



Zachraňme stromy

Komplexní návrh k novelizaci zákona o ochraně přírody

Arnika – Centrum pro podporu občanů

1. listopadu 2008

Více informací: <http://stromy.arnika.org>



ZACHRAŇME STROMY



Význam mimolesní zeleně

Stromy jsou charakteristickým prvkem našeho životního prostředí, prvkem o to důležitějším v době či místě se silně znečištěným prostředím. Ostrůvky zeleně v intenzivně využívané krajině a v umělém prostředí měst vytvářejí kyslík, osvěžují vzduch, zachycují prach a škodliviny, hubí mikroorganismy, poskytují stín a tlumí hluk. Zeleň v prostředí takřka odtrženém od přírody umožňuje vnímat přirozené rytmy, střídání dob vegetace a vegetačního klidu. Stromy a veřejná zeleň jsou pro nás zdrojem odpočinku, inspirace a estetických požitků. Stromy vysazované od renesance podél řek a cest jsou důležitým životním prostorem pro řadu živočichů, utvářejí typickou českou krajinu a připomínají moudrost našich předků. Úbytek zeleně ohrožuje lidské zdraví.

Vegetace působí jako přirozený filtr škodlivých látek v ovzduší. Mezi různé škodliviny, které stromy zachytávají, patří především jedovatý přízemní ozón a jemný poléťavý prach, který na sebe váže řadu toxických látek, dále oxidy síry a dusíku, oxid uhelnatý a další látky. Američtí vědci z týmu Davida J. Nowaka ve svém článku publikovaném v roce 2006 vypočetli, že stromy ve městech Spojených států odstraní ročně z ovzduší 711 000 tun škodlivin. Hodnotu těchto služeb vědci vypočetli na 3,8 miliardy dolarů.

Stromy zlepšují vlastnosti vzduchu jednak tím, že jej zvlhčují – tím zlepšují jeho kvalitu z hlediska lidského zdraví (to je velmi důležité zejména pro astmatiky), ale také tím, že uvolňují do svého okolí silice (tzv. fytoncidy), které hubí nebezpečné choroboplodné zárodky.

Stromy vyrovnávají teplotní extrém. V zimě brání vysokým tepelným ztrátám budov v jejich blízkosti, neboť zmírňují proudění studeného vzduchu. Vegetace je schopna snížit tepelné ztráty o 20 až 50 %. V létě naopak vegetace ochlazuje své okolí lépe a efektivněji než veškerá klimatizační zařízení. Vzrostlý, vodou dobře zásobený strom může během jednoho dne odpařit až 400 litrů vody, a z ovzduší tak odčerpá téměř 280 kWh tepelné energie. Tato energie se uvolní v noci při kondenzaci páry; vznikne rosa. Pod stromy lze proto ve dne proto naměřit až o 3 °C nižší teplotu než v okolí, v noci naopak teplotu o tři stupně vyšší.

Stromy vytvářejí kyslík. Vzrostlý strom ho vyrobí takové množství, že by teoreticky pokrylo potřebu kyslíku k dýchání nejméně deseti lidí.

Zeleň funguje jako účinná protihluková bariéra, díky členitému povrchu může snížit hluk frekventované ulice na přijatelnou míru.

Stromy utvářejí krajinu. Význam stromů pro krajinu si naši předkové uvědomovali přinejmenším od renesance. V té době začíná přechod od krajiny obývané a využívané, ke krajině utvářené, ke krajině komponované, krajině kulturní. Stromořadí vysazovaná v renesanci a baroku zajišťovala dominantní místo v krajině šlechtickým sídlům, různým letohrádkům, církevním objektům. Utváření krajiny v té době je typické velkorysým přístupem. Dodnes můžeme obdivovat stromy vysazené v těch dobách a jejich myšlenkovým dědictvím je i dnešní tradice stromořadí.

Stromy jsou posledním zbytkem přírody ve městech. Zeleň v městském prostředí takřka odtrženém od přírody umožňuje vnímat přirozené rytmy, zejména střídání ročních období. Zelené plochy a parky jsou místem ke sportování i odpočinku, stromy jsou zdrojem inspirace a estetických požitků.

Strom je biotopem dalších, na něj vázaných druhů rostlin a živočichů. Zejména dožívající, trouchnivější stromy s dutinami nabízejí příležitosti k životu bohaté paletě druhů včetně druhů ohrožených a chráněných. Jednotlivé stromy v zemědělské krajině slouží jako útočiště pro ptáky a pro hmyz.

Mizení dřevin mimo les

V souvislosti s rozvojem českých měst, s tlakem na rozvojové plochy v centrech a s rozvojem celkové infrastruktury došlo v posledním desetiletí k častým střetům stavební činnosti se zelenými plochami a zde rostoucími dřevinami. Připočítá se i ne zcela odůvodnitelný, ale významný trend u vlastníků a správců zeleně, kteří dávají přednost kácení před soustavnou údržbou stromů nebo jejich okolí. V posledních letech navíc mizí pod záminkou bezpečnosti dopravy z krajiny i celé staleté aleje.

Ačkoliv v České republice statisticky přibývá celkové plochy lesa (resp. zvyšuje se výměra pozemků plnících funkci lesa), rozptýlené zeleně (stromů a keřů) pravděpodobně ubývá. Přesné statistiky chybějí, ale v souvislosti s prokázanou zvyšující se urbanizací, se zahušťováním stávající zastavěné plochy sídel a ze zkušeností např. naší (poradny Arniky – Centra pro podporu občanů) nebo orgánů veřejné správy (např. České inspekce životního prostředí), které byly získány prostřednictvím podnětů veřejnosti, tento závěr lze učinit. Zatímco totiž kdekdo kácí, málokdo sází.

Návrhy na změnu právní úpravy dřevin mimo les

Přestože český právní řád zavedl v zákoně o ochraně přírody od roku 1992 poměrně progresivní ochranu tzv. dřevin rostoucích mimo les (včetně povinnosti vysázet za kácené stromy náhradní výsadbu nových stromů), praxe ukázala mnohé nedostatky a nejasnosti těchto šestnáct a půl let neměněných pravidel. Jelikož má úbytek zeleně ve městech přímý vliv na zhoršování životního prostředí a následně poškozování zdraví obyvatel (z poslední doby např. výzkum Akademie věd ČR) a naopak její zachování v budoucnosti ukáže míru vyspělosti naší společnosti, navrhuje se zanést, upravit nebo upřesnit v současném právním řádu následující instituty týkající se kácení dřevin mimo les:

1) Nezávisle posuzovat hodnotu stromů

V případě kácení významných stromů je nutno zavést povinné odborné posudky. Odborně způsobilá osoba mimo jiné vyčíslí, k jaké ekologické újmě by kácením došlo.

Ve většině případů musí dnes ke kácení dřevin rostoucích mimo les vydat povolení příslušný orgán ochrany přírody, což je v zásadě obecní (městský) úřad. O povolení ke kácení může požádat pouze vlastník pozemku nebo nájemce pozemku se souhlasem vlastníka. Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“), může úřad vydat povolení ke kácení pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Zákon o ochraně přírody ani prováděcí vyhláška k němu dnes neříká, jak „moc“ závažný má být důvod a jak přesně se hodnotí význam stromů. Většina úřadů dnes nezaměstnává dendrology, ani jejich úředníci nejsou speciálně proškoleni pro odhady významu dřevin z hlediska kulturního a přírodního. Povolovací praxe se tak pohybuje od případů, kdy starosta malé obce v roli úředníka sám posoudí závažnost kácení i zdravotní stav stromů, až po případy zejména magistrátů statutárních měst, které v případě kácení většího počtu stromů nařídí znalecký posudek, jenž přesně popíše stav stromů a určí jejich celospolečenskou hodnotu převedenou na peníze. Navíc správný řád, podle kterého obecně postupují všechny úřady, naznačuje, že je nutné v každém správním řízení zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud ale správní orgány nedostanou přesnější návod, jak stromy hodnotit, nebudou obecně posudky vyžadovat ani v těch nejspornějších nebo nejzávažnějších případech.

Posouzení významu dřevin je důležité jednak k posouzení pravdivosti a závažnosti žadatelem uváděných důvodů pro kácení, jednak se z hodnoty stromů a keřů odvozuje výše případné náhradní výsadby. Již dnes „uvědomělé“ úřady samy ve sporných případech nebo na žádost dalších účastníků řízení (sousedé, nevládní organizace) objednávají na své náklady posudky soudních znalců z oboru dendrologie, anebo využívají služeb odborné státní Agentury ochrany přírody a krajiny. Znalci jsou zároveň schopní vyčíslit tzv. ekologickou újmu, která pokácením stromů vznikne a kvůli které se ukládá náhradní výsadba. Sama Agentura navíc zpracovala volně dostupný počítačový program pro oceňování zeleně rostoucích mimo les, jehož využívání není úřadům doporučováno ani metodickými pokyny.

Rozdílná praxe při hodnocení dřevin je nespravedlivá vůči jednotlivým žadatelům a především vede ke zbytečnému kácení, jak dokazují výroční zprávy o kontrolní činnosti České inspekce životního prostředí ([http://www.cizp.cz/\(115jof45dy0of4jo02n32155\)/zdroj.aspx?typ=4&Id=2023&sh=2033859198](http://www.cizp.cz/(115jof45dy0of4jo02n32155)/zdroj.aspx?typ=4&Id=2023&sh=2033859198)).

Řešením je zakotvit v zákoně o ochraně přírody povinné vyhodnocení některých stromů (a to podle významu dřeviny daného např. její velikostí, listovou plochou, počtem dřevin ve skupině apod.) buď během

správního řízení, anebo již ve fázi žádosti o kácení, přičemž posudek by musel opatřit na určité dřeviny majitel stromu. Úřad, resp. majitel by mohli oslovit odborně způsobilou osobu, jejíž znalosti a nezávislost by garantovalo Ministerstvo životního prostředí (podobně, jak to již dnes funguje pro další oblasti ochrany životního prostředí).

Vládní návrh změny zákona na tento problém nijak nereaguje.

2) Rozhodovat o kácení objektivně

Malé úřady nemají dost vyškolených úředníků. Obce rozhodující o vlastních parcích jsou zas ve střetu zájmů. Kompetence by se měly převést na větší obce a sousední úřady.

Podle Výroční zprávy za rok 2007 provedla Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), která je dozorovým orgánem pro oblast ochrany přírody, 128 kontrol městských a obecních úřadů. Kontroly byly zaměřeny především na dodržování zákonných požadavků souvisejících s povolováním kácení dřevin. Přibližně polovina kontrol prokázala poměrně závažné nedostatky, zejména u malých obecních úřadů.

Podle závěrů ČIŽP nebývá uložena kompenzační povinnost náhradních výsadeb; pokud je uložena, pak není uveden konkrétní pozemek a termín, do kdy je výsadbu nutno provést a opatření je tak nevyzpytatelné. Odůvodnění povolení ke kácení jsou často velice vágní, neodpovídají zákonné povinnosti povolit kácení pouze za daných přesně specifikovaných okolností (zdravotní stav dřevin, akutní ohrožení bezpečnosti apod.). V rozporu se zákonem na ochranu přírody je někdy povoleno kácení pouze ústně, např. po projednání komisí pro životní prostředí. Podle informací z obecních úřadů citelně chybí výraznější metodické vedení ze strany nadřízených orgánů, proto inspektoři ČIŽP poskytují na místě odbornou podporu a doporučují opatření vedoucí k nápravě stavu.

V případě kácení stromů, které vlastní sama obec či město dochází ke dvěma typům problémů. Na malých obcích starosta běžně vystupuje v dvojjediné roli – jako zástupce obce, tedy vlastníka stromů a žadatele o povolení kácení, a dále jako oprávněná úřední osoba obecního úřadu, který kácení povoluje. Veškeré úřadování se pak odbude v hlavě starosty, někdy i doslova bez vykonání všech oficiálních procedur. V případě měst je pak zřetelný tlak na úředníky městského úřadu ze strany vedení města, tedy zaměstnavatele, aby rozhodovali v souladu se zájmy města, ať již je žadatelem samotné město, či jde o podnikatelský záměr podporovaný radnicí.

V současné době vykonávají agendu související s kácením dřevin všechny obecní úřady (tzv. úřady obcí I. stupně či typu), tj. všech 6 390 obecních úřadů v ČR. Tedy včetně těch, kde úřad tvoří jediná osoba – neuvolněný starosta vykonávající další správní činnosti vedle svého zaměstnání. Usnesení vlády č. 238 z března 2004, které reagovalo na analýzu působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, nařídilo Ministerstvu životního prostředí připravit jednotnou právní úpravu problematiky kácení dřevin. Jako možnou změnu navrhlo právě převedení kompetencí na obce s rozšířenou působností (obecní úřady obcí III. stupně) s cílem systém co nejvíc zjednodušit.

Nyní projednáván návrh novely zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou v říjnu 2008 předložila do Poslanecké sněmovny vláda jako tisk č. 632 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=632>, dále jen „vládní návrh změny zákona“), řeší převod kompetencí jen napůl.

Obecní úřady jsou dnes oprávněny přijímat jednak žádosti o povolení kácení dřevin, tj. u vzrostlejších stromů, kde majitel může kácet až po vydaném povolení ve správním řízení. Dále úřady přijímají oznámení o kácení, což je dnes případ zejm. kácení silničních stromořadí a kácení z důvodu havarijního stavu dřevin. Právě tuto druhou kompetenci navrhuje vláda převést na obce s rozšířenou působností. Důvodem je výslovně zájem na zkvalitnění výkonu státní správy v oblasti ochrany dřevin. Malé obecní úřady nevyužívají svoje kompetence oznámené kácení omezit nebo úplně zakázat v tom případě, kdy odporuje požadavkům na ochranu dřevin (viz série pokut za masivní kácení silničních stromořadí v zimě 2006/2007 – [http://www.cizp.cz/\(2d0sic45a5152fx250gygam\)/default.aspx?id=769&ido=417&sh=2098643160](http://www.cizp.cz/(2d0sic45a5152fx250gygam)/default.aspx?id=769&ido=417&sh=2098643160)).

Zároveň Ministerstvo životního prostředí ani vláda nevyšetřili, proč neřešit kompetence komplexně.

Nevysvětlili, proč nepřenést i běžné povolování ve správním řízení, které klade ještě větší nároky na odbornost a týká se ještě důležitějších dřevin, z nejmenších obecních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Znění případného pozměňovacího návrhu k tomuto vládnímu návrhu změny zákona týkající se převodu kompetencí je součástí tohoto dokumentu.

Případy, kdy o žádosti obce rozhoduje jí zřízený obecní úřad, tedy kdy o žádosti vedení obce či města rozhoduje jeho zaměstnanec – úředník, považují nevládní organizace za podezřelé a pojmenovali je jako „systémově podjaté“. Nejvyšší správní soud v minulosti rozhodl, shodou okolností právě v kauze povolování kácení stromů na obecních pozemcích, že nelze mít automaticky za to, že všichni úředníci obecního úřadu jsou podjatí, pokud rozhodují v přenesené působnosti o věci jejich obce (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 503 publikované v č. 4/2005 Sb. NSS). To je dáno současným modelem výkonu státní správy, který umožňuje přenést tento výkon z čistě státních orgánů v mezích zákona na další veřejnoprávní subjekty, tedy i na orgány samosprávy. Na druhou stranu podle našeho názoru nebrání čistě technicky nic takové právní úpravě kompetencí v jednotlivých zákonech, zde v zákoně o ochraně přírody, která by zabránila případům porušujícím obecnou zásadu správy, že „by nikdo neměl rozhodovat ve vlastní věci“.

Řešením by mohlo být např. zařazení tzv. právní fikce vyloučení všech úředníků správního úřadu, a to v případě, že mají projednávat žádost obce, která je zaměstnává. Pokud by tedy nastala taková fikce, stav, kdy jsou vyloučeni všichni úředníci pro vztah k projednávané věci, už umí řešit správní řád (§ 131 odst. 4: Nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob... způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.). Legislativně tento návrh může být obtížnější prosadit, protože v oblasti veřejné správy existuje mnoho případů, kdy obecní úřady fakticky rozhodují ve „vlastní“ věci, zejména je to oblast stavební činnosti a investičních záměrů měst žádajících své městské (stavební) úřady o jejich povolení, a takovýto ojedinělý zásah by odůvodňoval vlnu dalších zásahů znamenajících určitou revoluci v již jednou zásadně změněném systému výkonu veřejné správy. Protože však tato „revoluce“ by byla pouze v rovině přesouvání kompetencí v jednotlivých řešených případech, neznamenala by na úplné výjimky přesouvání objemu kompetencí a nebyla by náhlá, jak tomu bylo u změny systému.

Vládní návrh novely zákona nereaguje na řešení „systémové podjatosti“ a neřeší potíže s uplatňováním zásady „nikdo by neměl rozhodovat ve vlastní věci“.

3) Chránit stromořadí v krajině

Je třeba zrušit výjimky silničářů a správců toků, kteří smějí kácet aleje a břehové porosty bez povolení. O stromech má vždy rozhodovat orgán ochrany přírody.

Podle současného zákona o ochraně přírody je ke kácení třeba vydat povolení, a to v řádném správním řízení. Z tohoto pravidla existuje významná výjimka, která se slovy zákona nazývá „kácení při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů“. Z těchto zvláštních předpisů vyplývá, že správci silnic, železnic, vodních toků, elektrického vedení a další infrastruktury, mohou v případě, že stromy nějak ohrožují spravovanou věc, kácet. Mají ovšem povinnost kácení oznámit 15 dnů před zahájením.

První problém je ten, že není vůbec jasné, na jaké všechny případy se takové oprávnění vztahuje (zákon o ochraně přírody dává jen příkladný a nezávazný výčet v poznámce pod čarou a zvláštní zákony se navzájem v úpravě dosti liší). Dalším, že je rozsah zvláštního oprávnění zneužíván k rozsáhlým kácením dřevin bez faktické potřeby, např. podél silnic odůvodňovaným údajným ohrožením bezpečnosti provozu (ve skutečnosti šlo v roce 2007 o mírnou zimu a správci silnic zřejmě neměli příliš práce s odklizením sněhu). Poslední problém už byl zmíněn výše – obecní úřady mají sice pravomoc oznámené kácení omezit nebo zakázat, pokud vybočuje z rámce zvláštního zákona nebo nemá oznámení náležitosti, ale zejména úřady na malých obcích I. stupně si nevědí s takovou pravomocí rady a kácení excesy tolerují.

Obavy z ohlašovacího režimu a upřednostnění režimu povolovacího potvrdilo i samo Ministerstvo životního prostředí, když nejprve vydalo metodický pokyn obecním úřadům. Do vládního návrhu změny zákona pak navrhlo podřídit všechno kácení silničních alejí a stromů podél železničních tratí pod povolovací režim. Nově by tedy měly rozhodovat o tom, zda bude vykácení stromořadí povoleno, obecní úřady. Povolovací řízení počítá s účastí veřejnosti a také dává obcím právo požadovat náhradní výsadbu.

Vládní návrh změny zákona ovšem nepočítá se zpřísněním kácení podél vod a pod vedením drátů vysokého napětí, která také mohou být správci či majiteli pouze ohlášena. A to i přesto, že se za zákonné vymezení této činnosti („údržba břehových porostů... tak, aby se nestaly překážkou odtoku vody při povodňových situacích“; „odstraňování a oklešťování stromů a jiných porostů ohrožujících bezpečně a spolehlivě provozování zařízení přenosové soustavy“) v praxi často vydává kácení zdravých stromů nic a nikoho neohrožujících, jak potvrdila i Česká inspekce životního prostředí. I v těchto případech by mohly orgány ochrany přírody kácení významných stromů povolovat, aniž by je to významně zatížilo, a předešlo se tak plošnému odstraňování břehového porostu a škodlivým zásahům do významného krajinného prvku vodní tok či údolní niva.

4) Zapojit veřejnost do rozhodování

Na základě pouhého oznámení dochází k rozsáhlému kácení také ve městech a obcích. Je nutné omezit kácení na oznámení, kdy se veřejnost nemůže účastnit rozhodování.

Dnes lze legálně pokácet strom bez jakékoliv povinnosti požádat nebo oznamovat jen tehdy, pokud roste na pozemku fyzické osoby a pokud je obvod jeho kmene (měřený ve výšce 130 cm nad zemí) menší než 80 cm. Podobně to je i s keřovými porosty s menší rozlohou než 40 m². Kácení může provádět v těchto případech jen majitel nebo další osoba s jeho souhlasem. Povinnost oznámit pokácení alespoň dodatečně platí u stromů, které hrozí zřícením a mohou způsobit zranění nebo škodu. Povinnost oznámit kácení předem je stanovena jednak u kácení na základě oprávnění podle zvláštních předpisů (viz výše), nebo též z důvodů zdravotních či pěstebních. Ačkoliv Ministerstvo životního prostředí vykládá sobě podřízeným obecním úřadům oba pojmy velmi úzce, Česká inspekce životního prostředí stále eviduje pokusy nezákonně kácet na základě pouhého oznámení celá uliční stromořadí (zneužití pěstebních důvodů, konkrétně důvodu „obnovy porostů“), pokusy drasticky zasáhnout do parků (pěstební důvod – „výchovná probírka porostů“), nebo se prostě jen skryje pravý důvod údajným špatným zdravotním stavem.

ČIŽP i v těchto případech eviduje stovky případů, kdy se obecní úřady malých obcí „oznámeními o kácení dřevin“ odpovědně nezabývají, v naprosté většině případů nereagují nijak, nebo reagují sdělením, že nemají námitek, na což žadatelé, bohužel často i samotné samosprávy – radnice jako majitelé dřevin, spoléhají. Řešením je proto převést i tyto důvody kácení na oznámení pod povolovací režim. Správní řízení o vydání povolení ke kácení dřevin je nejvhodnější právní rámec pro objektivní a přezkoumatelné vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a závažnosti důvodů pro jejich kácení. Naplňuje se v něm zákonem o ochraně přírody (§ 70) a mezinárodními úmluvami (Aarhuská úmluva) zakotvená přímá účast občanů na ochraně přírody prostřednictvím jejich občanských sdružení. Nakonec je ve správním řízení umožněno uložit náhradní výsadbu, což oznamovací režim v žádném ze jmenovaných případů neumožňuje.

Vládní návrh změny zákona na tento problém nijak nereaguje.

5) Méně kácet, více sázet

Za vykácené dřeviny musí být vždy vysazeny nové. Pokud není možná výsadba v místě kácení, musí majitel újmu zaplatit do obecního fondu určeného na výsadbu dřevin.

Platná právní úprava předpokládá dvě možnosti kompenzace tzv. ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin rostoucích mimo les: formou náhradní výsadby nebo odvodem do obecního rozpočtu. Náhradní výsadba má být přiměřená, může být doplněna až pětiletou povinností o stromy pečovat a může být provedena i na pozemky obce či soukromé pozemky odlišné od pozemků, kde se kácí. Odvod do rozpočtu obce je možný v případě povolení kácení z důvodu výstavby, finance lze použít na zlepšení životního prostředí a výši stanoví zvláštní zákon. Dále zákon o ochraně přírody, prováděcí předpis i metodické pokyny Ministerstva životního prostředí o náhradě za kácení mlčí.

Zvláštní zákon o finančních odvodech za kácení nebyl nikdy přijat, tudíž tato možnost je jen teoretická. V praxi tudíž lze využít pouze náhradní výsadby a za 16 let existence zákona o ochraně přírody se vytvořila „praxe“ opravdu rozlišná. Za prvé není z formulace zákona o ochraně přírody, vůbec jasné, jestli je náhradní výsadba povinná. Za druhé je výsadba vázána na vyčíslení ekologické újmy, jejíž závazná metodika také neexistuje (viz první bod tohoto dokumentu). Za třetí má být „přiměřená“, což je neurčitý právní pojem, který opravňuje úřady vykládat jej velice široce v rámci svého uvážení. Za další není nutné ukládat náhradní výsadbu v místě kácení, ale kdekoliv v obci. Navíc není následná péče o vysazené stromy ani důsledně ukládána, ani není její dodržování kontrolováno, jak zhusta dokládá Česká inspekce životního prostředí. Objevily se i radnice, např. úřady centrálních městských částí Prahy nebo Pardubic, které tvrdí, že nenevidují na svém území žádné volné plochy pro náhradní výsadbu. Lze se setkat jak s vyloučením náhradní výsadby z důvodu, že za „neperspektivní“ nebo náletové dřeviny se výsadba pro bezcennost kácených stromů neukládá (Magistrát města Ostravy), s výsadbou „kus za kus“ – za jedince káceného výsadba nového jedince stejného druhu (Magistrát hl. m. Prahy), ale i s praxí přesného ocenění společenské hodnoty dřevin pomocí nejnovější metodiky státní Agentury ochrany přírody a krajiny a uložení povinnosti investovat 10 % vypočtené částky do sazenic původních druhů dřevin.

Vzhledem k právní jistotě žadatelů o povolení kácení, vzhledem k zabránění úbytku celkové zeleně ve městech, i úbytku zeleně v centrech měst a přímo na náběhách, je nutné sjednotit praxi náhradních výsadeb.

Řešení nabízí v prvé řadě výslovné stanovení povinnosti uložit náhradní výsadbu nebo odvod v každém případě. Dále je nutné v prováděcích předpisech stanovit systém vyčíslení ekologické újmy a princip přepočtu újmy na výsadbu či odvod, aby byly opravdu „přiměřené“, protože i správné uvážení musí mít své meze. Zvláštní zákon o odvodech za kácení dřevin musí řešit nejen případy kácení na místech budoucích staveb, kde by mělo být výhodnější vysadit dřeviny přímo v místě stavby nebo v jejím nejbližším okolí, ale i další případy, kdy nelze u žadatele očekávat, že sám stromy zasadí a ještě se o ně bude starat s pečlivostí dobrého hospodáře. Zároveň musí být „zelený fond“ (speciální neúročný bankovní účet, kam budou odvody směřovat), vázán jen na výsadbu dřevin, ne široce na „zlepšování životního prostředí“, jak to dnes předpokládá zákon o ochraně přírody. Zelený fond by měl navíc podle velikosti a typu obce svůj strop, takže by se musel pravidelně vyčerpávat, aby se kompenzace ekologické újmy projevila.

Vládní návrh změny zákona na tento problém nijak nereaguje.

Arnika – Centrum pro podporu občanů
Chlumova 17, 130 00 Praha 3
Telefon a fax: 222 781 471, e-mail: cepo@arnika.org
www.cepo.arnika.org

Tento materiál vzniknul v rámci projektu podpořeného grantem Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti a grantem Ministerstva životního prostředí ČR. Dárci neodpovídají za obsah tiskovin.



Ministerstvo životního prostředí
České republiky

Příloha:

Možné znění pozměňovacího návrhu k vládnímu návrhu změny zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, projednávaného v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 632:

K § 76 odst. 1

§ 76 odst. 1 písmeno a) zní:

„§ 76

(1) Obecní úřady

a) s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území povolují kácení dřevin podle § 8 odst. 1, ukládají náhradní výsadbu podle § 9 a vedou přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě podle § 9 odst. 2,“

K § 77 odst. 1

1. V § 77 odst. 1 písmeno h) zní:

„§ 77

Působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností

(1) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma,

h) povolují kácení dřevin podle § 8 odst. 1 a ukládají náhradní výsadbu podle § 9,“

2. Dosavadní písmena návrhu změny zákona (tisk 632) v § 77 h) až q) se označují jako písmena g) až r).

Odůvodnění

Podle Výroční zprávy za rok 2007 provedla Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), která je dozorovým orgánem pro oblast ochrany přírody, 128 kontrol městských a obecních úřadů. Kontroly byly zaměřeny především na dodržování zákonných požadavků souvisejících s povolováním kácení dřevin. Přibližně polovina kontrol prokázala poměrně závažné nedostatky, zejména u malých obecních úřadů. Podle závěrů ČIŽP nebývá uložena kompenzační povinnost náhradních výsadeb, a pokud je uložena, pak není uveden konkrétní pozemek a termín, do kdy je výsadbu nutno provést a opatření je tak nevyhmatelné. Odůvodnění povolení ke kácení jsou často velice vágní, neodpovídají zákonné povinnosti povolit kácení pouze za daných přesně specifikovaných okolností (zdravotní stav dřevin, akutní ohrožení bezpečnosti apod.). V rozporu se zákonem na ochranu přírody je někdy povoleno kácení pouze ústně, např. po projednání komisí pro životní prostředí.

Podle informací z obecních úřadů citelně chybí výraznější metodické vedení ze strany nadřízených orgánů, proto inspektoři ČIŽP poskytují na místě odbornou podporu a doporučují opatření vedoucí k nápravě stavu. V případě kácení stromů, které vlastní sama obec či město dochází ke dvěma typům problémů. Na malých obcích starosta běžně vystupuje v dvojjediné roli – jako zástupce obce, tedy vlastníka stromů a žadatele o povolení kácení, dále jako oprávněná úřední osoba obecního úřadu, který kácení povoluje. Veškeré úřadování se pak odbude v hlavě starosty, někdy i doslova bez vykonání všech oficiálních procedur. V případě měst je pak zřetelný tlak na úředníky městského úřadu ze strany vedení města, tedy zaměstnavatele, aby rozhodovali v souladu se zájmy města, ať již je žadatelem samotné město, či jde o podnikatelský záměr podporovaný radnicí.

V současné době vykonávají agendu související s kácením dřevin všechny obecní úřady (tzv. úřady obcí I. stupně či typu, dále jen „OÚ“), tj. všech 6 390 obecních úřadů v ČR. Tedy včetně těch, kde OÚ tvoří jediná osoba – neuvolněný starosta vykonávající další správní činnosti vedle svého zaměstnání. Usnesení vlády č. 238 z března 2004 – http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/995DDb599A8A8640C12571B6006D735F –, které reagovalo na analýzu působnosti vykonávaných orgány územních samosprávných celků, nařídilo Ministerstvu životního prostředí připravit jednotnou právní úpravu problematiky kácení dřevin. Jako možnou změnu navrhlo právě převedení kompetencí na obce s rozšířenou působností (obecní úřady obcí III. stupně, dále jen „ORP“) s cílem systém co nejlépe zjednodušit.

Nyní projednávaný návrh novely zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou v říjnu 2008 předložila do Poslanecké sněmovny vláda jako tisk č. 632 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=632>, dále jen „vládní návrh změny zákona“), řeší převod kompetencí jen částečně:

- OÚ jsou dnes oprávněny přijímat jednak žádosti o povolení kácení dřevin, tj. u vzrostlejších stromů (stromy o obvodu kmene nad 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí), kde majitel může kácet až po vydaném povolení ve správním řízení.
- Dále OÚ přijímají oznámení o kácení, což je dnes případ zejm. kácení silničních stromořadí a kácení z důvodu havarijního stavu dřevin. Právě tuto druhou kompetenci navrhuje vláda převést na ORP.

Argumentem je především to, že malé OÚ nevyužívají svoje kompetence oznámené kácení omezit nebo úplně zakázat v tom případě, kdy odporuje požadavkům na ochranu dřevin (viz série pokut za masivní kácení silničních stromořadí v zimě 2006/2007 – [http://www.cizp.cz/\(2d0sic45as5152fx250gygam\)/default.aspx?id=769&ido=417&sh=2098643160](http://www.cizp.cz/(2d0sic45as5152fx250gygam)/default.aspx?id=769&ido=417&sh=2098643160)). Zároveň Ministerstvo životního prostředí ani vláda nevysvětlili, proč neřešit kompetence komplexně. Nevysvětlili, proč nepřenést i běžné povolování ve správním řízení, které klade ještě větší nároky na odbornost a týká se ještě důležitějších dřevin, z nejmenších OÚ na ORP.

Přitom hlavní změnou právní úpravy kácení dřevin ve vládním návrhu změny zákona není převedení kompetencí, ale zavedení povolovacího režimu u dosud nejproblematictější skupiny kácení na oznámení, kde docházelo nejčastěji k pochybením – kácení dřevin na již zmíněných silničních pozemcích a také kácení stromů podél železničních drah. Nadále by již mělo probíhat řádné povolovací správní řízení, které umožňuje účast dotčených osob a které také umožňuje stanovit náhradní výsadbu. Podle předkladatele novely se tak řeší paradox, kdy na pouhé oznámení probíhalo kácení větších celků zeleně, než v režimu řádného povolování, který jediný umožňuje dostatečné posouzení všech veřejných zájmů na věci. Převedení (či zavedení) rozhodování o takto významné části agendy kácení dřevin se tak svěruje do kompetence OÚ, čímž předkladatel vytvořil další paradox:

Ačkoliv jednu kompetenci vládní návrh změny zákona uzmul obecním úřadům (OÚ) z důvodu neschopnosti zajistit její dostatečně odborný výkon, a změnil kvůli tomu i systém povolování, fakticky obecním úřadům (OÚ) rozšířil o to víc kompetenci jinou, která vyžaduje ještě větší schopnosti a odbornost.

Tím, že návrh přináší rozšíření změny kompetencí v oblasti ochrany přírody, dotkne se především veřejné správy. Soukromá a podnikatelská sféra budou změnou kompetencí dotčeny spíše minimálně a spíše v pozitivním směru – mírné oddálení rozhodování od dotčených osob, zejména domácností, bude vyváжено kvalitou rozhodování, které bude mít pozitivním dopad na širší spektrum domácností vnímajících problematiku kácení jako citlivou.

Nedomníváme se ani, že by převod dalšího objemu kompetencí z OÚ na ORP znamenal řádově vyšší navýšení vládou a jejím návrhem změny zákona předpokládaných nákladů na činnost ORP. Jelikož všechny ORP již tuto kompetenci vykonávají a dokonce velmi kvalitně, je mnohem efektivnější přidat prostředky jim na zvládnutí většího množství agendy, než vlastně vytvářet zcela nová pracovní místa na OÚ, vzdálená od metodicky schopných a dnes lépe fungujících pracovišť. Na druhou stranu vládní návrh změny zákona opomíjí zvýšení agendy OÚ v dosavadní podobě (zavedením povolovacího režimu u kácení podél dopravní infrastruktury) a nevyčísil tak požadavky na pracoviště OÚ, které tudíž požadujeme zahrnout do nákladů na rozvoj ORP.

Navrhujeme proto zpracovat do vládního návrhu změny zákona výše uvedené a odůvodněné změny.