

TŘICETINY DRUHOVÝCH VÝJIMEK: MNOHO DŮVODŮ K ZAMYŠLENÍ

ČÁST III

PETR ROTH

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.

Splnil-li žadatel o výjimku z ochrany druhů první dvě základní podmínky, tedy prokázal-li, že jeho záměr je ve veřejném zájmu a tento (jiný) veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nemá ještě zdaleka vyhráno – na cestě za vytouženou výjimkou jej čekají ještě dva další důležité milníky.

NEEXISTENCE JINÉHO USPOKOJIVÉHO ŘEŠENÍ

Prvním z nich je prokázání neexistence jiného uspokojivého řešení. Již desítky let jsme svědky zuřivého boje o výklad této podmínky mezi zastánci a odpůrci konkrétních záměrů, pro jejichž povolení je o výjimku žádáno. Odpůrci opakovaně argumentují tím, že jelikož účelem zákona o ochraně přírody je ochrana zvláště chráněných druhů, musí být takové řešení optimální pro dané druhy – což by ve většině případů představovala tzv. nulová varianta, tedy požadovaný záměr vůbec nerealizovat, případně varianta jeho realizace zcela jinde, nejlépe v jiném regionu či dokonce v jiném státě. Zoufalí zastánci záměrů dokazují, že nulová varianta není řešením, neboť jejich zájmem je konkrétní záměr realizovat, nikoli nedělat nic, a realizace jinde není možná proto, že vlastní určité pozemky na určitém místě s konkrétními socioekonomickými vazbami a nemohou si jednoduše koupit pozemky jiné někde jinde, i kdyby na to měli prostředky – ostatně je více než pravděpodobné, že v jiné lokalitě by okamžitě čelili zcela stejným problémům, neboť „místní“ by jejich záměr odmítali s naprostou stejnou argumentací. Ve skutečnosti si stačí jen pozorně přečíst (a chtít pochopit) první dvě věty prvního odstavce § 56 ZOPK. Ve větě první se výjimka povoluje „na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah“. Věta

druhá pak stanoví žadateli mj. povinnost prokázat, že „neexistuje jiné uspokojivé řešení“. Máme tedy „škodlivý zásah“ (škodlivý z hlediska dopadů na ZCHD – pokud by nebyl „škodlivý“, nebyla by výjimka zapotřebí), který má konkrétního žadatele, a tento žadatel musí (jinými slovy) prokázat, že on sám nedokáže navrhnout jiné řešení s menším dopadem na ZCHD. Toto „jiné“ řešení se vztahuje k jeho záměru, nikoli k zájmům ochrany přírody. V praxi může nastat - a často skutečně nastává - situace, kdy naplnění této zákonné podmínky žadatele donutí, aby svůj záměr přehodnotil a doplnil technická či organizační opatření, jež dopady na ZCHD sníží; v takovém případě se upravený (doplněný) záměr stává právě oním požadovaným „jiným uspokojivým řešením“, a záměr „původní“ potom nelze povolit – což za takové situace ani žadatele, ani orgán ochrany přírody nemrzí. Vždy je však třeba mít na paměti, že „jiným uspokojivým řešením“ je jediné takové řešení, které umožní naplnit účel a cíle záměru žadatele (při dodržení pravidla, že dopady na ZCHD by měly být menší než u původního záměru, jinak by hledání alternativy nemělo žádný smysl). Odpůrci „bodových“ záměrů často argumentují příkladem liniových dopravních staveb, kdy se v řadě případů při hledání jiných uspokojivých řešení podařilo dosáhnout někdy i výrazných změn trasování – podle nich je třeba stejně nahlížet i na záměry stavební, těžební apod., situované do jedné konkrétní lokality (často relativně malé). Lze-li např. změnit trasu dálnice a nalézt tak jiné uspokojivé řešení, proč by nebylo možné nepovolit otevření kamenolomu v konkrétní lokalitě a požadovat, aby se takový kamenolom otevřel v jiném kraji, bude-li kvalita kameniva na jiné lokalitě stejná? Ve skutečnosti je v obou

případech situace identická, byť to tak na první pohled nevypadá: účelem dálnice je dopravně propojit body A a B, účelem kamenolomu je produkovat kamenivo na konkrétní lokalitě. U dálnice ovšem existuje teoreticky více alternativních řešení propojení bodů A a B, zatímco u kamenolomu mohou alternativy spočívat jediné v technologických ochranných opatřeních pro snížení dopadů na ZCHD, protože lokalizace je od počátku pevně dána a to, že by podobný kamenolom mohl otevřít jiný investor v jiném kraji, není pro daného žadatele žádným řešením – a zákon také naštěstí takovou absurditu vůbec nepožaduje. Je tedy nutné smířit se s tím, že „škodlivý zásah“ bude vždy škodlivým, zároveň se však všemi zákonnými prostředky snažit dosáhnout toho, aby míra škodlivosti záměru pro ZCHD byla co nejnižší. Vždy je také třeba mít na zřeteli, že pro udělení výjimky musí být nejprve splněna předchozí zákonná podmínka, tedy prokázání převahy jiného veřejného zájmu – právě v onom stupni má orgán ochrany přírody prostor pro úvahu, zda neexistuje reálné alternativní řešení s menším dopadem na ZCHD; pokud ano a žadatel odmítne o něm uvažovat, řízení se do třetí fáze ani nedostane, neboť převaha jiného veřejného zájmu nebude prokázána.

NEOVLIVNĚNÍ DOSAŽENÍ ČI UDRŽENÍ PŘÍZNIVÉHO STAVU DRUHU Z HLEDISKA OCHRANY

Zatímco první tři podmínky pro udělení výjimky bývají často účelově ohýbány jak žadateli, tak i odpůrci záměrů, u podmínky čtvrté jsme svědky jejího naprostého nepochopení jedněmi i druhými, ale bohužel i orgány ochrany přírody a dokonce i soudy. Je to s podivem, neboť koncept „stavu druhu z hlediska ochrany“ je velice přesně definován v ust. § 3 písm. t¹ ZOPK. Problémem je zřejmě to, že s tímto konceptem přicházejí do styku jen centrální orgány členských zemí EU v rámci reportingu Evropské komisi, pro ochranářskou veřejnost nemá praktický význam, a v neposlední řadě svou roli může hrát fakt, že definice

pojmu v zákoně a preambule ve směrnici většinou nikdo nečte. Podívejme se proto v krátkosti na smysl a především konstrukci tohoto konceptu.

Směrnice o stanovištích zavedla v roce 1992 pojem „stav z hlediska ochrany“ (conservation status) s cílem umožnit na úrovni členských států jednotným způsobem hodnotit stav druhů z příloh směrnice. Definovala, za jakých podmínek se tento stav považuje za „příznivý“ (v takovém případě mají členské státy povinnost tento stav udržet), a kdy je možné označit jej za „nepříznivý“ až „špatný“. Zjistí-li se, že konkrétní druh je ve stavu nepříznivém, má členský stát povinnost podniknout kroky, aby se stav postupně zlepšil až na stupeň „příznivý“. Podstatné je, že „stav z hlediska ochrany“ je jakousi souhrnnou charakteristikou druhu na území celého státu, a s výjimkou stenoendemitů tato souhrnná charakteristika nemá žádnou vazbu ke konkrétním lokalitám (nejen k ZCHÚ a území Natury 2000, ale ani k jakýmkoli jiným lokalitám s výskytem daného druhu). Stanovuje se na podkladě údajů z celostátního sledování stavu (monitoringu) na základě metodiky, vypracované v roce 2006 Evropským tematickým střediskem pro ochranu přírody (ETC/BD), původně určenou pouze pro účely reportingu Evropské komisi. Podle ní se na základě terénních dat v šestiletých intervalech vyhodnocuje stav každého druhu z hlediska ochrany, aby bylo možné zjistit, zda u něj v daném období došlo k nějakým změnám – a jsou-li tyto změny negativní, je to signál jak pro členský stát, tak i pro Komisi k přijetí cílených opatření. Podle uvedené metodiky ovšem vychází, že většina druhů v celé EU je v nepříznivém/špatném stavu z hlediska ochrany. Důvodem je nejen to, že mnoho druhů je v Evropě skutečně ohrožených, ale bohužel zejména skutečnost, že metodika ETC/BD uložila členským státům porovnávat aktuální, skutečný stav druhů s tzv. příznivými referenčními hodnotami (FRV), které si každý stát stanovil samostatně na základě představ o optimálním rozšíření a velikosti populace daného druhu. Sta-

novování FRV bylo naneštěstí pojato jako „vědecké cvičení“: členské státy byly instruovány, aby při konstrukci FRV nebraly v úvahu žádné socioekonomické aspekty a hodnoty navrhly čistě na základě vědeckých představ o optimálních podmínkách pro jednotlivé druhy. Je celkem jasné, že v dnešní době může jen málokterý druh mít „optimální“ parametry; a právě proto všechny druhy, které těchto parametrů v době stanovování FRV nedosahovaly, spadly automaticky do ranku „nepříznivého/špatného stavu z hlediska ochrany“, byť jim v současnosti často nic nehrozí – pouze nedosahují (a nikdy nebudou dosahovat) optimálních hodnot. V takovém případě je bohužel také nemožné, aby se jejich stav z hlediska ochrany někdy zlepšil – je-li „laťka“ FRV nastavena příliš vysoko, takže ji není možné již nikdy přeskochit.

Jaký má ale toto vše vztah k druhovým výjimkám, vydávaným vždy pro určité lokality, když „stav z hlediska ochrany“ – jak jsme si právě vysvětlili – nemá na konkrétní lokality prakticky žádnou vazbu? Cílem tohoto požadavku směrnice a následně i zákona je zajistit, aby u nejvzácnějších, stenoendemických druhů, nacházejících se na několika málo lokalitách, nedošlo povolením škodlivého zásahu k likvidaci celého druhu. Takových druhů je obecně velice málo (u nás např. zvonek český či kuříčka hadcová), ale o to jsou vzácnější a zranitelnější – a škodlivý zásah byť i na jedné lokalitě by automaticky znamenal prudké zhoršení stavu z hlediska ochrany u celého druhu. Proto musí být taková možnost v řízení o výjimce explicitně vyloučena.

Jak je tomu však v daleko častějších případech, kdy konkrétní záměr sice nemůže nijak ovlivnit stav z hlediska ochrany na území celého státu, bude však mít negativní dopady pro místní populaci druhu, jehož stav z hlediska ochrany (na území celého státu) je nepříznivý či dokonce špatný? Nabízí se zdánlivě relevantní úvaha: je-li povinností členských států u takových druhů usilovat o to, aby se jejich stav z hlediska ochrany zlepšil, a konkrétní druhová

¹ Stav druhu z hlediska ochrany je považován za „příznivý“, jestliže údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen, a existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací.

výjimka jde proti tomuto požadavku (kdy např. povoluje usmrcování jedinců a zábor biotopu lokální populace daného druhu), nelze takovou výjimku udělit. S takovou argumentací, zdánlivě logickou, se také v řízeních o výjimkách se strany odpůrců konkrétních záměrů setkáváme. Opírá se dokonce i o odkaz na judikaturu Soudního dvora EU, která tuto argumentaci podporuje². Jak je tomu ale doopravdy?

Zopakujme do třetice, že „stav z hlediska ochrany“ je charakteristikou, která nemá vazbu na konkrétní lokality – s výjimkou několika stenoendemických druhů. Řekli jsme si také, že „nepříznivý“ či „špatný“ stav druhu z hlediska ochrany je v mnoha případech výsledkem metodického postupu, kdy příliš „ideální“ hodnoty FRV vylučují, aby se takový druh kdy dostal do stavu „příznivého“, ačkoli fakticky (v pří-

rodě) není aktuálně ohrožen. Pokud se tedy žádost o druhovou výjimku vztahuje k takovému druhu, je nutné prověřit (v pravidelných hodnotících zprávách, vydávaných Agenturou ochrany přírody a krajiny), zda je tento stav způsoben skutečným ohrožením druhu v celém státě, či zda jde právě o důsledek nastavení nesplnitelných hodnot FRV. V takovém případě – a těch je většina – je třeba v řízení vyargumentovat, že ačkoli je daný druh ve stavu nepříznivém, konkrétní záměr nemůže mít vliv na tento stav na území celého státu (opět s výhradou stenoendemitů). A co k tomu říká judikatura EU? Citovaný rozsudek ve věci C-508/04 z května 2007 byl o pouhý měsíc později „přeбит“ dalším rozsudkem téhož soudu věci C-342/05 Komise v. Finsko, který potvrdil přesně to, co bylo právě uvedeno – tedy že v takových situacích

jsou nepřijatelné jediné záměry, zhoršující „stav z hlediska ochrany“ na celém území státu, nikoli však záměry s negativním vlivem na místní populace, které celkový stav druhu na území státu neovlivňují.

Tím ovšem výčet podmínek pro udělení výjimky nekončí – zbývá ještě jedna, „legislativně skrytá“ v odstavci 7 § 56. S ní se seznámíme v závěrečném dílu tohoto seriálu, který přinese i některé úvahy o účelu, konstrukci a smyslu institutu druhových výjimek i několik návrhů do budoucna.



² Rozsudek ve věci C-508/04 Komise v. Rakousko