

PRÁVNÍ OCHRANA ÚSES V PRAXI

Karel KEROUŠ

ČIŽP, Dělnická 12, 170 04 Praha 7

kerous@ph.cizp.cz

Vytváření Územního systému ekologické stability (ÚSES) je bezesporu jedním ze základních aspektů ochrany životního prostředí. O oprávněnosti tohoto procesu není pochyb. Současné individuální potřeby člověka spolu s explozí technicko-ekonomických zájmů celé společnosti bohužel převládly a výrazně potlačily oblasti ekologické a biologické. Především ochrana přírody a ochrana krajiny je v hierarchii priorit u většiny lidí často stavěna do pozice spíše nutného zla a zbytečnosti, v horším případě má dokonce někdy příměr nežádoucího elementu, který brání ekonomickému rozvoji, hospodářskému růstu nebo osobním cílům jednotlivců. Je zcela zbytečné diskutovat o potřebě a nutnosti vyčlenit pevný a trvalý skelet složený z hodnotných přírodních prvků, který bude zárukou stability krajiny a kvalitního životního prostředí obyvatelstva v lokálním, regionálním i celoplošném měřítku. Je zbytečné diskutovat o tom, zda je třeba striktně a nekompromisně tyto systémy chránit. Tato potřeba se musí stát povinností všech současných generací lidí, protože se v zájmu pokroku ocitáme de facto na hranici vlastní existence a již dnes je zřejmé, že právě generace příští se budou muset vypořádat s celou řadou problémů jen proto, aby dále přežily.

ÚSES je součástí ochrany krajiny, jejích funkčních ekologických a biologických hodnot. Při obecně praktickém a celkovém pohledu lze dokonce hovořit o základním a hlavním principu ochrany krajiny a životního prostředí z ekologicko-biologických hledisek. Tato role ÚSES určitě přísluší.

V současné době existuje mnoho způsobů ochrany přírody a krajiny. Dokonce jich existuje tolik, že je to možná až na škodu. Například je postavena struktura státní ochrany přírody na bázi platné právní legislativy a rovněž funguje systém nestátní ochrany přírody ve formě dobrovolných nevládních organizací a různých forem občanských sdružení. Do tvorby krajiny a její ochrany je zapojena řada meziresortních institucí a organizací, z nichž každá rozhoduje dle vlastních předpisů a ve většině případů bez vědomí a spolupráce s ostatními partnery. Komunikace vážne zpravidla z toho důvodu, že jednotlivé subjekty sledují své zájmy, mají jiná poslání a ochrana přírody a krajiny u nich sehraje roli sekundární nebo přímo okrajovou a jejich práci většinou pouze komplikuje. Existuje druhová ochrana a územní ochrana a obě „ochrany“ často vykonávají různí pracovníci, ba dokonce jsou v určitých organizačních stupních zřízené různé odbory pro každou oblast ochrany zvlášť. V důsledku tohoto oddělování pak často dochází k diferenciaci intenzity ochrany krajiny a k programové odlišnosti v přístupu a hodnocení jednotlivých chráněných částí krajiny. V praxi to znamená, že pracovník státní ochrany přírody má jiné měřítko důležitosti na nechráněnou krajinu, na významný krajinný prvek, jiné na kategorie maloplošných zvláště chráněných území, jiné na velkoplošná chráněná území a jiné na skladební prvky ÚSES, pokud nejsou v kategorii některých z uvedených chráněných částí přírody. Mnohdy zaujímají k jednomu problému diametrální postoj pracovníci různých oborů z hlediska svých příslušných zákonných norem (zákon o myslivosti, o rybářství, o lesích, o pozemkovém fondu, o vodách, stavební zákon a další). Tyto strukturální a kvalitativní rozdíly velmi tříští směry postupu při praktickém zajišťování ochrany přírody a krajiny a ve finále také snižují dosažené výsledky. ÚSES by měl v tomto směru sehrát roli hlavního regulátora, koordinátora a zároveň sjednotitele všech aktivit, které mají na tvorbu krajiny a její ochranu vliv ať již praktický nebo právní (zákonný).

Současnou právní pozici ÚSES vymezuje ustanovení § 4 odst.1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Hlavními atributy jsou zde prohlášení, že tvorba ÚSES má statut veřejného zájmu a ochrana ÚSES je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ. Za velmi důležité je třeba považovat určovací a koordinační charakter tohoto ustanovení zákona, neboť je zde řečeno, že vymezení ÚSES provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství a na tvorbě ÚSES se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Dále toto ustanovení zákona stanovuje, že podrobnosti a podmínky tvorby (vymezení), způsoby vymezení a formy dokladové dokumentace stanoví obecně závazný právní předpis.

Zákonotvůrce - Ministerstvo životního prostředí ve své vyhlášce č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., stanovilo způsoby a podmínky vymezení ÚSES, včetně určení pojmů, organizační struktury, podkladové dokumentace, schvalování, realizace nebo hodnocení.

Pro realizaci bylo vypracováno několik více, či méně podařených metodik. Z dostupné literatury je zřejmě nejlepší ucelená, vysoce odborná práce autora Ing. Igora Michala, CSc. s názvem *Ekologická stabilita*, která podává vyčerpávající vysvětlení o potřebách tvorby ÚSES a jeho uvedení do praxe, vysvětluje principy fungování ekosystémů, poskytuje odborná až specifická hlediska, konkrétní příklady a teoretické i praktické návody a informace, jak s nejvyšší kvalitou a odborností postupovat při vymezení ÚSES.

Zákonný podklad ÚSES je tedy jasný a daný a pro aplikaci právních požadavků existuje dostatek praktických i teoretických metodik a návodů. V dané chvíli by se tedy zdálo, že je vše v nejlepším pořádku a stavba konstrukce s názvem ÚSES i jeho ochrana je plně zajištěná a funkční. Praxe však ukazuje, že tomu tak není. Rozpory se ukazují jak v oblasti právní tak i praktické. Příčinou je nesourodost institucí podílejících se na vzniku a ochraně ÚSES v podstatě ve všech stupních a také nezáměr občanů, především pak vlastníků a uživatelů pozemků, které ÚSES tvoří, konkrétně pozemků biokoridorů, biocenter nebo interakčních prvků. Zpravidla se jedná o pozemky, které nejsou nijak za zákona chráněné, neboli nejsou součástí přírodních parků, významných krajinných prvků nebo zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem.

Nedokonalost a nedostatky v procesu ÚSES je třeba vidět v zákonné stránce problému. Zmíněný § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a prováděcí předpis je možné považovat pouze jako první díl knihy s neukončeným dějem a bez pointy. Druhý díl nebyl bohužel nikdy napsán. Současně platné právní základy ÚSES neurčují zákonnou odpovědnost při nedodržení předpisu nebo porušení jeho závazné části. Jinými slovy ÚSES není nijak chráněn jak ve fázi tvorby, kde není nijak zajištěna povinnost spolupráce mezi jednotlivými resorty, tak i ve fázi ochrany vymezených území, tedy vlastních ploch ÚSES.

Nedostatek plynoucí z nedostatečné spolupráce orgánů státní správy a samosprávy v tvorbě ÚSES spočívá hlavně v dlouhodobém výhledu při územním plánování a dále ve výjimkách, kterými se vyhovuje žádostem o změny v územním plánu. Problém je proto jednak v komunikaci mezi státní správou, respektive mezi nositelem vymezení ÚSES (orgán ochrany přírody) a příslušnou samosprávou. V důsledku vážnoucí komunikace, která svým obsahem není zákonem nijak konkretizována ani závazná, pak dochází k vážným zásahům do již schválených systémů stability. Tyto zásahy jsou mnohdy natolik rozsáhlé, že jejich účinky destabilizují celé lokální, mnohdy i regionální části ÚSES. Příkladem může být přivaděč k pražskému okruhu v Praze – Modřanech, kde byla po schválení územního plánu a tedy i ÚSES uplatněna změna, která umožní vedení velkokapacitní komunikace dálničního typu nadregionálním biokoridorem Vltavy a to v místech fenomenálního ekosystému říční nivy s prvky sekundárního měkkého luhu s koncentrací vysokého počtu zvláště chráněných druhů

živočichů. Z obdobných případů lze uvést nevhodná schválení ploch průmyslových nebo obytných zón na mnoha místech v ČR v místech, kterými měly být vedeny lokální biokoridory z důvodu funkčního propojení izolovaných lokálních biocenter (př. průmyslová zóna u Zruče nad Sázavou). Ze zákona není v daných případech vymahatelnost ochrany ÚSES možná a jeho existence a funkčnost závisí pouze na dohodě mezi orgánem ochrany přírody a místně příslušnou samosprávou. Z praxe je téměř tradičním pravidlem, že první z této dvojice prohrává.

Ze zákona také není dána pozice vlastníka pozemků, které jsou součástí ÚSES, proto nelze vynutit, aby vlastník nebo uživatel těchto pozemků přistoupil na požadavky tvůrců systému a strpěl tento statut na svém pozemku. Nedodržení není opět nijak právně vymahatelné. Nejsou vyřešeny kompenzace vlastníkovi pozemků za případná omezení jejich využitelnosti.

Velmi závažná je též bezbrannost při ochraně ÚSES v případě, kdy dojde k poškození systému nebo dokonce k jeho likvidaci. Příkladem může být výrazné kvalitativní snížení hodnot regionálního bioregionu na území bývalého okresu Kutná Hora, kde došlo k destrukci břehových doprovodných porostů řeky Doubravy a tím i ke ztrátě ekologické stability daného území. V daném případě nebylo možné uplatnit ani sankční řízení ani zadat opatření k nápravě, která by kompenzovala ekologickou újmu.

Z dosavadní praxe ČIŽP, jakožto kontrolního orgánu vyplynulo, že ÚSES má pouze informační roli, nikoliv však výkonnou. Z toho důvodu není možné jeho ochranu kontinuálně zajišťovat a prakticky uplatňovat. Absence právní opory při nedodržení požadavku zákona nebo zničení, či poškození ÚSES, je základním nedostatkem jinak velmi kvalitní a účinné formy velkoplošné územní ochrany krajiny a jejích biogeocenóz. Doplnění zákona ve smyslu uvedení ÚSES do pozice právně vymahatelného způsobu ochrany ekosystémů, biocenóz a lokalit, by přispělo ke zlepšení našeho životního prostředí a posílilo by snahu o jeho trvalou ochranu před technokratizací krajiny.