

5. Závěr

Tato práce podala podrobný výklad právních pramenů soustavy Natura 2000 spolu s popisem složitého procesu transpozice a implementace dvou nejdůležitějších směrnic týkajících se Natury 2000 do českého právního řádu. Ve své poslední kapitole se práce zabývá podrobněji jedním z nejdůležitějších institutů ochrany území Natury 2000, kterým je posuzování vlivů dle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Tento výklad byl v některých fázích poměrně náročný, často bylo velmi obtížné dopátrat se novějších a aktuálních zdrojů (většina z nich pochází z let 1999 – 2006). Práce proto také čerpá z internetových pramenů a originálních pramenů nepřeložených do českého jazyka. V řadě případů jsem se nechal inspirovat i odbornými konzultacemi.

V soupisu mezinárodní úpravy ovlivňující soustavu Natura 2000 jsem nastínil vzájemný poměr Natury 2000 k jednotlivým mezinárodním smlouvám a programům. Asi největším problémem mezinárodně právních pramenů práva je jejich malá možnost vynutitelnosti. Tento fakt však není příliš významný ve vztahu k soustavě Natura 2000, neboť směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích mají vlastní vynutitelnost v rámci unijního práva. I přesto mají mezinárodní smlouvy pro soustavu Natura 2000 podpůrnou funkci.

Důležitým pro Naturu 2000 by se mohlo v budoucnu ukázat budování soustavy Smaragd, neboť nově přistupující státy do EU by již na svém území měli alespoň minimální základ územní a druhové ochrany a zapojení těchto území do soustavy Natura 2000 by probíhalo o mnoho snadněji, než tomu bylo doposud. Tato soustava navíc může u nečlenských států EU navázat na hranice soustavy Natura 2000 a přispět k její soudržnosti.

Dalším významným projektem souvisejícím s Naturou 2000 je Celoevropská ekologická síť, která by v budoucnu mohla posílit propojení jednotlivých lokalit Natury 2000. Soustava Natura 2000 i přes působnost článku 10 směrnice o stanovištích totiž není schopna funkce ekologické sítě. K tomu postrádá náležité instrumenty, neboť je systémem chráněných území, která ve většině případů nesplňují podmínku propojenosti, ani další podmínky ekologické sítě. Tento článek tedy můžeme spíše chápat jako napojení soustavy Natura 2000 na ostatní ekologické sítě.

V evropské unijní úpravě mají pro soustavu Natura 2000 jednoznačně největší význam směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. I přes některé nejasnosti provázející jejich transpozici a implementaci do právních řádů jednotlivých členských států EU se nakonec dle mého názoru podařilo většinu sporných ustanovení uspokojivě interpretovat a zavést

ustálenou praxi pro postupy při vytváření a ochraně soustavy Natura 2000. V jednotlivých státech EU se vytvořila početná skupina odborníků, kteří pomáhají svým méně zkušeným kolegům z nově přistupujících států ke správnému pochopení a naplňování směrnic.

Obě směrnice byly již několikrát novelizovány. Nejvýznamnější novelizace proběhly v letech 2004 a 2007 při přistoupení nových 10 členských států, resp. Bulharska a Rumunska. Za jasný signál toho, že EU i nadále počítá s oběma směrnicemi, považují přijetí nového konsolidovaného znění směrnice o ochraně volně žijících ptáků (2009/147/ES) z důvodu lepší přehlednosti mnohých novelizací směrnice 79/409/EHS schválených od roku 1979.

Otázka úspěšnosti vlastního naplňování směrnic je však sporná. Směrnice o ptácích a zejména směrnice o stanovištích byly vždy obecně považovány za jedny z nejhůře naplňovaných směrnic vůbec. Limity pro vyhlášení SAC v EU12 a EU15 byly opakovaně posouvány. Určitým řešením (nejen pro politiku životního prostředí) se zdají být infringementy, které jsou Komisí proti členským státům vedeny. Naplňování směrnic se od roku 2000 poměrně zlepšilo díky rozsudkům ESD a mnohamilionovým pokutám ukládaným státům, které řízení prohráli. Tyto pokuty zapůsobily na státy jako dobrý motivační činitel. Nutno dodat, že za porušováním evropského práva se ne vždy skrýval úmysl, v některých případech šlo spíše o nesprávné pochopení směrnic členskými státy.

Hlavním problémem infringementů a vůbec kontrol naplňování směrnic je to, že ve většině případů postihnou pouze ty nejzávažnější pochybení. A to převážně v případě, že Komisi informuje některá z nevládních organizací, neboť Komise má jen málo kontrolních prostředků, jak se o porušení dozvědět. Navíc personální kapacity pro zahajování těchto řízení jsou velmi omezené.

Celý projekt Natura 2000 je sice doposud ve vývoji, výsledky jsou však více než patrné již dnes. Přinejmenším díky článku 6 směrnice o stanovištích si investoři začínají uvědomovat, že peníze nemohou nahradit ztráty způsobené přírodě. Místo toho peníze investují do projektů, které jsou vůči přírodě šetrnější. A to je investice, která se Evropě rozhodně vyplatí.

Česká republika přistoupila k EU 1. května 2004. Tímto datem jí vznikly povinnosti splnění požadavků směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích (z důvodu nevyjednání přechodného období). Na přistoupení bylo velmi pozitivní, že při vymezení lokalit vhodných pro vyhlášení jako EVL a PO byl proveden podrobný monitoring jednotlivých stanovišť a druhů. Tím byly získána velmi cenná data, která mohla být využita v dalších

činnostech na ochranu přírody. Vybudování soustavy Natura 2000 přitom přineslo podstatné obohacení a doplnění stávající národní ochrany přírody v ČR.

Transpozice a implementace směrnic v oblasti práva životního prostředí neproběhla zcela ideálním způsobem. Smutným faktem je, že ve většině případů k nim docházelo nekompetencí a někdy až ignorancí vrcholných ústavních činitelů, jindy zase nesprávným překladem či pochopením významu ustanovení směrnic. Snad jedinou světlou stránkou hovořící v náš prospěch je, že v Evropě jsme rozhodně nebyli jediným státem potýkajícím se s tímto druhem problémů. Snad nejvíce nepřesností bylo odstraněno novelou č. 349/2009 Sb., která novelizuje zákon č. 114/1992 Sb. a následnou korekční novelou stejného zákona č. 318/2009 Sb., kterou bylo třeba schválit z důvodu nesmyslných zásahů do novely pozměňovacími návrhy provedenými v Poslanecké sněmovně a Senátu. Ani tato novela (především díky pozměňujícím návrhům) nepřinesla všechny potřebné změny. Za nejvýznamnější změnu, kterou se nepodařilo prosadit, považuji přeměnu AOPK na vedoucí správní úřad. Tím by došlo ke sjednocení státní správy v oblasti ochrany přírody a celý systém ochrany přírody v ČR by se z procedurálního a kompetenčního hlediska velmi zjednodušil.

Ohledně transpozice článku 6 odst. 3 a 4 do českého právního řádu, která byla provedena novelou zákona č. 114/1992 Sb. vyhlášenou pod č. 218/2004 Sb. (Euronovela), jsem došel k názoru, že obsahovala mnoho významných chyb, které v řadě případů téměř znemožňovaly správné provedení směrnic o ptácích a o stanovištích. Česká právní praxe se tento nedostatek snažila řešit výkladem. Ten však nemohl odstranit všechny nedostatky a některá rozhodnutí vydaná v řízeních o posouzení koncepce či záměru se stávala napadnutelnými. Za nejzávažnější nesrovnalosti tehdejšího zákona č. 114/1992 Sb. s článkem 6 směrnice o stanovištích považuji vynechání LHP a LHO z procesu posuzování, vztah významného negativního vlivu vzhledem k území lokalit Natury 2000 (§ 45h odst. 1) a možnosti variantních řešení s menším negativním vlivem v případě schvalování záměrů či koncepcí s významným negativním vlivem na EVL či PO (§ 45i odst. 9). Vyjmenované i další nesrovnalosti s čl. 6 směrnice o stanovištích vyladila (více či méně úspěšně) již zmíněná novela č. 349/2009 Sb. Zavedla posuzování vlivu LHP a LHO na EVL a PO, stanovila vazbu významného vlivu na příznivý stav předmětu ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a vypustila možnost variantního řešení s menším negativním vlivem. Dle mého názoru se však státní orgány při tvorbě této novely zcela nevyvarovaly chyb a některé její nedostatky musí být stále řešeny výkladem či zavedenou praxí.

Neuspokojivé je řešení posuzování vlivů LHP a LHO dle § 4 odst. 4, a to rovnou ze dvou důvodů. Tím prvním je fakt, že posouzení je zajištěno orgánem ochrany přírody, což poněkud rozrušuje konzistentnost celé právní úpravy. Orgán ochrany přírody navíc nedokáže poskytnout takovou odbornost a objektivitu, jako je tomu v případě zapojení autorizované osoby do schvalovacího procesu. Druhým, ještě závažnějším pochybením je absence úpravy procesní stránky posuzování vlivů LHP a LHO, neboť je z tohoto procesu zcela vyloučen ZPV. V tomto případě mi není zcela jasné, jaký postup budou orgány ochrany přírody při svém posuzování využívat. Pravděpodobně bude muset tento problém vyřešit MŽP metodickým pokynem.

Dalším sporným bodem právní úpravy posuzování vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti je posuzování územně plánovací dokumentace. V tomto případě není zcela jasně stanoven vztah ZOPK, stavebního zákona a ZPV. Celá právní úprava je navíc velmi nepřehledná. Problematické je ustanovení § 37 odst. 5 stavebního zákona, které musí být z důvodu nesouladu s čl. 6 směrnice o stanovištích a omezené použitelnosti obcházeno. Osobně nevidím jinou možnost řešení tohoto problému, než přijetím novely stavebního zákona. Tato varianta je však ztížena neustálými rozpory mezi jednotlivými ministerstvy.

Za poslední, avšak nikoli nejméně významný problém považuji úpravu kompenzačních opatření ve smyslu ZOPK, konkrétně ustanovení § 45i odst. 11 ZOPK, věta první. Ta zavádí vázanost orgánu ochrany přírody navrženými kompenzačními opatřeními, které jsou součástí naturového hodnocení (jsou-li jeho součástí). Je však nežádoucí, aby kompenzační opatření byla součástí naturového posouzení (to odporuje celému systému stanovení kompenzačních opatření, jakož i čl. 6 směrnice o stanovištích). Uvedená věta proto podle mého názoru do ZOPK vůbec nepatří a pravděpodobně se do něj dostala z důvodu mezirezortních sporů. Věta je uvedena podmínkou, proto pokud autorizované osoby nebudou do naturových hodnocení přikládat kompenzační opatření, nevznikne nutnost jejich aplikace. Nedostatky zákona tak opět musí řešit zavedená praxe.

V práci jsem uvedl i některé infringementy vedené proti ČR z důvodů více či méně souvisejícími s Naturou 2000. Došel jsem k závěru, že po několikaleté legislativní pauze a přehlížení faktu, že ČR hrozí mnohamilionové pokuty, se věci v lednu 2007 (nástupem RNDr. Martina Bursíka na post ministra životního prostředí) konečně uvedly do pohybu a do dnešní doby byla více než polovina infringementů v oblasti ochrany životního prostředí Komisí stáhnuta zpět. To se jeví jako výborný výsledek.

Při pohledu do budoucna nelze označit soustavu Natura 2000 jinak, než jako neodmyslitelnou součást práva ochrany životního prostředí v rámci EU. Je významným nástrojem v dnešní době rychle se rozvíjející politiky ochrany životního prostředí EU, bez kterého si lze její úspěšné naplňování jen ztěžít představit. V soustavě Natura 2000 spatřuji jednu z nadějí pro zachování unikátní evropské krajiny a zabránění jejímu nesmyslnému devastování kvůli ekonomickým zájmům nadnárodních korporací.

Nesporným přínosem Nature 2000, který bych zde chtěl vyzdvihnout, je nutnost spolupráce členských států, která musí být uplatněna při jejím vytváření a ochraně. Jedná se totiž o nadnárodní projekt, který nedbá na hranice jednotlivých členských států. Touto spoluprací je naplňován jeden z nejdůležitějších principů uznávaných EU, a to princip kooperace. Společná snaha evropských států o zachování přírody má totiž o mnoho větší účinnost, nežli nekoordinovaná snaha jednotlivých států. V budoucnu tato idea možná přispěje k širší kooperaci mnoha států po celém světě.