

Institucionální zajištění ochrany přírody a krajiny v České republice

Pelc, F.: Nature Conservation Institutional Provision in the Czech Republic. *Životné prostredie*, 2016, 50, 4, p. 213 – 216.

Special public administration in nature conservation was chosen in the Czech Republic because research proved it would be more effective than any other approach. This has provided well-functioning nature conservation in the national and public interest and also the best costs/benefits ratio. In practice, however, this special administration has proven neither better nor worse than general public administration: it is simply a complementary system to former national nature preservation based on rationality. The Nature Conservation Agency of the Czech Republic currently manages 25 protected landscape areas (PLAs) covering 10,358 km², 226 national nature reserves and monuments and also more than 600 nature reserves (NRs) and nature monuments (NMs) located in the PLAs. The National Park administrations manage national parks (NPs) covering 1,194 km² throughout the country, and the Šumava/Bohemian Forest Mts. National Park Administration under care of the PLA of the same name acts as a buffer zone for the NP. The Nature reserves and monuments outside PLAs are managed by Regional Offices; and most importantly, the specially protected areas now cover over 15 % of Czech Republic territory.

Keywords: special public administration, nature conservation, Protected Landscape Area, National Park, Czech Republic

Po roce 1992 se v České republice rozvíjela speciální státní správa v ochraně přírody a krajiny, a to pro chráněná území národního významu: národní parky (NP), chráněné krajinné oblasti (CHKO), národní přírodní rezervace (NPR) a národní přírodní památky (NPP). Pro NP zajišťovaly státní správu v ochraně přírody přímo správy NP, pro CHKO správy CHKO ekonomicky a provozně zastřešené nejdříve Českým ústavem ochrany přírody (ČÚOP), později Správou chráněných krajinných oblastí ČR a nakonec Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR). Později převzaly od Ministerstva životního prostředí (MŽP) i kompetenci pro správu NPR a NPP. V průběhu čtvrtstoletí docházelo zejména novelami klíčového zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny k dílčím a časově omezeným úpravám (především ve vztahu k implementaci evropských směrnic), které pro principiální pochopení tohoto článku není nutné zaznamenávat. Odvolacím orgánem bylo a je MŽP. Systém speciální státní správy v ochraně přírody byl zvolen proto, že pro definované oblasti vykazuje vyšší míru věcné účinnosti a rovněž je nesporně ekonomicky efektivnější. Ovšem za předpokladu, že na dobře zajištěné ochraně přírodního prostředí je společenský zájem. Tento systém obecně však nelze hodnotit jako lepší nebo horší než obecnou státní správu ochrany přírody, ale jako racionálně odůvodněné komplementární uspořádání. Přestože nelze říci, že ČR okopírovala některé zahraniční modely, je nesporné, že aspoň určitou inspiraci byly, jako například moderní systém ochrany přírodního prostředí v USA, zajišťovaný zde dvěma státními agenturami (Pelc, Plesník, 2012).

Konsolidace institucionálního systému

S účinností k 1. lednu 2015 se AOPK ČR stává správním úřadem. Právní základ jejího nového postavení je zakotven v zákoně č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě (označovaný jako „změnový zákon“). Dosavadní role AOPK ČR byla totiž pro laickou veřejnost značně nečitelná, a to nejen z právního pohledu. I ze systematického hlediska uspořádání veřejné správy zaujímala AOPK ČR netradiční postavení. Byla organizační složkou státu, nikoli však správním úřadem ani správním orgánem. Přesto podle zřizovací listiny zařizovala AOPK ČR pod jednou střešou významnou část státní ochrany přírody zejména tím, že jejími regionálními pracovišti byly správy CHKO, jež byly podle ust. § 75 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném do 31. prosince 2014 orgány ochrany přírody se zákonnými rozhodovacími pravomocemi. Změnový zákon č. 205/2014 Sb. zcela jednoznačně ustanovil správním úřadem AOPK ČR a ta se tak zařadila mezi jiné správní úřady ve stejném právním postavení. Nabytím účinnosti zákona č. 205/2014 Sb. sice správy CHKO jako orgány ochrany přírody vykonávající státní správu podle zákona č. 114/1992 Sb. zanikly, nicméně zůstaly součástí organizační struktury AOPK ČR. Služební zákon č. 234/2014 Sb. a zákon č. 250/2014 Sb. zásadním způsobem přispěly ke konsolidaci institucionálního zajištění speciální státní správy v ochraně přírody.

Trochu nedávné historie

Do roku 1990 byl systém ochrany přírody v Československu pochopitelně úplně odlišný od stávajícího

modelu. Není účelem zde popsat všechny aspekty i krátkodobé úpravy, které jsou v principu nepodstatné. Snad postačí pouze konstatovat, že se v ČR vycházelo ze zákona č. 40/1956 Sb. o státní ochraně přírody, jehož věcný obsah, na rozdíl od jeho naplňování, byl na svou dobu celkem progresivní. Státní ústav památkové péče a ochrany přírody patřil pod Ministerstvo kultury, krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody (jejich částí byly i správy CHKO) zřizovaly jednotlivé krajské národní výbory. Podstatné je, že v celé éře socialismu mezi nimi neexistovala vazba přímého řízení a jednalo se pouze o odborné organizace (na svou dobu nezdělané slušnými experty) bez jakýchkoliv pravomocí. Jejich stanoviska národní výbory reflektovaly zpravidla pouze v marginálních případech. Počátkem 90. let 20. století došlo k oddělení památkové péče a ochrany přírody a začlenění všech odborných útvarů ochrany přírody do ČÚOP, kde vznikla i sekce CHKO. V roce 1992 byl přijat zcela nový zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, který zavedl institut speciální státní správy v ochraně přírody včetně působnosti správ NP a správ CHKO jako orgánů ochrany přírody. Na tomto pozitivním završení revolučních změn se podílelo více osob. Vzpomeňme aspoň klíčová jména: Bedřich Moldan a Ivan Dejmal (tehdejší ministři životního prostředí) a Svatomír Mlčoch (jejich legislativní náměstek). Po rozdělení Československa k roku 1993 se objevil nový problém, neboť ačkoli správy NP i CHKO měly zákonem dobře formulované kompetence, jejich institucionální úprava byla nedostatečná z pohledu obsahu nové ústavy.

Dlouhodobé snahy o nápravu

Cesta k řešení ústavně nekonformního stavu byla dlouhá. V roce 1995 vyústila ve vznik Správy chráněných krajinných oblastí ČR (tato organizace byla vyčleněna z ČÚOP tehdy již přejmenovaného na AOPK ČR), pro kterou byl připraven samostatný zákon. Ten však ani přes dva pokusy v druhé polovině 90. let nakonec nebyl schválen. Další snaha o nápravu v roce 2004 neprošla sněmovnou o jeden jediný hlas. V průběhu následujících let došlo k novému uspořádání státu; k 1. lednu 2000 vznikly kraje jako vyšší územní samosprávné celky a v roce 2004 se stala ČR členským státem Evropské unie s celou řadou nových povinností a úkolů (např. transpozice evropských směrnic). Následovala integrace obou organizací (tedy AOPK ČR a Správy chráněných krajinných oblastí ČR) do jedné instituce s tím, že se právně problematický stav dořeší později. Za zmínku stojí i další pokus o institucionální nápravu z roku 2009, kdy postupně jak vláda, tak i sněmovna velkou většinou novou právní úpravu podpořily. Následně se však vláda rozpadla a novela zákona o ochraně přírody a krajiny byla doslova demontována v senátu. Jediným pozitivem byla změna ve správě

NP a NPP. Ta byla přenesena z MŽP na správy NP a CHKO (vyjma ust. § 31 zákona č. 114/1992 Sb.), přičemž správy CHKO byly regionálními pracovišti AOPK ČR. Vhodné je připomenout, že tento problém byl identifikován a posléze řešen v různých koncepčních dokumentech resortu (např. v *Programu rozvoje chráněných krajinných oblastí* z roku 1997, potažmo roku 2000, vládou schváleném *Státním programu ochrany přírody a krajiny ČR* z roku 1988, aktualizovaném v roce 2009). Jediným právně plnohodnotně ošetřeným orgánem speciální ochrany přírody ale zůstala Správa NP České Švýcarsko, která vznikla samostatným zákonem v roce 2000 (zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko a mění se zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů).

Období úsporných opatření

Období po roce 2009 bylo ve znamení dopadů celosvětové i národní hospodářské krize provázené škrty ve veřejných rozpočtech. Ochrana přírody, bohužel, patřila mezi obory, kde se tyto dopady projeví obzvláště citelně. Od roku 2009 do roku 2013, resp. do současnosti došlo v AOPK ČR k celkovému poklesu bazálních provozních prostředků zhruba o polovinu a mzdových prostředků zhruba o pětinu, což si vyžádalo celou sadu úsporných opatření. Podobné to bylo i v některých NP. Ale i v tomto velmi komplikovaném období se podařilo rámcově zachovat objem národních prostředků na krajinotvorné programy a plnit hlavní funkce organizace, byť často v minimálním rozsahu.

Služební zákon přinesl žádoucí změny

Po schválení dvanáct let odkládaného zákona č. 234/2014 Sb., tzv. služebního zákona, se znovu objevila otázka, co s institucionálním uspořádáním ochrany přírody. Výsledkem diskuse je, že správy NP budou řešeny v samostatném návrhu novely zákona, kde se jim přiznává status příspěvkových organizací nadaných určitými kompetencemi, a to v režimu mimo zákon č. 234/2014 Sb. Je nad rozsah tohoto článku rozebírat klady a úskalí tohoto přístupu, nicméně z více důvodů autoři novely toto řešení považují za přínosné pro všechny NP minimálně ze střednědobého hlediska. Služební zákon č. 234/2014 Sb. inicioval potřebu zákona č. 250/2014 Sb., který řeší problematiku postavení správ CHKO a AOPK ČR. AOPK ČR je tímto zákonem zřízena jako orgán ochrany přírody s celostátní působností a s vlastním výkonem státní správy v CHKO, NPR a NPP a jejich ochranných pásmech. Kromě toho vykonává celou škálu odborných činností s celostátní působností (např. věcná garance evropských směrnic včetně vymezení soustavy Natura 2000 a monitorin-

Nová organizační struktura Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a upravené působnosti

Nové organizační uspořádání reaguje na zákon č. 250/2014 Sb. a zákon č. 234/2014 Sb. a zohledňuje ekonomické parametry a jejich vývoj. Při tvorbě upraveného organizačního modelu byla stanovena základní východiska tak, aby nová organizační struktura zlepšila celkovou efektivitu práce. Týká se to zejména oblastí, které vyžadují celostátní jednotný přístup (výkon státní správy, monitoring, nastavení standardů opatření) v zajištění vazby pracovišť na hlavní chráněné fenomény (území CHKO, NPR, NPP), dále ve vlastním výkonu péče a monitoringu na místní úrovni a v neposlední řadě ve zkvalitnění profesní skladby organizace. Při formulaci hranic působností vnitřních útvarů instituce byly reflektovány přírodní podmínky, distribuce spravovaných chráněných území či hranice administrativně správních jednotek.

Důsledkem je nejen reorganizace AOPK ČR v podobě přeskupení jejich organizačních útvarů a stanovení agendy, nýbrž i s tím související vznik, změna či zrušení desítky vnitřních aktů, kterými se organizace vnitřně řídí.

K 1. říjnu 2015 vykonává AOPK ČR státní správu s ohledem na zachování územního principu zejména prostřednictvím 14 regionálních pracovišť, v jejichž čele stojí ředitel.

Z pohledu běžného občana se však mnoho nezměnilo. Přestože, jak bylo popsáno výše, došlo uvnitř AOPK ČR k organizačním změnám, žadatel o rozhodnutí nebo jiný akt i nadále podává žádosti na regionálním pracovišti AOPK ČR tak, jak byl zvyklý. Obecně platí, že je-li žádost podána na jakémkoli pracovišti, zakládá zamýšlené právní účinky. V rámci interně stanovených územních obvodů se rozhoduje na nejnižší úrovni. Z pohledu správního řádu je pak výstupem prvostupňového řízení správní akt AOPK ČR. Připouští-li to zákonná úprava, oprávněný účastník se odvolává proti rozhodnutí AOPK ČR k MŽP.

Podle ust. § 78 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 250/2014 Sb. má AOPK ČR celorepublikovou působnost. Vedle výkonu státní správy v ryzím slova smyslu, jehož výsledkem jsou správní akty, AOPK ČR i nadále vykonává neopominutelné poslání v oblasti odborné podpory výkonu státní správy, provádí inventarizační přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a šetření v ochraně přírody a dále ukládá, zpracovává, vyhodnocuje a poskytuje data v ochraně přírody.

Další neopominutelnou agendou AOPK ČR s celorepublikovou působností (vyjma území NP a jejich ochranných pásem a území CHKO Šumava, které však nespádá do výkonu státní správy a řídí se soukromoprávními regulativy - rozhodnutím zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, čj.

Konf 10/2008 – 15.) je poskytování finanční náhrady za ztížené zemědělské nebo lesní hospodaření z prostředků státního rozpočtu.

Čtyři pilíře moderní ochrany přírody

Dalo by se říci, že po roce 1990 přestali rozhodovat neodborníci o vysoce odborných věcech. Umožnil to v roce 1992 nový zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a nedávné přijetí zákona č. 250/2014 Sb. tento proces z institucionálního pohledu zkonsolidovalo. Možnost právní regulace aktivit v krajinném a přírodním prostředí s využitím kvalifikovaných odborných podkladů je zásadní. Protože ochrana přírody není a nemůže být pouze o omezeních, ale i o podpoře pozitivních opatření v krajíně, objevila se brzy potřeba pozitivních ekonomických nástrojů do té doby prakticky neznámých. Původně byly pro jednotlivé správy CHKO určeny z dnešního pohledu až úsměvné objemy finančních prostředků v řádech tisíců až desetitisíců korun. I to však postupně prošlo zásadní změnou. Nejdříve se objevily tzv. účelově vázané managementové provozní prostředky (celkově v řádech milionů korun ročně) a následně se rozběhlo fungování tzv. národních krajinetvorných programů, zejména *Programu péče o krajinu*, *Programu revitalizace říčních systémů*, resp. *Programu obnovy přirozených funkcí krajiny* (celkem stovky milionů korun ročně), v posledních letech doplněné o unijní *Operační program Životní prostředí* (kde jsou na jedno plánovací období alokovány miliardy korun). Přes mnohé otazníky o komfortu a dalších aspektech čerpání těchto prostředků lze říci, že ekonomické programy v ochraně přírody jsou nastaveny v solidní podobě. Efektivní ochrana přírody se nedá vykonávat bez vazeb na moderní poznatky vědy, zejména ekologie a biologie. Také v této oblasti je k dokonalosti ještě dlouhá cesta, nicméně odborná úroveň práce (formulace a implementace plánů péče, monitoring druhů a stanovišť, tvorba a provozování nálezoové databáze apod.) je dnes většinou na solidní úrovni.

Nejproblematičtější si v současnosti stojí oborová práce s veřejností. Na začátku 90. let 20. století byla společenská atmosféra nebyvale nakloněná ochraně přírody, protože minulý režim tuto oblast trestuhodně zanedbával. Práce s veřejností z více příčin zůstávala na okraji zájmu státní ochrany přírody, která se soustředila především na změny legislativy, nastavení ekonomických nástrojů, management chráněných území či monitoring. Tuto uvolněnou niku obsadily neziskové organizace, které tuto činnost provádějí na různorodé úrovni. Pozitivní nastavení veřejnosti z celé řady důvodů postupně opadlo a vlastní státní ochrana přírody v této oblasti vykazovala malou anebo málo kvalitní práci. To se daří částečně napravit a zlepšovat až v posledních letech. Jsme přesvědčeni, že dobře informovaná veřejnost (od vlastníků, hospodářů přes samosprávy až po turisty)

Tab. 1. Celkový přehled chráněných území v České republice (stav k 31. říjnu 2016)

Kategorie	Počet	Rozloha (ha)	Státní správa ochrany přírody
Národní park	4	119 489	Správa NP
Chráněná krajinná oblast	26	1 135 273	AOPK ČR (mimo CHKO Šumava)
Národní přírodní rezervace	107	28 629	AOPK ČR (mimo NP)
Národní přírodní památka	120	6 199	AOPK ČR (mimo NP)
Přírodní rezervace v CHKO	336	18 653	AOPK ČR (mimo CHKO Šumava)
Přírodní památky v CHKO	295	5 269	AOPK ČR (mimo CHKO Šumava)
Přírodní rezervace v NP	6	316	Správa NP
Přírodní památka v NP	35	7 585	Správa NP
Přírodní rezervace mimo CHKO a NP	479	24 264	Krajské úřady
Přírodní památky mimo CHKO a NP	1 213	25 230	Krajské úřady
Celkem	2 621	1 370 907	

Zdroj: Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (2016)

Vysvětlivky: NP – národní park, CHKO – chráněná krajinná oblast, AOPK ČR – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

lépe pochopí smysl a nezbytnost racionální ochrany přírody.

Všechny čtyři instrumenty moderní ochrany přírody (právní regulace, ekonomické nástroje, odborně-průzkumné aktivity a práce s veřejností) musí být vzájemně provázány. To vše při vědomí, že ochrana přírody opravdu není klasická ekologie ani přírodověda, ale společenská disciplína, ve které vědecké poznatky různých oborů hrají nenahraditelnou, avšak samy o sobě nedostačující úlohu.

* * *

AOPK ČR dnes spravuje z hlediska ochrany přírody 25 CHKO o ploše 10 358 km², 226 NPR a NPP a dále přes 600 přírodních rezervací a přírodních památek uvnitř CHKO. Správy NP spravují NP o souhrnné rozloze cca 1 194 km² a Správa NP Šumava spravuje i stejnojmennou CHKO, která plní funkci ochranného pásma NP (dolní obrázek na str. 3 obálky). Celkový přehled chráněných území v ČR podává tab. 1. Celková plocha chráněných území přírody v ČR přesahuje 15 % plochy státu, což je dobrý průměr v porovnání s evropskými zeměmi.

V současnosti je v parlamentu projednávána novela zákona, která nově upravuje i legislativní rámec čtyř existujících NP. V případě, že bude schválena, bude završena velmi významná etapa vývoje institucionálního zabezpečení ochrany přírody v ČR. Každý stát má konstrukci institucionálního uspořádání ochrany, samozřejmě, řešenou poněkud odlišně, nicméně ČR se v tomto ohledu zařadí k nejvyspělejším zemím.

Literatura

Pelc, F., Plesník, J.: Organizace ochrany přírody v USA: poučení pro Evropu? *Ochrana přírody*, 2012, 67, 3, s. 26 – 29.

RNDr. František Pelc, frantisek.pelc@nature.cz
 Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky,
 Kaplanova 1931/1, 148 00 Praha-Chodov, Česká republika