

AKTUALIZACE SEZNAMU ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH DRUHŮ A ZMĚNY V DRUHOVÉ OCHRANĚ

JAN ŠÍMA, JANA ZMEŠKALOVÁ

Ing. JAN ŠÍMA

Ředitel odboru druhové ochrany

a implementace mezinárodních závazků na MŽP. Na MŽP působí již od roku 2002 a po celou dobu se věnuje agendě související se zajištěním ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

RNDr. JANA ZMEŠKALOVÁ

Od roku 2013 působí na Ministerstvu životního prostředí, oddělení druhové ochrany. Na MŽP se věnuje mj. přípravě nových záchranných programů a programů péče, přípravou aktualizace seznamu zvláště chráněných druhů a celkovému vyhodnocení efektivity nastavení systému druhové ochrany v ČR.

Téma ochrany ohrožených druhů má v časopise Fórum ochrany přírody i v rámci setkání Fóra své významné místo, přičemž pozornost je věnována nejen jednotlivým druhům, ale i přístupu k druhové ochraně jako celku (viz např. shrnutí diskuze ze setkání FOP z října 2014 v článku M. Hoška a J. Duška v časopisu FOP 01/2015 Druhová ochrana potřebuje změnu). V tomto příspěvku se pokusíme shrnout informace o dlouhodobě diskutované a připravované aktualizaci seznamu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (ZCHD) i výhledu možných změn v druhové ochraně do budoucna.

HISTORIE PŘÍPRAVY ZMĚN SEZNAMU ZCHD

Ochrana planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů (tzv. obecná ochrana) i vybraných, ohrožených a vzácných druhů (zvláštní druhová ochrana) byla ve své době relativně moderním způsobem nastavena zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK), byť z části vycházela z předchozí úpravy v zák. č. 40/1956 Sb. Na zákonnou ochranu navazovalo stanovení seznamu ZCHD, který je součástí vyhlášky č. 395/1992 Sb. (příloha č. II a III) a aktuálně čítá 846 taxonů. Principy druhové ochrany stanovené zákonem ani seznam ZCHD se za více než 25 let významněji nezměnily. V rámci ZOPK bylo, přes řadu dílčích změn, zásadní pouze doplnění ustanovení souvisejících s transpozicí evropských předpisů v oblasti ochrany přírody v roce 2004 - zakotvení obecné ochrany ptáků a úpravy ustanovení týkajících se ZCHD. Ze stejných důvodů byl upraven také seznam ZCHD v roce 2005, resp. 2006 (novelizační vyhláška č. 175/2006 Sb.). Poslední změnou pak bylo vyřazení kormorána velkého ze seznamu ZCHD, ke kterému došlo v roce 2013. Přesto nebo právě proto existuje již dlouho snaha aktualizovat seznam ZCHD tak, aby reflektoval

změny, k nimž z hlediska stavu jednotlivých druhů i celkového poznání dochází. Obdobně se opakovaně objevují úvahy o úpravě celkového přístupu k obecné i zvláštní ochraně druhů v rámci ZOPK.

První kroky ve vztahu k aktualizaci seznamu ZCHD začaly okolo roku 2000 spolu s přípravou ČR na vstup do EU a analýzou nezbytných transpozičních změn v návaznosti na předpisy EU v oblasti ochrany přírody, tedy směrnici 92/43/EHS „o stanovištích“ a směrnici 79/409/EHS „o ptácích“. V té době byla připravována tzv. velká novela ZOPK, která zahrnovala výrazné změny v oblasti zákonné ochrany zvláště chráněných druhů. V návaznosti na to Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) připravovala podklady pro novou vyhlášku, včetně seznamu zvláště chráněných druhů v členění podle připravované zákonné úpravy. V rámci příprav oslovila odborníky na jednotlivé skupiny druhů (včetně specialistů na mechy a lišejníky, které dosud chráněny nebyly) a v konzultaci s nimi byla zahájena tvorba nového seznamu. Ke konci roku 2001 byly k dispozici první ucelené návrhy legislativních změn včetně nového seznamu ZCHD, které byly podkladem pro jednání o připravované novelizaci.

S ohledem na vývoj jednání k transpozici předpisů EU však byly nakonec navrhované úpravy ZOPK (viz zákon č. 218/2004 Sb.) i rozsah změn vyhlášky č. 395/1992 Sb., resp. seznamu ZCHD, omezeny. Součástí novelizační vyhlášky č. 175/2006 Sb. bylo proto pouze doplnění druhů vyžadujících tzv. přísnou ochranu podle směrnice 92/43/EHS „o stanovištích“, tedy doplnění druhů uvedených v příloze IV směrnice, jejichž zvláštní ochrana dosud nebyla v ČR zajištěna. S ohledem na požadavky směrnice (formulaci zákazů a především podmínek pro povolení výjimek podle čl. 16 směrnice) bylo možné tyto druhy zařadit jen do kategorie kriticky nebo silně ohrožených. U zbývajících kategorie „ohrožených“ druhů

nebyly požadavky směrnice dostatečně zajištěny při postupu podle § 49 odst. 2 a § 50 odst. 3 ZOPK. Kromě nově doplňovaných druhů proto byla část druhů přeřazena z kategorie ohrožených do vyšší kategorie (např. zvonek český, křeček polní a další). Zohledněny byly částečně i faktické trendy vývoje populací a míry ohrožení jednotlivých druhů, např. bobr byl přeřazen z kategorie kriticky ohrožených druhů mezi silně ohrožené (kategorie „ohrožené“ byla a stále je s ohledem na výše zmíněný limit pro „směrnicové“ druhy nevyužitelná) nebo tchoř stepní z kategorie ohrožených druhů mezi kriticky ohrožené. Veškeré popsání změny seznamu ZCHD se však týkaly pouze druhů řešených směrnici o stanovištích. Zajištění rozsáhlejší aktualizace seznamu ZCHD, která by odrážela vývoj stavu všech druhů, bylo tedy nadále potřebné řešit. Proto souběžně se zpracováním transpozičních úprav seznamu ZCHD, resp. návrhu vyhlášky č. 175/2006 Sb., pokračovala AOPK ČR v přípravě návrhu celkové aktualizace (se zohledněním výsledné podoby ZOPK po novelizaci v roce 2004). V průběhu roku 2005 AOPK ČR, na základě zadání MŽP, navrhla úpravu dosavadního přístupu s cílem maximálně využít tehdy relativně aktuálních červených seznamů (ČS cévnatých rostlin 2000, ČS obratlovců 2003 a další) a zahájila přípravu podkladů pro jednotlivé skupiny druhů. Snahou při tom bylo proces objektivizovat s předpokladem, že takový přístup usnadní budoucí projednávání aktualizovaného seznamu ZCHD s ostatními resorty a dalšími subjekty. Navržena byla kritéria hodnocení a výběru druhů, v nichž mělo zásadní postavení zařazení druhu do červeného seznamu. Vzhledem k potřebě další prioritizace a hlavně zajištění efektivity zákonné ochrany (která formulací ochranných podmínek, resp. zákazů v § 49 a 50 ZOPK reflektuje jen část ohrožujících faktorů) byla stanovena doplňková kritéria, jako je míra fyzického ohrožení jedinců (sběrem či lovem v přírodě atp.), zranitelnosti a ohrožení biotopů druhu či geografický význam druhu (endemity, relikt) atp., přičemž formulace těchto kritérií odpovídala specifikům každé z posuzovaných skupin druhů. Do přípravy návrhů byli opět zapojeni odborníci na jednotlivé taxonomické skupiny, kteří se podíleli přímo nebo v rámci konzultací a pracovních jednání na vymezení kritérií, celkovém hodnocení druhů i finální podobě návrhu seznamu ZCHD.

V průběhu roku 2005 tak byl, jako modelový příklad, připraven návrh aktualizace seznamu pro skupinu obratlovců a dále revidovány dříve rozpracované návrhy pro mechorosty, lišejníky a houby. V případě cévnatých rostlin a bezobratlých živočichů byly podklady zpracovávány i v průběhu roku 2006 a v roce 2007 pak bylo samostatně připraveno Lesnickou a dřevařskou fakultou MZLU vyhodnocení dřevin pro zařazení na seznam ZCHD.

Připravené návrhy seznamu (obratlovců, bezcévných rostlin a hub) byly v průběhu let 2005 a 2006 představeny zástupcům akademických pracovišť, nevládních organizací a dalších stakeholderů, a to nejen v oblasti ochrany přírody (např. LČR). Zároveň bylo v souladu s požadavky klíčového ustanovení § 55 odst. 2 ZOPK, které požaduje dosažení dohody mezi MŽP a Ministerstvem zemědělství (MZe) na vyhlášení (znění) seznamu ZCHD, zahájeno mezirezortní jednání. Jednání však ukázala, že i přes výše zmíněnou snahu o objektivizaci přístupu k návrhu seznamu ZCHD, považuje MZe a další subjekty za klíčová jiná východiska a jiné údaje o stavu jednotlivých druhů (hlavně v případě šelem, dravců atp.). Odlišný pohled také přetrvával (z předchozích jednání k novele ZOPK) i v interpretaci požadavků směrnice a způsobu jejich transpozice, tedy zejména v otázkách, co vyplývá z požadavku „přísné ochrany“ dle směrnice 92/43/EHS „o stanovištích“ a jak je tím např. limitováno zařazení jednotlivých druhů do kategorií ochrany (viz výše). V případě hub a bezcévných rostlin směřovaly požadavky obecně k co největšímu zpřesnění dat o druzích, lokalizaci jejich výskytu a ochranných či managementových nároků.

Počátkem roku 2006 Evropská komise (EK) informovala ČR o nedostacích v oblasti transpozice směrnice v rámci ZOPK a záměru zahájit infringementové řízení. V červnu 2006 pak EK skutečně zaslala tzv. formální upozornění jako první krok v rámci řízení o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství. To vedlo k zahájení prací na nápravě, tedy návrhu změn těch ustanovení ZOPK, které EK identifikovala jako sporné. Tyto změny se týkaly také ustanovení v oblasti druhové ochrany, zvažovány byly opět varianty výraznějších změn a s ohledem na to byla přerušena další jednání a práce na aktualizaci seznamu ZCHD. Výsledné změny ZOPK byly po dlouhé době připraveny a projednávání přijaty až v závěru roku

2009 novelizačním zákonem č. 349/2009 Sb. V oblasti druhové ochrany došlo ke změnám v § 56 ZOPK, ty se však nakonec nijak nedotkly přístupu k seznamu ZCHD (byť poslancekým pozměňovacím návrhem zakotvené rozlišení na „druhy chráněné podle práva evropských společenství“ a ostatní zvláště chráněné druhy bylo nutné výkladově i prakticky řešit a začít tyto „skupiny“ v rámci ZCHD rozlišovat).

K další přípravě aktualizace se vrátila AOPK ČR po dohodě s MŽP v roce 2011, přičemž základem byl návrh zpracovaný v předchozím období (po roce 2005). Kritéria a návrhy byly revidovány a konzultovány s odborníky na dané skupiny z akademické sféry i z praxe tak, aby byly zohledněny recentní informace o stavu a trendech u jednotlivých druhů. Výsledný návrh seznamu ZCHD obsahoval více než 1500 taxonů, přičemž zahrnoval nově i druhy ze skupin mechorostů a lišejníků. Ve vazbě na již uvedený § 55 odst. 2 ZOPK bylo znovu zahájeno projednávání návrhu s MZe. To si opětovně vyžádalo detailní doplnění biologických, ekologických i geografických podkladů ke všem taxonům a striktně se vymezilo vůči několika konkrétním druhům. K požadovanému doplnění bylo nutné u řady skupin druhů získat výrazně podrobnější data. Část potřebných údajů (pro mechorosty, houby, noční motýly a další) byla MŽP zadána jako tzv. výzkumná potřeba do Programu Beta Technologické agentury ČR a data tak byla doplněna během let 2015 a 2016 v rámci projektů realizovaných jednotlivými univerzitami a výzkumnými ústavy. Souběžně byl v tomto období celkový návrh seznamu revidován s cílem omezit jeho rozsah a více zohlednit význam deštníkových druhů, důvodem pro to byla efektivita využití seznamu v praxi. Pro účely dalších jednání AOPK ČR připravila v průběhu roku 2017 soubor „karet“ jednotlivých druhů shrnujících dostupné informace k jejich ohrožení a ochraně. Návrh aktualizace seznamu ZCHD je tak (již vlastně poměrně dlouho) připraven, ale i s ohledem na dosavadní zkušenosti je zřejmé, že projednání změn v celém rozsahu bude velice obtížné.

SOUČASNOST DRUHOVÉ OCHRANY

Nedostatky aktuální podoby celého systému druhové ochrany i možné změny stručně komentuje výše zmíněný článek ve FOP 01/2015. Obecně je potřebné reagovat na celoplošné faktory ohrožení a změny, kdy

často již nejde jen o ohrožení jednotlivých druhů, ale významný pokles početnosti a rozšíření u celých skupin (opylovači, obojživelníci, ptáci zemědělské krajiny a další), zásadní roli by tak měla převzít, dnes jen velmi omezeně fungující, obecná ochrana krajiny a přírodních stanovišť (*sensu lato*). Důraz na ochranu biotopů je samozřejmě potřebné zvýšit i v případě vzácných a ohrožených druhů, resp. je potřebné lépe rozlišovat přístup při ochraně a managementu podle jejich biologie, nároků a hlavních ohrožujících faktorů. Nejde při tom jen o změnu zákona, ten bude z principu vždy spíše restriktivním nástrojem, ale především o využití dalších možností, jak zvýšit motivaci k ochraně krajiny, stanovišť a druhů. Pokud jde o samotný ZOPK, potřeba změny nastavení zákonné ochrany ohrožených i běžných druhů a podmínek pro ně byla v předchozích letech opakovaně diskutována. Rozsáhlejší změny ZOPK v oblasti druhové ochrany byly předmětem jednoho z návrhů transpoziční novely ZOPK před vstupem do EU, dílčím způsobem reflektovány při řešení hrozby infringementu v letech 2006-09 a samozřejmě také významným tématem v rámci diskuze, která probíhala okolo roku 2010 k možnostem tvorby zcela nové právní úpravy v oblasti ochrany přírody. V současnosti je připraven pro takovou změnu základ v rámci aktuál-

ních koncepčních dokumentů, především Strategie ochrany biologické rozmanitosti 2016-25 (SOBR), kde ke změnám v druhové ochraně směřují 2 dílčí cíle:

cíl 2.2.1 Revidovat systém druhové ochrany – zajištěný 2 opatřeními (tj. termínovanými úkoly pro státní správu):

Objektivní posouzení účinností současných druhové ochrany založené dosud z větší části na ochraně jedinců (2017), Návrh a zavedení nového pojetí systému druhové ochrany beroucí ohled na ochranu biotopů druhů (2022);

cíl 2.2.2 Sledovat a vyhodnocovat stav druhů – 2 opatření:

Zavedení systému pravidelného sledování a vyhodnocování stavu druhů prostřednictvím červených seznamů (2020), Zavedení pravidelné aktualizace seznamu zvláště chráněných druhů na základě pravidelného vyhodnocování jejich stavu (2022).

SOBR tak předpokládá logický postup - nejdříve vyhodnotit stávající úpravu, specifikovat její nedostatky a definovat východiska a pak navrhnout systematickou změnu druhové ochrany se zvýšením důrazu na ochranu biotopů. Změna seznamů ZCHD, které budou podloženy vyhodnocením míry aktuálního ohrožení, tedy červenými seznamy, by se měla odvíjet od tohoto kroku. Vyhodnocení a návrh změny ZOPK musí reflektovat jak věcné, odborné potřeby dru-

hové ochrany, tak zároveň řešit i procesní a jiné problémy. I to ale má samozřejmě řadu vnějších limitů, jak společenských (odlišné představy o tom, jak ZOPK změnit), tak i legislativních. Respektovat je nutné např. evropské směrnice, které jsou dobrým základem, ale v dílčích aspektech, resp. u jednotlivých druhů, nemusí odpovídat představě o změně směřující od ochrany jedinců k ochraně stanovišť apod.

Co se aktuálně v tomto směru připravuje? Zadání vyhodnocení efektivity druhové ochrany v souladu se SOBR proběhlo v závěru roku 2017 a jeho zpracování je plánováno v roce 2018. V nacházejících měsících bude zahájena diskuze se zástupci odborné sféry a s dalšími relevantními partnery k možným změnám v systému druhové ochrany. Zkušenosti z posledních, resp. všech novel ZOPK, však ukazují, že výsledek nelze příliš předjímat a snaha o změnu nemusí dospět k úspěšnému cíli. Z tohoto důvodu nyní existuje víc scénářů dalšího postupu a kromě diskuze o změně zákonné úpravy druhové ochrany bude nadále „na stole“ i další příprava aktualizace seznamu ZCHD (nebo alespoň těch nejakutnějších částí) v intencích současného systému druhové ochrany.

