

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v novém kabátě

František Pelc, Jana Hůlková

Služební a změnový zákon přispěl ke konsolidaci speciální státní správy v ochraně přírody.

S účinností k 1. 1. 2015 se Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (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 (dále jen „změnový zákon“). Stávající role Agentury byla 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 listiny¹ zaštiťovala AOPK ČR pod jednou střechou významnou část státní ochrany přírody, a to zejména tím, že jejími regionálními pracovišti byly správy chráněných krajinných oblastí, jež byly podle ust. § 75 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2014 orgány ochrany přírody se zákonnými rozhodovacími pravomocemi. Změnový zákon nyní zcela jednoznačně zřizuje správním úřadem AOPK ČR, a ta se tak zařadí mezi jiné správní úřady ve stejném právním postavení. Nabytím účinnosti změnového zákona 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 a změnový zákon zásadním způsobem přispěly ke konsolidaci institucionálního zajištění speciální státní správy v ochraně přírody.

Historický vývoj

Do roku 1990 byl systém ochrany přírody v Československu pochopitelně od stávajícího modelu úplně odlišný. Není účelné popsat zde všechny aspekty i krátkodobé úpravy, jež jsou v principu nepodstatné. Snad postačí pouze konstatovat, že se vycházelo ze zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, jehož

věcný obsah, na rozdíl od jeho naplňování, nebyl až tak zoufalý. Státní ústav památkové péče a ochrany přírody (SÚPPOP) patřil pod tehdejší Ministerstvo školství a kultury, krajská střediska státní památkové péče a ochrany přírody (KSSPPOP, jejichž 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 nezřídka se slušnými experty) bez jakýchkoliv pravomocí. Jejich stanoviska národní výbory reflektovaly zpravidla pouze v marginálních případech. Počátkem devadesátých let došlo k oddělení památkové péče a ochrany přírody a začlenění všech odborných útvarů ochrany přírody do Českého ústavu ochrany přírody (ČÚOP), kde vznikla sekce chráněných krajinných oblastí. V roce 1992 byl přijat zcela nový zákon o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.), který zavedl institut speciální státní správy v ochraně přírody včetně působnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí jako orgánů ochrany přírody. Na tomto pozitivním završení revolučních změn se podílelo více osob, zejména ministři Bedřich Moldan a Ivan Dejmál nebo náměstek ministra Svatomír Mlčoch. Po rozdělení Československa v roce 1993 se objevil nový problém, neboť ačkoli správy NP i CHKO měly zákonem dobře formulované kompetence, jejich institucionální úprava byla nedostatečná.

Snaha někdy nestačí

Snaha o řešení ústavně nekonformního stavu byla dlouhodobá. V roce 1995 vyústila ve vznik Správy chráněných krajinných oblastí ČR (tato organizace byla vyčleněna z ČÚOP, tehdy již přejmenovaného na Agenturu ochrany přírody a krajiny), pro kterou byl připraven samostatný

zákon. Avšak i přes dva pokusy v druhé polovině 90. let nakonec tento zákon nebyl schválen. Další pokus o nápravu věci v roce 2004 neprošel Poslaneckou sněmovnou o jeden jediný hlas. V průběhu následujících let vzniklo nové uspořádání státu; k 1. 1. 2000 vznikly kraje jako vyšší územní samosprávné celky a v roce 2004 se stala ČR členským státem Evropské unie s celou řadou nových povinností (např. transpozice evropských směrnic). Následovala integrace obou organizací do jedné instituce s tím, že se právně problematický stav dořeší později. Za zmínku stojí také další pokus o institucionální nápravu z roku 2009, kdy postupně jak vláda, tak i Poslanecká 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 národních přírodních rezervací a národních přírodních památek. Ta byla přenesena z ministerstva životního prostředí na správy NP a CHKO (vyjma ust. § 31 cit. zákona), 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. Program rozvoje chráněných krajinných oblastí z r. 1997, potažmo r. 2000; vládou schválený Státní program ochrany přírody a krajiny ČR z r. 1998, aktualizován v r. 2009). Jediným právně plnohodnotně ošetřeným orgánem speciální ochrany přírody zůstala Správa národního parku České Švýcarsko, která vznikla samostatným zákonem v roce 2000 (zák. č. 161/1999 Sb.).

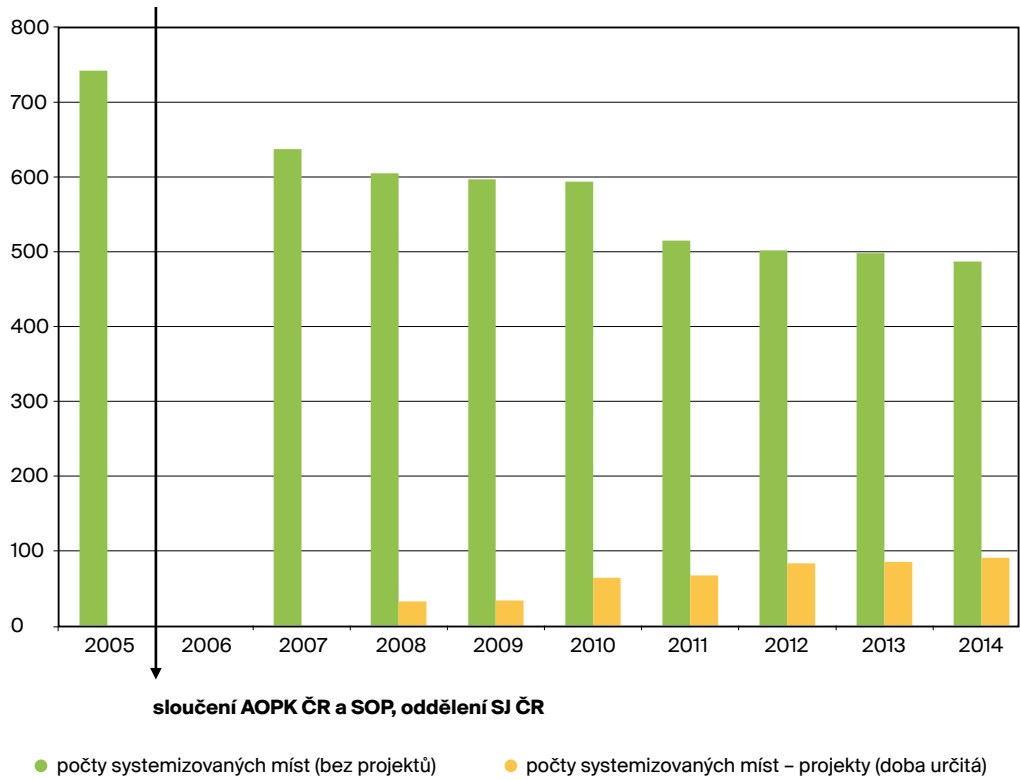
¹ Zřizovací listinu AOPK ČR vydalo formou opatření ministerstvo životního prostředí naposledy v úplném znění pod č. 10/12

Intermezzo drsných úsporných opatření

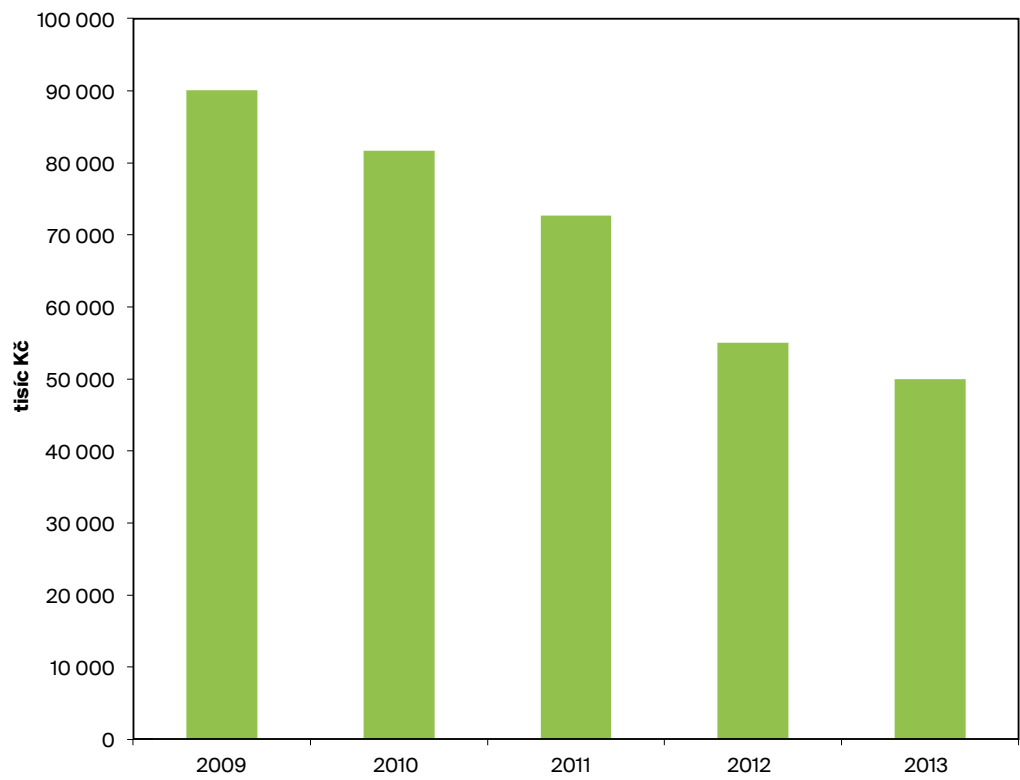
Období po roce 2009 bylo ve znamení dopadů celosvětové i národní hospodářské krize, jež bylo provázáno škrty ve veřejných rozpočtech. Ochrana přírody patřila mezi obory, kde se tyto dopady projeví zvláště citelně. Od roku 2009 do roku 2013, resp. do současnosti došlo k celkovému poklesu bazálních provozních prostředků zhruba o polovinu (!) a mzdových prostředků zhruba o pětinu (**Graf. 1 a 2**). To si vyžádalo celou sadu úsporných opatření také v AOPK ČR. Nicméně i v tomto velmi komplikovaném období se podařilo rámcově zachovat objem národních prostředků na krajinetvorné programy a plnit hlavní funkce organizace, byť často v minimálním rozsahu. Bylo by nepřesné tvrdit, že evropské programy (zejména OPŽP) tento negativní trend napomohly výrazněji zmírnit, neboť jejich využití je limitováno charakterem programu.

Služební a změnový zákon pomohl najít řešení

Po schválení dvanáct let odkládaného služebního zákona se znovu objevila otázka, co s institucionálním uspořádáním státní ochrany přírody. Výsledkem diskuse je, že správy národních parků budou řešeny v samostatném návrhu novely zákona, kde se jim přiznává status příspěvkových organizací nadaných určitými kompetencemi, a to v režimu mimo služební zákon. Je nad rozsah tohoto článku rozebírat klady a úskalí tohoto přístupu, nicméně z více důvodů autoři novely toto řešení považují za přínosné pro všechny národní parky minimálně ze střednědobého hlediska. Služební zákon inicioval potřebu tzv. změnového zákona (zák. č. 250/2014 Sb.), který řeší problematické 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 chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách 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 monitoringu), viz níže. Po vyhodnocení prvního pololetí za účinnosti služebního zákona se k 1. 7. 2015 předpokládá tzv. první systemizace služebních míst ve smyslu služebního zákona.



Graf 1 Vývoj počtu zaměstnanců AOPK ČR v letech 2005–2014



Graf 2 Vývoj provozního rozpočtu AOPK ČR (k 1. 1. daného roku) v letech 2009–2013

Nová organizační struktura AOPK ČR a upravené působnosti

Nové organizační uspořádání reaguje na změnový a služební zákon 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.

Od 1. 1. 2015 vykonává AOPK ČR státní správu prostřednictvím 15 regionálních pracovišť, v jejichž čele stojí ředitel. V některých oblastech, např. u RP SCHKO Kokořínsko-Máchův kraj nebo u RP SCHKO Jeseníky, došlo ke změně vymezení působnosti. Z pohledu běžného občana se však mnoho nezmění. Přestože, jak bylo popsáno výše, dochází uvnitř AOPK ČR k organizačním změnám, žadatel o rozhodnutí nebo jiný akt bude nadále podávat žádosti na regionálním pracovišti (místní pobočce) AOPK ČR tak, jak byl zvyklý. Obecně bude platit, že je-li žádost podána na jakémkoli pracovišti, zakládá zamýšlené právní účinky. AOPK ČR takovou žádost vždy postoupí podle svého vnitřního uspořádání, které zohledňuje územní princip, regionálnímu pracovišti příslušnému k jejímu vyřízení. V rámci interně stanovených územních obvodů se bude rozhodovat na nejnižší úrovni. Z pohledu správního řádu bude pak výstupem prvostupňového řízení správní akt AOPK ČR, nikoli správy CHKO, jak tomu bývalo doposud. Připouští-li to zákonná úprava, bude se moci oprávněný účastník proti rozhodnutí AOPK ČR odvolat k ministerstvu životního prostředí.

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, bude AOPK ČR nadále vykonávat neopominutelné poslání v oblasti odborné podpory výkonu státní správy, provádět inventarizační přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, a dále ukládat, zpracovávat, vyhodnocovat a poskytovat data v ochraně přírody.

Další neopominutelnou agendou AOPK ČR s celorepublikovou působností (vyjma území národních parků a jejich ochranných pásem a území chráněné krajinné oblasti Šumava), která však nespadá do výkonu státní správy a řídí se soukromoprávními regulativy², je poskytování finanční náhrady za ztížené zemědělské nebo lesní hospodaření z prostředků státního rozpočtu podle § 58 odst. 2 an. zákona č. 114/1992 Sb. (ust. § 78 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.).

Shrnutí: čtyři pilíře a trocha strategické retrospektivy

Začátek devadesátých let je spojován s faktem, že o vysoce odborných věcech přestali rozhodovat neodborníci a byla založena speciální státní správa v ochraně přírody. Umožnil to v roce 1992 nový zákon o ochraně přírody a krajiny, nedávné přijetí změnového zákona pak tento proces z institucionálního pohledu zakončilo. Záhy se objevila potřeba finančních prostředků v oblasti péče o přírodní prostředí. Původně totiž byly pro jednotlivé správy chráněných krajinných oblastí určeny z dnešního pohledu až úsměvné objemy finančních prostředků v řádech tisíců až deseti tisíců korun. I to však postupně prošlo zásadní změnou. Nejdříve se objevily tzv. účelově vázané managementové provozní prostředky (celkově v řádech miliónů korun ročně) a následně se rozběhlo fungování tzv.



národních krajinotvorných programů, zejména PPK, PRŘS, resp. POPFK (celkem stovky miliónů korun ročně), v posledních letech doplněné o unijní Operační program Životní prostředí (kde jsou na jedno plánovací období alokovány miliardy korun). Přes mnohé otázky 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 náleзовé databáze apod.) je již dnes na přijatelné úrovni.

Nejproblematičtější si v současnosti stojí oborová práce s veřejností. Na začátku devadesátých let byla společenská atmosféra nebyvale nakloněná ochraně přírody, protože minulý režim tuto oblast trestuhodně zanedbával. Navíc zde existovaly také určité ideologické konotace, kdy se něco říkalo a něco zcela jiného dělalo. Práce s veřejností ale 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 se tématu věnují na různé úrovni: od vynikající přes průměrnou až po velmi nízkou, nadto málokdy úzce vázanou na státní ochranu přírody. Pozitivní nálada veřejnosti z celé řady důvodů postupně opadla a vlastní státní ochrana přírody v této oblasti vykazovala nedostatečnou anebo málo kvalitní práci. To se daří částečně napravovat až v posledních letech. Jsme si vědomi, že dobře informovaná veřejnost (od hospodářů přes samosprávy až po turisty) lépe pochopí smysl a nezbytnost racionální ochrany přírody. Je nade vše pochybnost, že všechny čtyři instrumenty moderní ochrany přírody (právní regulace, praktická opatření v krajině, odborně-průzkumné aktivity a práce s veřejností) se musí provádět vzájemně provázaně, a ne izolovaně. To vše při vědomí, že ochrana přírody opravdu, ale opravdu není klasická ekologie ani přírodověda, ale společenská disciplína, ve které

² Rozhodnutí zvláštního senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008 – 15

vědecké poznatky různých oborů hrají nena-hraditelnou, avšak samy o sobě nedostačující úlohu. Nový institucionální model ochrany přírody vznikající v roce 2015 dává ke zkvalitnění práce solidní předpoklady. Jak již bylo naznačeno, vnitřní uspořádání Agentury ochrany přírody a krajiny ČR pravděpodobně dozná změn ještě v důsledku systemizační vlny podle služebního zákona.

Závěr

Každá země má konstruovanou ochranu přírody odlišně. Odráží její vyspělost, historický rámec veřejné správy či společenské preference, a jakékoli srovnávání je proto problematické. Nicméně jeden z nejefektivnějších a nejrovinutějších modelů speciální správy ochrany přírody je rozpracován ve Spojených státech amerických (viz článek Pelc, Plesník 2012 OP).

Přijetím změnového zákona (a za předpokladu, že bude dořešeno postavení správ národních parků v novele zákona o ochraně přírody a krajiny) se Česká republika zařadí z tohoto pohledu mezi nejvyspělejší země.

Pozn. red.: Schéma organizační struktury AOPK ČR platné k 1. lednu 2015 naleznete v kuléru na str. I.

