

# Nepůvodní druhy ryb

ve světle zákona o ochraně přírody

Lucie Pokorná

*Tento článek vznikl na základě věcného a právního rozboru pracovníků z ředitelství AOPK ČR (Heleny Neuwirthové, Jany Hůlkové, Kateřiny Kolaříkové a Miroslava Kristena), kteří podnět k řešení problematiky nepůvodních druhů ryb u legislativního odboru Ministerstva životního prostředí iniciovali.*

**M**ezi závažné nástrahy, jež ohrožují populace živočichů a rostlin přirozeně se vyskytující v přírodě, bezesporu patří vypouštění geograficky nepůvodních druhů živočichů či vysazování nepůvodních druhů rostlin. Mezi geograficky nepůvodní druhy živočichů, které jsou v ČR hojně chovány, patří také některé druhy ryb, konkrétně pstruh duhový (*Oncorhynchus mykiss*), v horských a podhorských tocích siven americký (*Salvelinus fontinalis*) a na rybnících či přehradních nádržích amur bílý (*Ctenopharyngodon idella*). V souvislosti s chovem nepůvodních druhů ryb vyvstává řada zajímavých právních otázek, mezi nimiž nechybí ani v nedávné době tolik diskutovaná tzv. ztráta speciality zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neboť pro objasnění právní povahy nepůvodních druhů ryb je velice podstatné vyjasnit, jaký je vztah mezi zákonem o ochraně přírody a krajiny a zákonem č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství).

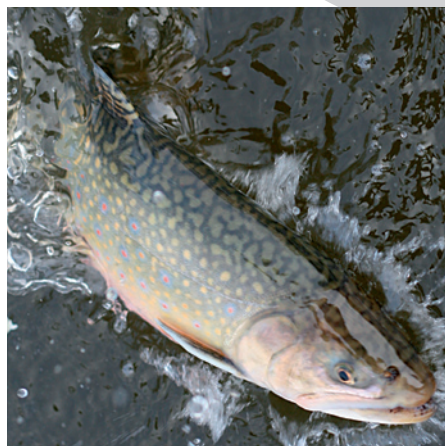
K určité nejasnosti, zda je pstruh duhový, a stejně tak další záměrně chované druhy ryb, z pohledu práva skutečně nepůvodní rybou, může vést ustanovení § 2 písm. s) zákona o rybářství, podle něhož se nepůvodní rybou a nepůvodním vodním organismem rozumí „geograficky nepůvodní nebo geneticky nevhodná nebo neprověřená populace ryb a vodních organismů vyskytující se na území jednotlivého rybářského

revíru v České republice méně než 3 po sobě následující generační populace“. Považuji ovšem za zcela zřejmé (zejména vzhledem ke způsobu, jakým je formulováno návštěv § 2 zákona o rybářství – „Pro účely tohoto zákona se rozumí...“), že uvedené vymezení lze chápat obecněji pouze pro účely zákona o rybářství. Tento zákon zakotvuje ochranu ryb převážně ve vztahu k jejich hospodářskému využití, nezabývá se vazbami na ochranu vodních a jiných ekosystémů, což potvrzuje též výslovná úprava obsažená v jeho § 1 odst. 2, podle které „tímto zákonem není dotčena ochrana ryb a vodních organismů při nakládání s vodami podle zvláštních právních předpisů“ (podle poznámky pod čarou č. 1 je například zákon o ochraně přírody a krajiny uveden dokonce na prvním místě rozsáhlého výčtu odkazovaných právních předpisů). S ohledem na účel zákona o rybářství je tudíž nepochybně možné, aby byla pro potřeby tohoto předpisu nepůvodnost ryby zhojena časem, tedy výskytem alespoň tří po sobě jdoucích generačních populací.

Ustanovení § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny naproti tomu zakotvuje, že geograficky nepůvodní druh rostliny nebo živočicha je druh, který není součástí přirozených společenstev určitého regionu, přičemž „záměrné rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny či živočicha do krajiny je možné jen s povolením orgánu ochrany přírody“. Toto vymezení (oproti vymezení nepůvodní ryby v zákoně o rybářství) geograficky nepůvodního druhu platí obecně, stejně tak jako povinnost opatřit si pro jakékoliv rozšiřování geograficky nepůvodního druhu

rostliny či živočicha do krajiny povolení orgánu ochrany přírody a krajiny. K tomuto závěru nutně dojdeme nejen jazykovým výkladem (chybí zde omezující formulace „pro účely tohoto zákona“, jakou používá zákon o rybářství), ale též výkladem systematickým (zařazení úpravy rozšiřování geograficky nepůvodních druhů mezi instituty obecné ochrany přírody) a především pak výkladem teleologickým, neboť účelem ustanovení je, v souladu s účelem celého zákona o ochraně přírody a krajiny, jak je vymezen v ustanovení § 1, přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Ať už je, či není určitá ryba nepůvodní rybou podle zákona o rybářství, neznamená to, že by ji to vyjímalo ze skupiny „geograficky nepůvodních druhů živočichů“ podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy, naplní-li jakýkoliv druh živočicha vymezení podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak je povolení k rozšiřování nezbytné vždy, bez ohledu na to, zda je tato činnost nějakým způsobem regulována zákonem o rybářství.

V praxi se ovšem objevují také názory, které výše uvedený závěr zpochybňují, přičemž stěží najdeme oporu pro tento odchylný náhled nacházejí právě ve „ztrátě speciality“ zákona o ochraně přírody a krajiny. Novelou zákona o ochraně přírody a krajiny, provedenou zákonem č. 349/2009 Sb., došlo s účinností od 1. prosince 2009 k derogaci ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy k vypuštění výslovné deklarace speciality zákona o ochraně



**Nejčastější druhy nepůvodních ryb v ČR: zleva pstruh duhový, siven americký, amur bílý**

Foto Ivo Novák

přírody a krajiny vůči jiným právním předpisům, které se dotýkají zájmů, jež by mohly být s ochranou přírody a krajiny v konfliktu, včetně zákona o rybářství. („Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o ...rybářství.“) Již před výše popsanou legislativní změnou bylo však třeba chápat toto, v právním řádu ČR značně neobvyklé, výslovné zakotvení speciality jednoho předpisu vůči jiným především jako určitou generální klauzuli, jejíž konkrétní aplikace vyžadovala vždy další upřesnění, což mohlo způsobovat určité aplikační obtíže. Poté, co byla tato nezvyklá konstrukce ze zákona vypuštěna, je skutečně třeba vždy posuzovat konkrétní ustanovení kolidujících právních předpisů a jejich vzájemný vztah za pomoci obecných kolizních pravidel, zejm. pravidla *lex specialis derogat legi generali*. Obecnou úpravu je možno použít pouze tehdy, pokud její aplikaci speciální právní předpis nevylučuje – výslovným zákazem nebo tím, že stanoví něco odlišného. V případě ustanovení § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovení § 2 písm. s) zákona o rybářství se však podle mého názoru o kolidující ustanovení nejedná, naopak – obě právní úpravy stojí vedle sebe, vzájemně se doplňují a jedna druhou nevylučuje, k aplikaci kolizních pravidel se v tomto případě tedy vůbec nepřistoupí.

Je tedy zřejmé, že není možno za pomoci ustanovení § 2 písm. s) zákona o rybářství „vyklouznout“ z povinnosti zakotvené v § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není to ovšem zdaleka jediná povinnost, které je podle zákona o ochraně přírody a krajiny třeba při vypouštění geograficky nepůvodních ryb dostát. Všechna prostředí, kam by mohly být takové ryby vypouštěny, tedy vodní tok, rybník i jezero, jsou totiž *ex lege* (na základě ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny) významným krajinným prvkem. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo ke zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona. Je nepochybné, že záměrné rozšíření geograficky nepůvodního druhu živočicha (tedy i vypouštění nebo nepřijetí účinných opatření proti úniku nepůvodních druhů ryb do vodních toků či do rybníků nebo jezer) může v některých případech taktéž ohrozit či oslabit eko-

logicko-stabilizační funkci těchto významných krajinných prvků, a pro takovou činnost tudíž v řadě případů nepostačí pouze povolení orgánu ochrany přírody podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž bude třeba též závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2. Ani to však nemusí být ještě vše. Záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů je také činností zakázanou základními ochrannými podmínkami některých zvláště chráněných území [národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a přírodních rezervací – viz § 16 odst. 1 písm. h), § 26 odst. 1 písm. d), § 29 písm. e) a § 34 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Pokud by tedy mělo dojít k vypouštění nepůvodních druhů ryb do vodních toků, jezer či rybníků nacházejících se na území zvláště chráněných území, musela by být nejprve vydána výjimka z těchto zákazů podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů může být též dále omezeno bližšími ochrannými podmínkami zakotvenými ve zřizovacích právních předpisech jednotlivých zvláště chráněných území.

Poslední otázkou, kterou by bylo vhodné si v souvislosti s nepůvodními druhy ryb objasnit, je role orgánů ochrany přírody při rozhodování o zarybňovací povinnosti. Jsem toho názoru, že orgány ochrany přírody mají v takovém řízení postavení dotčeného orgánu státní správy a je třeba vyžadovat jejich závazné stanovisko. Ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, stanoví, že dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Ustanovení § 90 odst. 15 zákona o ochraně přírody a krajiny pak výslovně říká, že „v řízeních podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, jsou orgány ochrany přírody dotčenými orgány“. Toto ustanovení bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny nově vloženo novelou provedenou zákonem č. 349/2009 Sb., s účinností od 1. prosince 2009, a zcela jednoznačně tak deklarovalo postavení orgánů ochrany přírody v řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy na ochraně přírody a krajiny. Skutečnost, že ochrana přírody má při rozhodování o zarybňovací povinnosti postavení dotčeného orgánu státní správy, byla však dostatečně zřejmá již ze znění zákona o ochraně přírody a krajiny účinného před zmínovanou novelou zákona. V ustano-

vení § 65 je totiž zakotveno, že orgány státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup. Nejenže jsou tedy orgány ochrany přírody zcela nepochybně v řízení podle § 11 zákona o rybářství *ex lege* dotčenými orgány státní správy, ale v řadě případů k tomuto řízení vydávají závazná stanoviska (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) či rozhodnutí (zejm. § 5 odst. 4 a § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Závěrem je třeba učinit ještě jednu důležitou poznámku ke správnému pořadí správních rozhodnutí při rozhodování o realizaci zarybňovací povinnosti a vysazování nepůvodních druhů ryb do rybářských revírů. Domnívám se, že nelze v žádném případě vydat rozhodnutí, které by, byť i nepřímo, povolovalo či nařizovalo činnost, která je jiným zákonem zakázána. Pokud zákon nějakou činnost zakazuje, je třeba nejprve rozhodnout, že se povolí výjimka z tohoto zákazu, a teprve následně lze takovou činnost povolit či nařídit. Tyto závěry jsou zcela v souladu se zásadami činnosti správních orgánů, jak je vymezuje správní řád. O zarybňovací povinnosti spojené s vysazováním nepůvodních druhů ryb tedy nelze rozhodnout, aniž by nejdříve bylo povoleno záměrné rozšíření geograficky nepůvodních druhů živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, stejně jako musí být před vydáním rozhodnutí v řízení o zarybňovací povinnosti nejprve vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, popřípadě výjimka ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území.

*Autorka pracuje v legislativním odboru MŽP*

## LITERATURA

MIKO L., BOROVIČKOVÁ, H. ed. (2007): Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 607 s. – STEJSKAL V. (2006): Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vydání. Praha. Linde, 592 s. – ŠÍMA J. (2008): Právní úprava nepůvodních druhů rostlin. Praha. Zprávy České botanické společnosti 43: 213–218. – MLÍKOVSKÝ J., STÝBLA P. ed. (2006): Nepůvodní druhy fauny a flóry České republiky. 1. vydání. Praha. ČSOP, 492 s.

## SUMMARY

### Pokorná L.: Non-native Fish Species as Seen by the Nature Conservation Act

The article deals with intentional introductions of geographically non-native fish species into the wild in the Czech Republic. It aims at geographically non-native species as defined by Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended

later, in relation to definition of non-indigenous fish pursuant to Act No. 99/2004 Gazette on Fish Farming, Performance of Fishing Right, Fishing Inspection and Protection of Marine Fishing Resources and on Change in Some Acts (the Fisheries Act), as amended later. Furthermore, pursuant to the former act, the article summarizes obligations of anybody who intends to release geographically non-native species. Last but not least, the authors describe a role carried out by a State Nature Conservancy authority during administrative procedure on fish stocking and the correct order in the decision-making on non-indigenous fish species introductions.