospívá.

SPOLUPRÁCE S OKOLNÍMI STÁTY

Pomiňme pravidelné setkávání přeshraničních „komisí“ na ministerské úrovni. Pokud se bavíme o praktické ochraně, pak je to z naprosté většiny záležitostí správ NP, minimálně přispívají také AOPK ČR, MŽP a nevládní organizace (NNO) řešící přeshraniční

projekty zaměřené především na vybrané ohrožené druhy. A proč především správy NP? Protože všechny NP jsou přeshraniční, tj. mají svého partnera na druhé straně státní hranice. Spolupráce českých NP s jejich přeshraničními partnery je v Evropě v současnosti jednou z nejviditelnějších „výkladních skříní“ české OP. Všechny čtyři NP jsou certifikovány jako EUROPARC Transboundary Parks a aktivně své zkušenosti sdílejí s dalšími bilaterálními i trilaterálními správami chráněných území v regionu. To je samozřejmě dobře, ale příležitostí k mezinárodní spolupráci pro dosažení konkrétních výstupů – podložených odborně, nikoli politicky či proto, že na určité téma zrovna někdo vypsal finanční výzvu – se nabízejí desítky, ne-li stovky, a to zdaleka ne jen v úzce přeshraničním kontextu.

EVROPSKÉ PROJEKTY

Takovými projekty máme na mysli ty, které zadává a financuje Evropská komise a které slouží především k transpozici a implementaci směrnic o stanovištích a ptácích v kandidátských zemích pro vstup do EU. Nevýhodou našeho systému je, že většina expertů je zaměstnána ve veřejné správě, tj. máme jen málo nezávislých odborníků (vyšší jednotky) nebo firem (nižší jednotky) účastnících se mezinárodních projektů. Státní OP až na krátkou periodu těsně po vstupu do EU spolupráci na mezinárodních projektech explicitně odmítá. Je to škoda, protože české zkušenosti s plněním předvstupních podmínek byly cenné – a neměně cenná je konfrontace českých přístupů se zahraničními, což je často jediná cesta, jež nám odhaluje i naše slabé stránky, o kterých jinak „doma“ ani nevíme. Bohužel, dnes už tyto zkušenosti mají především ti, kteří ve státních službách nejsou, a česká státní OP už tak vlastně přestává být pro země připravující se na vstup (ale i pro ostatní země EU, jejichž instituce či firmy získávají a implementují velké projekty) relevantní partner.

POMOC TZV. SOUSEDSKÝM A ROZVOJOVÝM ZEMÍM

Pomiňme exotiku, kterou mají veřejnost i média ráda⁴, a soustředme se opravdu čistě na ochranu přírody. V této oblasti se

⁴ Především zoologické zahrady a jejich aktivity v původních areálech jimi chovaných druhů nebo vědecké aktivity ve vybraných „hotspotech“ biodiverzity.

státy dělí na dvě skupiny: ty bohaté, které na takové projekty vynakládají významné množství prostředků (Německo, v EU v současnosti také Dánsko, dlouhodobě i USA), a pak většinu, která v této oblasti v našem regionu činná není. My se domníváme, že česká OP má co předávat a stojí za to provádět to právě prostřednictvím takových projektů především v oblasti správy chráněných území a aktivní péče o ně. K tomu však chybí dostatek odborníků, kteří by se mohli takových projektů účastnit⁵. Pokud by se česká OP měla v této oblasti více angažovat, bylo by vhodné, aby tomu předcházela strategická úvaha o výběru konkrétních zemí. Biodiverzita určité země a míra jejího ohrožení by totiž neměly být základním kritériem výběru. Má-li tento typ rozvojové pomoci zanechat hmatatelné výstupy a nemá-li být pouze prostředkem k cestování za exotikou, je třeba se soustředit na země, kde existují alespoň základní fungující „domácí“ instituce OP a určitý „nadkritický“ počet domácích odborníků s odpovídajícím vzděláním a praxí. My tam můžeme přispět ne tak, že něco „postavíme nebo zafinancujeme“, ale především tím, že tamním institucím v rámci „capacity building“ pomůžeme dosáhnout vyšší odborné úrovně. Takové projekty jsou od roku 2012 českou ochranou přírody realizovány pouze v Gruzii jako jedné z prioritních zemí pro českou rozvojovou pomoc. V tomto ohledu nelze hodnotit, zda jsou dostatečné či ne, či zda jejich prostřednictvím česká OP dělá opravdu to, co umí dobře a v dostatečné míře. Projekty, implementované v zahraničí českou OP, by se měly soustředit na to, v čem jsme nejsilnější, což je právě odborná OP a nikoli například turismus, se kterým se stále učíme zacházet jako s nástrojem i na domácí půdě – přestože je, zdá se, k „vývozu“ hodně lákavým tématem.

PÉČE O ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ

Česká OP je hrdá – do značné míry oprávněně – na systém, rozlohu, počet a management ZCHÚ. Zůstaneme-li u maloplošných ZCHÚ, s vysokou pravděpodobností jich máme nejvyšší počet na obyvatele v celé Evropě, ne-li v celosvětovém měřítku. Pokud by přírodovědci měli volnou ruku k dalšímu vyhledávání, mají v záloze další

stovky nových návrhů. Většina ZCHÚ je vyhlášena pro ochranu fenoménů vyžadujících aktivní management. Ten finančně i fakticky zajišťuje většinou veřejná správa, nikoli vlastníci pozemků v rámci běžného hospodaření. Málokdo dnes ví, že ČR (resp. ČSR a před tím ČSSR) byla od 50. let 20. století vedle Sovětského svazu státem s nejvyšší mírou znárodnění. Soukromé vlastnictví nemovitostí se omezilo pouze na rodinné domy a zahrady; zemědělská i lesní půda, a tedy i všechna chráněná území, byla státní a stát zajišťoval péči o ně. Tento systém zůstal do značné míry zachován i po roce 1990 – a to je na jedné straně dobře, na straně druhé je dobré si uvědomit, že to je systém v podstatě normální, s jasnými finančními i kapacitními limity. Vyprávíme-li v zahraničí o tom, jak orgány ochrany přírody draze platí za spasení ZCHÚ malými stády ovcí, vlastněnými soukromníky a převáženy po republice kamióny, narážíme na naprosté kulturní nepochopení – naše veřejná správa u nás takto supluje elementární činnost vlastníků pozemků a ani v těch nejchudších zemích Evropy (zatím) nikoho nenapadne, že by něco takového mohl plně platit a zajišťovat stát. Za posledních 30 let se však u nás počet ZCHÚ zvýšil o 100 % ze zhruba 1300 na dnešních 2662 a naprostá většina ZCHÚ vyžaduje management, často specializovaný – na rozdíl od minulosti, kdy převládal nenákladný (i když většinou nedostatečný) konzervační přístup. Zpřetrhané vazby restituentů k půdě již nikdo nenaváže – ostatně v celé Evropě pozorujeme stejný logický trend, kdy mladí opouštějí venkov a nechtějí v rurálních oblastech hospodařit. Bylo by tedy dobré si uvědomit, kde jsou naše limity – nejen finanční, ale především kapacitní – v péči o ZCHÚ, a co je opravdu do budoucna udržitelné. V souvislosti s udržitelností by také stálo za to začít kriticky přemýšlet o tom, zda náš systém 6 kategorií ZCHÚ, ptačích oblastí, základní ochrany částí naturových lokalit a smluvně chráněných území, nemluvě o stovce přírodních parků, s tolika orgány ochrany přírody a s kompetencemi natolik složitými, že je „outsider“ (ani veřejnost) nedokáže vůbec pochopit, opravdu odpovídá potřebám ochrany přírody a je pro ni přínosem. Inspirací v jednoduchosti nám mohou být

právě leckteré zahraniční systémy.

NATUROVÉ HODNOCENÍ

Právem jsme hrdí na hodnocení vlivů na naturové lokality, resp. na náš systém autorizovaných osob, v němž zásadní roli hraje neprominutelné ekologické vzdělání, absolvování přísné zkoušky, průběžná kontrola kvality i možnost odebrání autorizace. Jako jediný stát na světě máme také dvoustupňový proces EIA, umožňující do značné míry nezávislou oponenturu naturového hodnocení, a máme i naturové hodnocení zřetelně oddělené od vlastního procesu EIA. Také náš informační systém SEA/EIA a veřejná přístupnost všech dokumentů hodnocení je unikátní v měřítku EU. Protože podle dostupných informací je v mnoha zemích EU, včetně západních, naturové hodnocení formální až velmi pochybné či dokonce se téměř neaplikuje, získali jsme určitý pocit jedinečnosti. Neměli bychom ale usnout na vavřínech: stanovení významnosti vlivů u nás je stále arbitrární a závisí na každém hodnotiteli (resp. občas i na investovi, který dané hodnocení platí), tedy mnohdy neprovádíme kvantifikaci nevýznamných vlivů, jejichž kumulace může být v důsledku ničivější než jeden zjevný významný vliv apod. Rozhodně by neškodilo prostudovat např. německé metodiky a podívat se na to, zda v nich nemůžeme nalézt určitou inspiraci.

ZÁVĚREM

Výše uvedené okruhy a náš názor na ně jsou jen střípky celistvé reality. Přesto bychom rádi, aby složily a dostatečně přenesly našim kolegům sdělení, které může ve zkratce znít třeba takto: máme se čím chlubit, ale již delší dobu tento základ spíše „projídáme“ a ztrácíme za současného chlácholení se, že zatím není tak zle a v zahraničí na tom jsou leckde hůř. Leckde ano, ale to by asi neměly být naše vzory, že? Pokud má být OP dlouhodobě udržitelná, potřebuje být schopna objektivní zpětné vazby a na základě toho sice dobře promyšlených, ale i razantnějších změn. Bez toho hrozí, že česká OP pomalu zemře „hájením pozic“, které vlastně nakonec nebudou díky jejich postupující „erozi“ existovat.

⁵ Buď kvůli špatné jazykové vybavenosti nebo nulovým dosavadním mezinárodním zkušenostem a schopnostem přesahu, které je třeba nabrat alespoň částečně dříve, než na projektech samotných.