

NATURA 2000 EVROPSKÁ CHRÁNĚNÁ ÚZEMÍ PŘÍRODY V ČESKÉ REPUBLICĚ

Petr Lepeška

Dne 1. května 2004 nabývá účinnosti Smlouva o přistoupení některých zemí, mezi nimiž je i Česká republika, k Evropské unii¹⁾. K tomuto datu musíme splňovat řadu požadavků kladených na přistupující země a zpravidla i na stávající členy EU. Mezi ně patří také povinnost vytvořit soustavu území, zvanou „Natura²⁾ 2000“ a pečovat o ni. Vzhledem k náročnosti tohoto úkolu požadovala ČR přechodné období pro jeho splnění, nebylo jí však přiznáno. Co nás tedy čeká?

Právním podkladem pro vytváření soustavy území Natura 2000 jsou dvě evropské směrnice:

- směrnice Rady 92 / 43 / EEC ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („směrnice o stanovištích“);
- směrnice Rady 79 / 409 / EEC ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“).

Tyto směrnice musí být jednak transponovány do našeho právního řádu, jednak musí dojít praktické realizace, což se děje právě prostřednictvím vytváření soustavy území Natura 2000 (dále jen Natura). Směrnice o stanovištích má komplexní záběr. Jejím cílem je vytvořit podmínky pro uchování biologických druhů, jejich stanovišť, populací i celých ekosystémů. Směrnice o ptácích obsahuje základní ustanovení pro ochranu ptačích populací. Lze tedy shrnout, že hlavním účelem Natury je zachování biodiverzity³⁾ území členských států EU.

Cíle obou směrnic pro nás nejsou ničím novým. Česká republika se může pochlubit dlouhou tradicí ochrany přírody⁴⁾. Zákon o ochraně přírody a krajiny⁵⁾ poskytuje obecnou ochranu všem druhům rostlin i živočichů i jejich stanovištím a zvláštní ochranu ohroženým druhům a mimořádně dochovaným částem přírody. Zákon pamatuje i na ochranu krajiny z hlediska, které integruje hodnoty přírody s estetickou kvalitou území a kulturními aspekty (ochrana krajinného rázu, přírodní park, chráněná krajinná oblast). Tento zákon je také provázán s procesem územního plánování, jemuž světuje například vymezování územního minima ploch potřebných pro uchování biodiverzity a podporu ekologické stability území (systém ekologické stability). Můžeme se tedy ptát, co přináší Natura nového.

Na rozdíl od naší ochrany je Natura vytvářena z optiky Evropy. Přílohy směrnic o stanovištích a o ptácích obsahují seznamy druhů a stanovišť, pro jejichž přežití jsou členské státy povinny zajistit podmínky, tedy bez ohledu na to, zda jsou uvedené druhy nebo ekosystémy na jejich území vzácné, ohrožené nebo běžně se vyskytující. Druh, který se u nás běžně vyskytuje, může být z hlediska Evropy vzácný a naopak. ČR se týká 46 druhů ptáků, 74 druhů ostatních živočichů, 40 druhů rostlin a 60 typů stanovišť⁶⁾.

Dalším významným rozdílem oproti u nás dosud uplatňované ochraně je důraz, který směrnice kladou na praktický výsledek. Členský stát musí o území Natury pečovat takovým způsobem, aby bylo dosaženo jejich „dobrého stavu“, to znamená, aby se podmínky pro přežití organismů a ekosystémů zlepšovaly, nebo alespoň, pokud jsou dostačující, nezhoršovaly. Členský stát proto musí přijmout potřebná „legislativní, správní a smluvní opatření“. Stav území musí trvale monitorovat a pravidelně o něm podávat zprávy Komisi EU.

Natura se skládá z těchto typů území:

Ptačí oblasti (oblasti ochrany ptactva), což jsou

- oblasti zajišťující přežití v Evropě ohrožených druhů ptáků;
- místa rozmnožování, pelichání a zimování stěhovavých ptáků a místa jejich zastávek na tahu.

Evropsky významné lokality, kam náleží lokality významné pro

- přežití evropsky významného druhu,
- uchování typu přírodního stanoviště,
- uchování biodiverzity biogeografické oblasti.

Ptačí oblasti budou novým typem chráněného území. Půjde o relativně rozsáhlé plochy, lze však předpokládat, že charakter jejich ochrany nebude častým důvodem střetů s jinými funkcemi a záměry v území. Na základě ustanovení směrnice bude zakázáno všechny volně žijící ptáky na celém území ČR

- držet a chovat v zajetí,
- úmyslně zabíjet nebo zraňovat,
- úmyslně ničit nebo odstraňovat jejich hnízda,
- sbírat, držet, ničit nebo odstraňovat jejich vejce,
- úmyslně je vyrušovat.

Z těchto obecných ochranných podmínek lze samozřejmě udělovat výjimky. Předpokládá se, že konkrétní podmínky pro jednotlivé ptačí oblasti stanoví MŽP vyhláškou. Jejich návrhy zatím nebyly zveřejněny.

Zatímco o ptačích druzích existují pro ČR dostatečné údaje, na jejichž základě bylo navrženo 41 ptačích oblastí, jinak je tomu v případě evropsky významných lokalit. Jejich vymezení předpokládá podrobnou znalost výskytu evropsky významných druhů a typů přírodních stanovišť. Z tohoto důvodu je obec odborníků

1) Státní suverenita jako nejvyšší princip právní způsobilosti státu vně i uvnitř a zodpovědnosti za zákonost na svém území je nedělitelná. Jako taková nemůže být částečně delegována. Proto přijetí práva EU znamená její faktický zánik.

2) *Natura* - lat. příroda, ale také přirozenost (odtud např. hovorové *nátura*).

3) Biodiverzita je rozmanitost forem života (biologická rozmanitost). Rozlišuje se rozmanitost ekosystémů, druhů i nižších taxonomických jednotek než je druh, až po rozmanitost genů (genofond).

4) Rezervace Hojná Voda a Žofínský Prales vyhlásil Jiří František August hrabě Buquoy nařízením z 28. srpna 1838.

5) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

6) Aktuální údaje poskytla Agentura ochrany přírody a krajiny Praha.

již po několik let zaměstnána mapováním území ČR za účelem doplnění chybějících informací. Návrhy vymezení evropsky významných lokalit nebyly dosud zveřejněny. Ministr životního prostředí však zveřejnil odhad, podle něhož realizace Natury zvýší rozlohu území chráněných z titulu ochrany přírody ze stávajících 15,24 % na asi 18,56 % rozlohy státu⁷⁾. Větší část rozlohy území Natury bude situována ve stávajících zvláště chráněných územích. Představitelé MŽP ujišťují, že zřízení Natury na většině ploch nepřinese nová omezení stávajícího využití území. Tam kde by bylo nutné přistoupit k přijetí omezujících opatření, bude vlastníkům poskytnuta přiměřená náhrada. Realizace Natury bude také podporována příspěvkem z evropských fondů.

Konkrétní způsob dohody s vlastníky a způsob poskytování náhrad se stal předmětem sporů v Poslanecké sněmovně, které vyústily v nepřijetí návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny⁸⁾. Tato novela měla začlenit do českého práva požadavky výše uvedených dvou směrnic. Jejich odmítnutí vyvolalo obavy z udělení sankcí České republice za nesplnění požadavků evropského práva. Proto MŽP připravilo urychleně nový návrh, ve kterém přistupuje na požadavek svých oponentů a připouští smluvní ochranu území Natury. To je v souladu se směrnicí o stanovištích, která ukládá členským státům přijmout potřebná „legislativní, správní a *smluvní* opatření“. Směrnice však otvírá tuto možnost, protože v odlišných právních systémech může smluvní ochrana postačovat. Smlouva však nezavazuje třetí osoby. V podmínkách české právní kultury to může znamenat, že vlastník ustanovení smlouvy dodrží a zároveň bude chráněný fenomén odstraněn činností jiné osoby, za kterou vlastník není zodpovědný. Z tohoto hlediska byl původní požadavek MŽP na zajištění ochrany území Natury výlučně veřejnoprávní cestou zcela pochopitelný.

Pro územní plánování bude Natura představovat území speciálních zájmů, na která budou vázány soubory limitů využití území vyplývající z právního předpisu, případně ze smlouvy, na jejímž základě bylo vloženo věcné břemeno do katastru nemovitostí. V procesu pořizování a zpracování ÚPD bude respektován cíl ochrany konkrétního území a bude navrženo takové uspořádání území a takový jeho rozvoj, který dosažení cílů ochrany bude podporovat, nebo alespoň nebude ohrožovat. V tomto ohledu nepůjde o něco zcela neznámého – práce s územími Natury bude typově shodná jako zacházení s dosavadními zvláště chráněnými územími. Novinky do územního plánování však vnáší článek 6 směrnice o stanovištích. Ten požaduje, aby „jakýkoliv plán nebo projekt“, který může mít významný vliv na území Natury, byl podroben hodnocení jeho důsledků na toto území. Dále směrnice zakotvuje základní pravidla rozhodovacího procesu navazujícího na hodnocení vlivů na území Natury.

Posuzování vlivů koncepcí (včetně ÚP VÚC) na životní prostředí se až dosud dělo podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Složitě peripetie vzniku a realizace tohoto předpisu zde nebudou rozebírat, neboť přímo nesouvisí s naším tématem. Dnem 1. května nabyl účinnosti zákon č. 93/2004 Sb., kterým byla do zákona

o posuzování vlivů záměrů (tzv. EIA)⁹⁾ začleněna úprava posuzování vlivů koncepcí (tzv. SEA). Zákon č. 244/1992 Sb. byl zrušen. Výše uvedená ustanovení směrnice o stanovištích upravující hodnocení vlivů na území Natury však nebudou transponována tímto zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, ale novelou zákona o ochraně přírody a krajiny, a to přesto, že evropské předpisy nabádají k úspornosti a „stanovení společných postupů“ tam, kde je to vhodné. Tento stav je výsledkem složitých jednání zainteresovaných stran. Posuzování územně plánovací dokumentace tedy od 1. května 2004 upravují:

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

Zákon transponuje požadavky evropských směrnic na posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) včetně posuzování vlivů koncepcí (SEA).¹⁰⁾ Posuzování ÚPD se týká zejména § 10i, který stanoví:

- Při posuzování ÚPD se postupuje podle stavebního zákona.
- Ve stanovisku dotčeného správního úřadu¹¹⁾ k návrhu zadání stanoví příslušný úřad, zda je, nebo není nutné posuzování vlivů a upřesní požadavky na jeho rozsah a obsah včetně požadavků na prověření případných variant.
- Vyhodnocení vlivů je součástí konceptu řešení. Zpracovává je osoba s příslušnou autorizací, kterou vydává MŽP.
- Součástí stanoviska dotčeného správního úřadu ke konceptu řešení je stanovisko příslušného úřadu z hlediska posuzování vlivů.
- Schvalující orgán je ve svém usnesení povinen zdůvodnit, jak zohlednil podmínky stanoviska dotčeného správního úřadu.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

Zákon mj. transponuje požadavky článku č. 6 směrnice o stanovištích na posuzování vlivů na území Natury.

Paragraf 45i stanoví:

- Orgán ochrany přírody ve stanovisku dotčeného správního úřadu k návrhu zadání ÚPD uvede, zda ÚPD může mít vliv na území Natury.
- Pokud orgán vliv nevyloučí, zpracuje autorizovaná osoba¹³⁾ posouzení vlivů na území Natury. Lze dovodit, že toto posouzení je zvláštní součástí posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., které je součástí konceptu řešení.
- Projektant je povinen zpracovat varianty řešení, které sledují zmírnění nebo vyloučení negativního vlivu řešení na Naturu.
- Stanovisko příslušného orgánu k vlivům na Naturu je součástí stanoviska dotčeného správního úřadu ke konceptu řešení.
- Pokud hodnocení prokáže negativní vliv a neexistuje lepší varianta, lze navržené řešení přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Orgán ochrany přírody navrhne kompenzační opatření odpovídající druhu ÚPD.
- Pokud se negativní vliv týká lokalit s tzv. prioritními druhy nebo prioritními typy stanovišť, pak lze navrhované řešení přijmout jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, bezpečnosti nebo mimořádných příznivých důsledků pro životní prostředí.

7) Český rozhlas 7, Radio Praha, 09. 09. 2003.

8) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

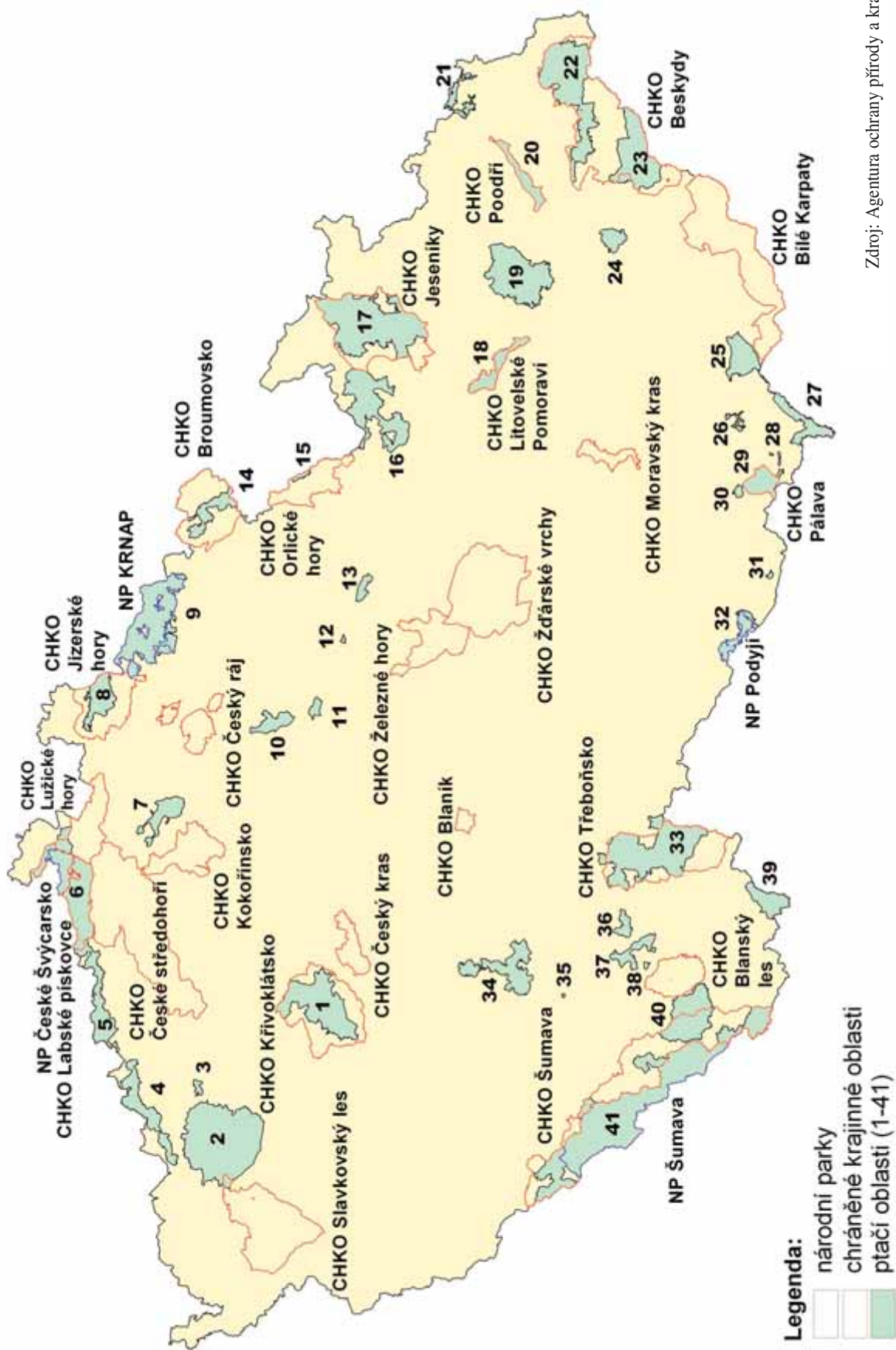
9) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

10) Posuzování vlivů koncepcí je nově upraveno směrnicí EP a Rady 2001/42/EC.

11) Stavební zákon používá pojem „dotčený orgán státní správy“.

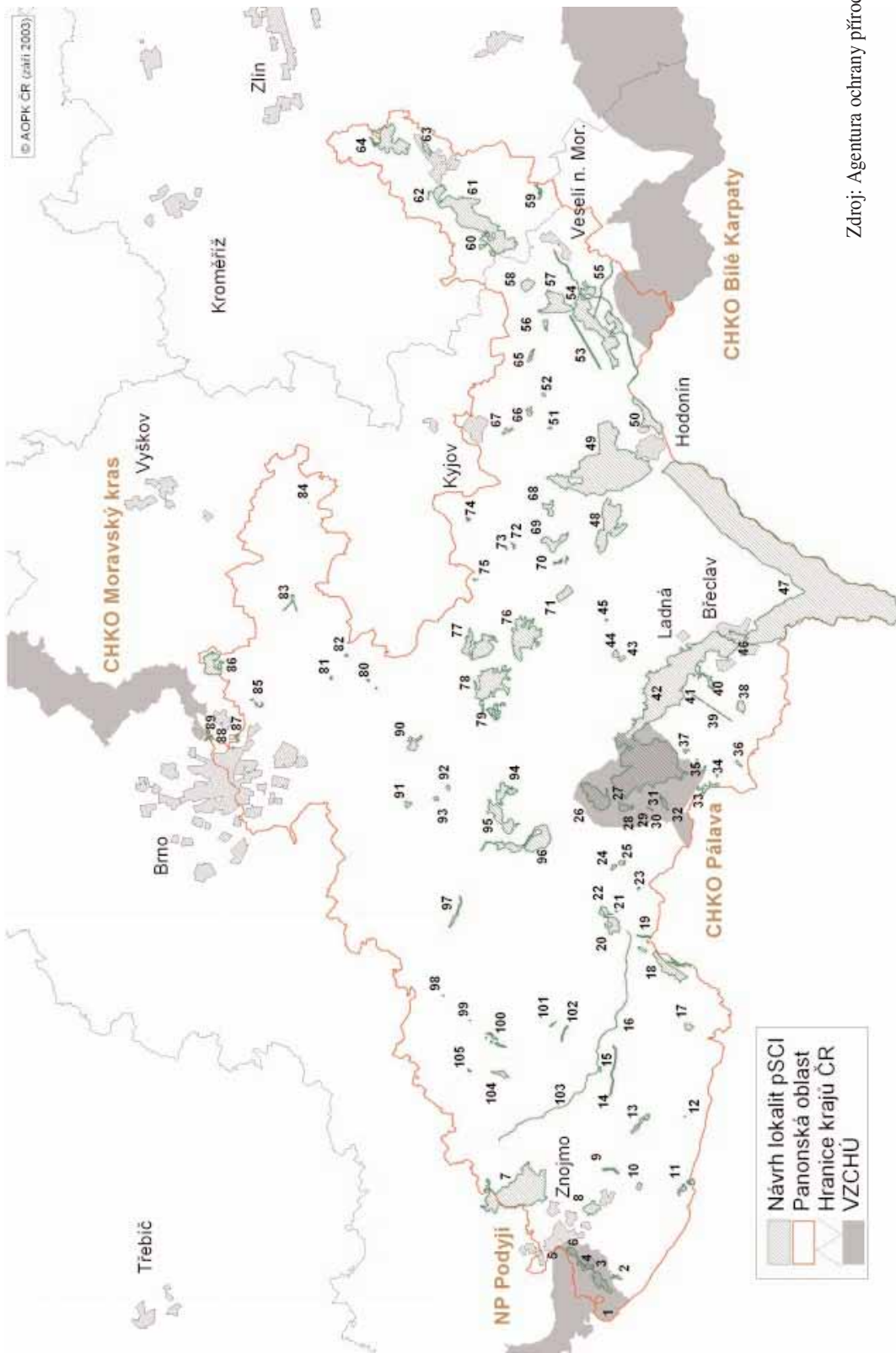
12) Podle vládního návrhu novely zákona ve znění ke dni 5. února 2004.

13) Nejedná se o osobu s autorizací podle zákona č. 100/2001 Sb., ale o osobu se zvláštní autorizací pro posuzování vlivů na Naturu.



Zdroj: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

Seznam ptačích oblastí: 1 Křivoklátsko, 2 Doupovské hory, 3 Vodní nádrž Nechanice, 4 Novodomské rašeliněšité – Kovářská, 5 Východní Krušné hory, 6 Labské pískovce, 7 Českolipsko – Dokeské pískovce a mokřady, 8 Jizerské hory, 9 Krkonoše, 10 Rožďalovické rybníky, 11 Žehuňský rybník – Zehuňská obora, 12 Bohlánecký rybník, 13 Komárov, 14 Broumovsko, 15 Orlické Záhoří, 16 Králíčkův Sněžník, 17 Jeseníky, 18 Litovelské Pomoraví, 19 Libavá, 20 Poodří, 21 Heřmanský stav – Odra – Poolčí, 22 Beskydy, 23 Horní Vsačky, 24 Hosvínské vrchy, 25 Bzenecká Doubrava – Stražnické Pomoraví, 26 Hovoransko – Čejkovičko, 27 Soutok – Tvrdoňsko, 28 Lednické rybníky, 29 Pálava, 30 Sřetňní nádrž vodního díla Nové Mlýny, 31 Jaroslavické rybníky, 32 Podýjí, 33 Třeboňsko, 34 Údolí Otavy a Vltavy, 35 Režabinec, 36 Hlubocké obory, 37 Českosobudějovické rybníky, 38 Dehtář, 39 Novohradské hory, 40 Boletice, 41 Šumava



Zdroj: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

- 1 Fladnice – hájovna, 2 Skalky u Havrančína, 3 Popice – řana, 4 Havranické výšoviště, 5 Znojmo – hrad, 6 Znojmo – kostel Povýšení svatého Kříže, 7 Tvořihrázský les – Purkrábka, 8 Načeratický kopec, 9 Kamenná hora – Kraví kopec, 10 Vrbovecský rybník, 11 Ječmenišť, 12 Jaroslavice – zámeček, 13 Valtrovický luh, 14 Božice, 15 Božický mokřad, 16 Emin zámeček, 17 Hevlínské jezero, 18 Travní dvůr, 19 Za Dyjí, 20 Draholec, 21 Slanisko Novosedly, 22 Pohň potok, 23 Slanisko Dobré Pole, 24 Dunajovické kopec, 25 Liščí kopec u Dunajovic, 26 Děvín, 27 Klenovice – kostel svatého Jiří, 28 Stolová hora, 29 Turold – sever, 30 Turold – jih, 31 Jeskyně na Turoldu, 32 Svazý kopec u Mikalova, 33 Skalky u Sedlece, 34 Paví kopec, 35 Slanisko u Nesvitu, 36 Uvadský rybník, 37 Studánkový vrch, 38 Randežovous, 39 Bezručova alej, 40 Rybníkův zámeček, 41 Lednice – zámeček, 42 Milonický les a niva Dyje, 43 Trhananské louky, 44 Trkmanec, 45 Zimarky, 46 Břeclav – kaple u nádraží, 47 Soutok – Podluží, 48 Kapánsko, 49 Hodonínská doubrava, 50 Ořov, 51 Horky u Milotic, 52 Vacenovické jezero, 53 Váté písky, 54 Strážnická Morava, 55 Strážnicko, 56 Bzenecká sírlnice, 57 Přívoz, 58 Vypálenky, 59 Udolův Okluky, 60 Insel, 61 Neudakonický les, 62 Čertůk, 63 Rochus, 64 Kněžpolský les, 65 Vracovská doubrava, 66 Písečný rybník, 67 Milotice – letiště, 68 Hovorany, 69 Bítý kopec u Čejce, 70 Čejkovické Špidlák, 71 Vrbičský hájek, 72 Hovoranské louky, 73 Zároveň u Karlína, 74 Adamce, 75 Loučky pod Kuntstátem, 76 Kuntínov, 77 Ochtický – Nedánov, 78 Přední kout, 79 Kamenný vrch u Kurdějova, 80 Zřídla u Nesvačily, 81 Špice, 82 Šaratické zřídlo, 83 Slanok u Brna – zámeček park, 84 Bučovice – zámeček, 85 Štápanické stepence, 86 Horákovský les, 87 Stránská skála, 88 Bláh hora, 89 Kladovka, 90 Rammanská bažantnice, 91 Židlochovice – zámeček park, 92 Nostslav – jih, 93 Nostslav – sever, 94 Pouzdřanská step – Kolby, 95 Vranovický a Plackův les, 96 Míšovský luh, 97 Šumtické rybníky, 98 U Michálka, 99 Stěpánovský lom, 100 Miroslavské kopec, 101 Dolenické rybníčky, 102 Břežanka a Břežanský rybník, 103 Jevišovka, 104 Oleksovické mokřady, 105 U kapličky

Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu lze uplatnit jen na základě stanoviska Komise EU.

Vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhlášky č. 570/2002 Sb.

Na základě ustanovení § 143 odst. (1) písm. a) stavebního zákona vyhláška stanoví, že součástí ÚPD všech stupňů je vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na životní prostředí.

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí je upraveno třemi zákony. Navržená znění zákona o posuzování vlivů a zákona o ochraně přírody a krajiny odráží snahu o jejich harmonizaci. Základním postupem je posuzování vlivů na životní prostředí, posuzování vlivů na Naturu představuje zvláštní situaci, která se uplatní jako doplněk v procesu upraveném zákonem o posuzování vlivů. Oba zákony přitom respektují procesní úpravu pořizování ÚPD. Vztah „vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení“ podle stavebních předpisů k oběma výše zmíněným posuzováním zůstává nejasný, především z důvodu obsahové neurčitosti. Při dobré vůli zúčastněných stran lze všem třem předpisům vyhovět zpracováním jedné obsahové části ÚPD a v rámci jediné procedury, zohledňující všechny požadavky.

Jistou komplikací je požadavek dvou rozdílných autorizací pro posuzování vlivů a pro Naturu. Problémy může vyvolat i nejistota totožnosti „příslušného úřadu“ pro Naturu a potřeba jeho koordinace s příslušným úřadem pro posuzování, pokud nebudou totožné.

Ideálním řešením, k němuž evropské směrnice ponechaly otevřené dveře, by bylo zakotvit veškeré požadavky na posuzování ÚPD ve stavebním zákoně. Důvody k takovému řešení jsou zřejmé: ÚPD je jediným plánovacím dokumentem, který je programově komplexní a jehož nutnou součástí je zohlednění předpokládaných důsledků navrhovaných řešení, ať už je zvláštní předpisy požadují nebo ne. Toto řešení však nebylo přijatelné pro naše partnery zajišťující přípravu dvou výše uvedených předpisů.

Vytváření evropské soustavy chráněných území přírody Natura 2000 se už začíná projevovat při projednávání územních zámě-

rů i územně plánovací dokumentace. Například při zpracování konceptu řešení územního plánu velkého územního celku Pardubického kraje převzal zpracovatel koridor vedení rychlostní komunikace R 35, který byl schválen v původním ÚP VÚC Hradecko – Pardubické sídelní aglomerace. Při porovnání s návrhem ptačích oblastí pro Českou republiku však vyšlo najevo, že schválená trasa prochází navrženou ptačí oblastí Komárov, a to dokonce jejím jádrovým územím. Územní střet byl projednáván na několika jednáních. Klíčovým momentem bylo jednání svolané hejtnanem Pardubického kraje panem Romanem Línkem, kterého se zúčastnili náměstci ministrů dopravy a životního prostředí, zástupci Ředitelství silnic a dálnic, Agentury ochrany přírody a krajiny a další. Postupně byly navrženy a vyhodnoceny varianty trasování R 35, možnosti technických opatření i změny ve vymezení ptačí oblasti Komárov. Následně byla přijata nejméně konfliktní varianta.

Mgr. Ing. Petr Lepeška
Odbor územního plánování MMR

Prameny a literatura:

Směrnice Rady 92/43/EEC ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; Směrnice Rady 79/409/EEC ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků;

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích;

WILSON, EDWARD O.: Rozmanitost života, Umožní poznání zákonů biodiverzity její záchranu?, nakladatelství Lidové noviny, Praha 1995

MADAR ZDENĚK A &: Slovník českého práva, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání, LINDE Praha, a. s., Praha 2002;

Informace poskytnuté Agenturou ochrany přírody a krajiny, Kalíšnická 4–6, Praha 3;

Relace Českého rozhlasu 7, Radio Praha, 09. 09. 2003.