

Úvahy nad dalším směřováním druhové ochrany v ČR

David Lacina, Pavel Pešout

Současný systém druhové ochrany je v České republice nastaven od r. 1992 a za tu dobu se až na menší úpravy v souvislosti se vstupem do Evropské unie prakticky nezměnil. Čtvrtstoletí je dostatečně dlouhá doba k vyhodnocení jeho efektivity. I když uvažíme pokračující negativní vlivy, jako je

opouštění krajiny, pokračující intenzifikace zemědělství, fragmentace krajiny, dopady změn klimatu ad., je zjevné, že účinnost legislativních, ekonomických a informačních nástrojů či jejich uplatňování jsou nedostatečné. Nedokážeme účinně čelit úbytku druhové diverzity.



Louky v podhůří Jeseníků se sníženou intenzitou hospodaření. Foto Pavel Pešout

První snahy o ochranu ohrožených druhů se v Českých zemích objevují před dvěma sty lety společně s prohlašování prvních přírodovědně cenných území za chráněné (Procházka 1926). Systematičtější úsilí o druhovou ochranu přichází na počátku 20. století, např. návrh zákona „na ochranu ptactva a slavička zvlášť a zřízení ptačích útulků“ formulovaný Jiřím Jandou (Pešout 2015). Zákonné ochrany ohroženým druhům se dostává až v r. 1956 přijetím prvního českého zákona o státní ochraně přírody a prováděcích vyhlášek o chráněných druzích rostlin (1958) a ochraně volně žijících živočichů (1965). Ochrana druhů

měla převážně konzervační charakter a probíhala zejména v rámci chráněných území. První systematické pokusy o záchranu vybraných ohrožených druhů přichází až v osmdesátých letech¹⁾. Přelomovým bylo přijetí současného zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) a jeho prováděcích předpisů v roce 1992.

Řadu let se vedou v odborné veřejnosti diskuse o nutnosti změn v legislativních i ekonomických nástrojích (např. Hošek, Dušek 2015), jejich potřebnost je zdůrazňována i ve strategických dokumentech, naposledy ve Strategii ochrany biodiverzity (2016). Druhová ochrana

přírody zásadní změny potřebuje, ne všechny však vyžadují obtížně dosažitelné změny legislativy a jsou realizovatelné již nyní.

Umožňuje naše krajina přežívání druhů?

Jak vypadá naše dnešní krajina? Je to mozaika zastavěných území, intenzivně obdělávaných ploch a ploch opuštěných či opouštěných. Přičemž zastavěnost a fragmentace krajiny narůstají, intenzita zemědělství a lesnictví se stále zvyšuje a proces opouštění ekonomicky marginálních ploch a homogenizace krajiny pokračují. Je nasnadě, že druhům vázaným na tradičně udržovanou a využívanou krajinu do období první poloviny minulého století zvoní hrana. Jsme tak svědky hromadného vymírání celých gild a společenstev druhů (př. Čížek et al 2009, Vermouzek et al. 2018). Přitom je jasné, že sebelépe opečovávaná zvláště chráněná území nemohou tuto situaci zachránit (viz dále). Řešením nemusí nutně být zásadní změny v legislativě, stačilo by lepší využívání stávajících nástrojů obecné ochrany přírody a přenastavení subvencí s cílem snížit intenzitu hospodaření, zvýšit konektivitu a obnovit heterogenitu krajiny (Čámská 2018), jež je pro biodiverzitu zcela zásadní (Konvička et. al. 2016, Kuras et al. 2018).

Jedním z nejdůležitějších ustanovení ZOPK jsou významné krajinné prvky (VKP), mezi které jsou zařazeny mj. všechny lesy, nivy, toky, rybníky, a další segmenty krajiny lze jako VKP registrovat. Proto je možno ve prospěch přežití ohrožených druhů ovlivňovat hospodaření

na dostatečně velkých plochách (Pešout, Hošek 2012). VKP jsou chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Bezsporu jedním z indikátorů udržení kvality VKP je stav společenstev rostlin a živočichů²⁾. Nemusíme však pro udržení funkcí VKP využívat jen restriktivní nástroje, ale i motivační a další. Bude též třeba metodicky vést orgány ochrany přírody. Zatímco o potřebě uchování morfologie vodních toků či využívání niv je informovanost dostatečná, tak např. rozpoznání (a tedy i ochrana či nastavení správné péče) všech funkcí VKP les nebo rybník, důležitých pro uchování biodiverzity, činí stále problémy.

Na první pohled by se mohlo zdát, že minimálně fragmentaci krajiny vyřeší ÚSES. Tento kdysi pokrokový nástroj ochrany přírody však zamrzl někdy v devadesátých letech. Opakovaně je sice deklarováno, že cílem ÚSES je mj. zajistit podmínky pro přežití „původního genofondu“ (např. Bínová a kol. 2017), praxe je však jiná – počínaje metodikami, plánováním a konče realizací se na potřeby ohrožených druhů v krajině berou ohledy zcela minimálně, nezřídka dochází dokonce ke škodlivým zásahům (Hlaváč, Pešout 2017). Ani u tohoto nástroje není třeba změny v zákoně, stačí, když obor otevře dveře novým bioekologickým přístupům, poznatkům ekosystémové ekologie a ochranné genetiky.

Zákon o ochraně přírody také podrobně upravuje obecnou ochranu rostlin a živočichů a speciálně a přísněji ptáků. Bohužel se využívá jen zřídka. Přitom např. ustanovení o ochraně populací před zánikem nebo ochraně ekosystémů před zničením skýtá velký prostor při usměrňování hospodářských činností v krajině. Důslednějšímu uplatňování by pomohl výklad některých pojmů a rozšířená metodická podpora v této oblasti. Cíleně ochranu populací vybraných druhů, ať již dočasnou (např. po období hnízdění), nebo dlouhodobou, lze zajistit prostřednictvím institutu přechodně chráněných ploch, který zatím taktéž patří mezi jen zřídka užívané.

Mnoho druhů je v krajině vázaných na dřeviny, ty požívají v našich krajích značné ochrany. Jejich osídlení významnými druhy živočichů může být argumentem proti jejich odstranění, stejně jako naopak k jejich poškozování,



Kýčelnice žláznatá patří mezi druhy ohrožené v ČR malým areálem výskytu, většina populací je však chráněna územně. Foto Pavel Pešout

pokud to udržení druhů na dané lokalitě vyžaduje. Pohled na dřeviny jako biotop se již podařilo v metodikách (př. Krása 2015) a standardech péče a hodnocení zohlednit a orgány ochrany přírody si je postupně osvojují.

Mohou být chráněná území primárním nástrojem ochrany druhů?

Síť zvláště chráněných území (ZCHÚ) byla od počátku budována s ohledem na vysokou koncentraci přírodních hodnot, v mnoha případech s cílem ochránit konkrétní druhy nebo skupiny druhů. Doplnění územní ochrany o soustavu Natura 2000 s pevně stanovenými předměty ochrany na tento přístup navazuje. V chráněných územích je realizována aktivní péče o druhy, které jsou předmětem (nebo součástí předmětu) ochrany těchto území.

Přítomnost vybraných druhů v ekosystémech je dnes čím dál běžněji používána jako indikátor kvality a podklad pro jejich diferencovanou ochranu i péči. Aktuálně diskutovanou je otázka posuzování podstatných změn ve struktuře a funkci ekosystémů v I. a II. zóně CHKO, i zde musí mít ne/přítomnost vybraných druhů zásadní vliv.

Pro některé druhy, vyžadující ke svému přežití aktivní péči nebo hospodaření, může být problematický požadavek na ponechání některých území samovolnému vývoji. Roz-

hodnutí o bezzásahovosti či aktivním managementu území, které by mělo v principu být „na vždy“, je tedy třeba dělat se vsí odpovědností a s ohledem na důsledky, které může pro ochranu některých druhů mít.

Při plánování péče je zpravidla reflektován její výsledek z předchozího období. Nutným posunem v běžné praxi je však průběžné vyhodnocování a úprava managementu, tedy plnohodnotná aplikace adaptivního managementového cyklu (např. Hurford, 2017). V územní ochraně tedy není třeba revolučních změn, pouze plošné zavedení moderních postupů.

Biotopy druhů je třeba podchytit již v územních plánech

Základním nástrojem pro využití území je mnohovrstevný proces územního plánování, proto se bez něj při ochraně biotopů ohrožených druhů organismů neobejdeme. Mezi nástroje územního plánování patří územně analytické podklady, které poskytují základní informace o limitech využití území. Pro druhovou ochranu je jich (i když v různé míře) využitelná celá řada (viz Pešout, Hlaváč, Chobot 2018a), přímo na biotopy vybraných druhů jsou zaměřeny tyto podklady poskytované AOPK ČR: lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a biotop vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců.



NPP Kněžícky již od r. 1948 chrání teplomilná stepní a lesostepní společenstva na slínovcovém podkladě. Zdejší populace hlaváčku jarního patří k nejpočetnějším v České republice. Foto Pavel Pešout



Přechodně chráněná plocha od roku 1998 účinně chránila hnízdiště rybáka obecného (*Sterna bergii*) na jihočeském rybníku Dehtář. Foto Václav John

Celková plocha všech sledovaných jevů – území s limity ochrany přírody činí (po odstranění překryvů) 46,5 tis. km² (Pešout, Hlaváč, Chobot 2018b). To je na první pohled plocha pro ochranu většiny druhů dostatečná. Záleží tak především na správní praxi, jak tento potenciál pro ochranu ohrožených druhů využije³⁾.

Artritická páteř druhové ochrany

Páteří druhové ochrany by měla být ochrana zvláště chráněných druhů (ZCHD). Od roku

1992 se seznam ZCHD, mimo reakci na vstup ČR do EU, příliš nezměnil. Dnes neodpovídá faktické vzácnosti a ohroženosti jednotlivých druhů, obsahuje některé druhy nadbytečně, řada jich na seznamu naopak chybí. Podmínky neodpovídají potřebám ochrany většiny ZCHD, navíc pro kategorii silně a kriticky ohrožených druhů jsou nastaveny identicky.

Zde se tedy, na rozdíl od institutů obecné a územní ochrany přírody, bez významných

legislativních změn neobejdeme. Je nezbytné upravit stávající kategorie ZCHD a jejich ochranné podmínky a novelizovat vyhlášku č. 395/1992 Sb. Mezi ZCHD nemá smysl zahrnovat všechny druhy ohrožené a vzácné, nýbrž pouze ty, které lze účinně chránit a jsou běžně rozpoznatelné. Ochrana každého jedince je nezbytná pouze u těch neohroženějších málopočetných druhů anebo u druhů, které čelí riziku likvidace či využívání jedinců ze strany člověka. Pro naprostou většinu ohrožených druhů je zásadnější se důsledně zaměřit na ochranu biotopu a místních populací. V novém pojetí kategorizace, zpracovaném AOPK ČR dle přísnosti ochrany, by bylo vhodné uplatnit v ZOPK sice nastavený, ale nevyužívaný institut bližších ochranných podmínek a ochranu některých taxonů omezit na výskyt v přirozených stanovištích. Návrh potřebných úprav vyhlášky AOPK ČR připravila (Horodyská et. al. 2011) a průběžně ho aktualizuje tak, aby mohl být ve chvíli rozhodnutí MŽP ihned předložen k projednání.

Vedle institutu ZCHD by bylo účelné v ZOPK ukotvit červené seznamy, které jsou již dnes státní ochranou přírody využívány jako zásadní podklad pro stanovení a prioritizaci aktivní péče.

Bez nástrojů aktivní péče o druhy se neobejdeme

Záchranné programy (ZP) jsou specifickým, časově, finančně a personálně velmi nákladným nástrojem ochrany druhů. Proto je třeba pečlivě prioritizovat. Za tímto účelem AOPK ČR zpracovala kritéria pro výběr druhů (Kostiuková, Čepelová 2017) a v roce 2013 koncepci záchranných programů, kterou v roce 2014 MŽP schválilo (MŽP a AOPK ČR, 2014). V rámci koncepce bylo na základě priorit vybráno 30 ZCHD, pro něž je doporučeno realizovat ZP. V současné době AOPK ČR koordinuje realizaci osmi ZP a dalších osm připravuje pro MŽP ke schválení.

V případě ZCHD, které svým působením přicházejí často do konfliktu s hospodářím, je také nutné koordinovaně řešit otázky spojené s ochranou. Pro tyto druhy jsou navrženy tzv. programy péče⁴⁾. V současné době jsou realizovány dva programy péče (bobr evropský, vydra říční), třetí, pro vlka obecného, je předložen MŽP ke schválení a práce jsou zahájeny na programech péče o medvěda hnědého a rysa ostrovida.



Zlatohlávek skvostný (*Proteatia speciosissima*) je příkladem druhu, u něhož je místo ochrany jedinců, vhodnější ochrana biotopu a místní populace. Foto Václav John

Kromě výše uvedených nástrojů zpracovává AOPK ČR regionální akční plány (RAP) na podporu významných a vážně ohrožených druhů, jejichž rozšíření je lokalizováno na omezeném území. Jedná se o pružnější a krátkodobější nástroj, který AOPK ČR používá od roku 2016.

Výsledky dosud realizovaných ZP převážně svědčí o nezbytnosti a nenahraditelnosti programů při péči o prioritní ohrožené druhy (Zmeškalová, 2017). Pokud se mají stát standardním nástrojem druhové ochrany, mělo by být souběžně realizováno řádově několik desítek programů s jasně stanovenými cíli, nastaveným monitoringem a průběžným vyhodnocováním.

Jedině ruku v ruce s hospodáři!

Snad i tomu nejkonzervativnějšímu ochranáři je dnes již jasné, že chránit druhy bez zapojení vlastníků a hospodářů není možné. Ochrana přírody k tomu disponuje mnohými motivačními nástroji. Ale ne vždy je to jen o penězích, velmi často stačí vysvětlení a nadšení hospodáře pro ochranu daného druhu a je téměř vyhráno! Někdy se však skutečně bez ekonomické podpory obejít nelze. V této souvislosti je dobré, že velká část orgánů ochrany přírody již používá institut veřejnoprávních smluv (Pešout, Šmídová 2013). Pro snížení dopadů ochrany přírody do hospodaření zemědělců, lesníků a rybníkářů je dnes již běžně hrazena újma a škody.

Podíl náhrady újmy za ztížené hospodaření v důsledku omezení vyplývajících z výskytu



Bohatou populaci prstnatce pleťového a vstavače bahenního se podařilo před zničením uchránit vyhlášením NPP V jezírkách u Velimi. Foto Pavel Pešout

zvláště chráněných druhů tvoří zhruba desetiinu celkového objemu vyplácených náhrad a je zřejmé, že význam tohoto nástroje poroste. Pro jeho snadnější uplatňování a zamezení spekulacím je třeba novelizovat obě prováděcí vyhlášky a také znění § 58 ZOPK. Zejména je třeba doplnit paušální platbu na orné půdě a aktualizovat výši všech paušálů, zavést objektivnější výpočet újmy za ztížení hospodaření na rybnících a zjednodušit výpočet újmy v lesích.

Úpravu vyžaduje i další nástroj, který má za cíl mírnit konflikt mezi zájmy ochrany vybraných druhů a vlastníky – zákon o poskytování náhrad škod způsobených vybranými ZCHD, který byl přijat v roce 2000 a reflektoval v té době nejběžnější původce škod. Dnešní praxe indikuje potřebu celé řady úprav. Je třeba jednak rozšířit výčet ZCHD, jimiž působené škody jsou kompenzovány, ale také umožnit hrazení všech skutečných nákladů, které se vzniklými škodami souvisejí. I celý postup administrace je nutné zjednodušit, zkrátit a metodicky sjednotit, aby byrokratická zátěž a zdoluhavost celého procesu poškozené neodrazovala od podání žádostí.

Není nač čekat

Nezbytná legislativní úprava zvláštní druhové ochrany bude přínosem pro nejvzácnější a nejohroženější organismy vyskytující se na našem území. Snažili jsme se však v článku naznačit, že nejpodstatnější nástroje pro ochranu biodiverzity máme k dispozici již nyní. Je třeba „jen“ lépe využívat obecnou ochranu přírody, adresněji nastavit subvence (zejména zemědělské dotace),

věnovat se územnímu plánování a KPÚ a zahrnout druhovou ochranu do rozhodování při managementu ZCHÚ. Nemá proto smysl čekat na nějaký nový ideální právní předpis, nýbrž tuto aktuální výzvu s velkou prioritou řešit na všech úrovních orgánů ochrany přírody.

Seznam literatury je připojen k webové verzi článku na www.casopis.ochranaprirody.cz

Poznámky:

¹ Mezi první ucelené záchranné programy přijaté státní ochranou přírody patří projekt záchrany dropa velkého na Znojemsku (Trpák 1984).

² Extenzivní výklad pojmu VKP podporují též rozsudky NSS (např.: č. j. 6 As 43/2008-472 ze dne 10. 2. 2010).

³ Vedle územních plánů jsou pro ochranu biotopů druhů i pro obnovu konektivity a zvýšení heterogenity krajiny zásadní komplexní pozemkové úpravy (KPÚ). Jedním z cílů KPÚ je dle zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (139/2002 Sb.) vytváření podmínek k zabezpečení ochrany přírodních zdrojů. Je třeba, aby orgány ochrany přírody s využitím datové podpory AOPK ČR včas ke KPÚ uplatňovaly své připomínky. Lze též navrhopat protioperozní opatření a cestní síť tak, aby synergicky přispívaly ke konektivitě krajiny (Šarapatka et. al 2018).

⁴ Programy péče nemají specifickou zákonnou úpravu obdobně jako záchranné programy a jedná se tak obecně o resortní materiál na pomezí metodického a koncepčního dokumentu.