

Zamyšlení nad potřebou změny nastavení druhové výjimky

Petr Mach, Vlasta Škorpíková

Už dlouhou dobu se ze strany odborné veřejnosti ozývají hlasy o potřebnosti změn v oblasti druhové ochrany. Revize by se měla týkat jak celkového koncepčního přístupu, tak i právních předpisů. Z hlediska tohoto článku jsou podstatné požadavky na legislativní změny v oblasti ochrany zvláště chráněných druhů, které se aktuálně promítly do návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny. Návrhy změn se v rámci různých

platformám objevují již dlouho (Hošek & Dušek 2015; Lacina & Pešout 2018). Ale až zmiňovaný legislativní návrh spustil skutečnou a zjevně polarizovanou diskuzi. Do té by autoři tohoto článku na základě zkušenosti pracovníků aplikujícího orgánu rádi přispěli kritickou úvahou o současném stavu vydávání druhových výjimek a potřebě jeho změn. Níže uvedené úvahy platí i v kontextu nové stavební legislativy, či možná o to více.



Majka obecná je příkladem druhu, který je dnes obecně rozšířený a zákonnou ochranu nevyžaduje. Foto Martin Škorpík



Atraktivní ploskoroh pestrý není ohrožen sběrem jedinců, ale zánikem vhodných biotopů. Foto Martin Škorpík



Hnízdištěm bekasiny otavní jsou mokré louky. Péče o ně je důležitější než ochrana každého jedince. Foto Vlasta Škorpíková

Zákonná ochrana zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů má restriktivní charakter. Je postavena na ochraně jedinců ve formě zákazů činností, které jsou spojeny se škodlivým zásahem do jejich přirozeného vývoje. Z těchto omezení lze při splnění podmínek stanovených v § 56 zákona udělit výjimku. V rámci postupu při rozhodování o výjimce lze rozlišit stránku týkající se naplňování formálních požadavků zákona a stránku spojenou se stanovením míry dotčenosti zájmů ochrany přírody.

Formální požadavky vyplývají z ustanovení zákona. Podle platného znění, pokud není výjimka vydávána v zájmu ochrany přírody, musí být doložen jiný veřejný zájem na záměru převažující

nad zájmem ochrany přírody. Pro zvláště chráněné druhy, které jsou současně chráněny podle práva Evropské unie, je dále zapotřebí naplnit další požadavky transponované z evropských směrnic.¹ Zejména prokázat neexistenci jiného uspokojivého řešení a doložit, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Při právním přezkumu rozhodnutí o výjimkách je na naplnění zmíněných formálních požadavků kladen velký důraz. Dle judikatury leží

1 Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

důkazní břemeno o jejich naplnění na žadateli. Rozhodující orgán ochrany přírody má pak zhodnotit, zda jsou argumenty žadatele v tomto směru dostatečné. Z uvedeného je patrné, že jde o složitou správní úvahu založenou na neurčitých právních pojmech. To ale není vše. S fenoménem druhových výjimek úzce souvisí aspekt správního soudnictví ve vazbě na dotčenou veřejnost a v jejím rámci zejména občanské spolky, které ve svých stanovách deklarují, že jejich posláním je ochrana přírody. Zákon jim od počátku své účinnosti přinesl možnost přihlásit se k účastenství ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny jím chráněné zájmy. V návaznosti na to mohou účinně prosazovat své zájmy i v rámci soudních řízení. Druhové výjimky bezesporu patří k nejčastěji žalovaným rozhodnutím. Díky tomu, že spolky v rámci celé ČR rády opakovaně využívají úspěšné žalobní námítky a soudy při rozhodování přihlížejí k předešlým rozhodnutím, dochází k vytváření ustálené judikatury s „kvazi-precedenčním“ charakterem. Je však nabitelné, že soudy při svém rozhodování vycházejí z teoretických poznatků a principů právní doktríny, která je často nemála odtržena od praxe.

Rozhodující orgány tak dle soudních rozhodnutí mají v každém jednotlivém případě zjišťovat, zda je naplněn veřejný zájem na záměru, který představuje celospolečenskou hodnotu hodnou zvláštní ochrany. Mají při tom vycházet ze zákonů, které veřejný zájem v určité oblasti často nepřímou vyjadřují (Vomáčka 2017). Přípustné je také dokládat veřejný zájem na záměru (v daném případě dálničního úseku) souhrnem dokumentů politické a odborné povahy, jako je mezinárodní smlouva, usnesení vlády, souhlasné stanovisko EIA a územně plánovací dokumentace, ve které je záměr vymezen jako veřejně prospěšná stavba.² Pokud jde o tvrzený veřejný zájem na zlepšení veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, tak ten by měl být u silničních staveb dle soudů doložen odbornými studiemi (sic!).³

Předmětem soudního výkladu bývá i podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení. Zde našťstí judikatura ustoupila od dřívějšího požadavku na to, aby orgán ochrany přírody v rámci řízení o výjimce porovnával varianty vedení dálnice, a pragmaticky konstatovala, že optimální varianta je hledána v předchozích procesech projednání, tj. v SEA a EIA, a v řízení o výjimce

2 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013–38.

3 Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 A 68/2022–172.

se k nim již nelze vracet.⁴ Nicméně u obchvatu městské části, kde se tyto procesy neuskutečnily, se požadavek, aby orgán ochrany přírody prověřil, zda není jiné, vhodnější trasování, opět objevil.³ Podobně v jiných případech se soud vyslovil, že otázka existence jiného uspokojivého řešení je součástí posuzování veřejného zájmu na záměru. Takže například vydat výjimku pro bytovou výstavbu v případě, že jí svědčí veřejný zájem, lze jen tehdy, pokud neexistuje jiná možnost řešení bytové potřeby bez zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů.⁵

Specifickou stránkou procesu vydání výjimky je posouzení dotčenosti zájmů ochrany přírody, které je však při právním přezkumu soudy poněkud upozaďováno. Zde je nutné si uvědomit, že pracujeme s přírodou, která není lidmi ve všech aspektech poznatelná. Výskyt druhů v místě realizace záměru se zjišťuje v rámci přírodovědných průzkumů. Jejich výsledky je však zapotřebí podrobit kritické úvaze a doplnit ty druhy, které se dle dalších odborných pramenů mohou s velkou mírou pravděpodobnosti v lokalitě záměru vyskytovat, a naopak dále neřešit taxony, které nebudou škodlivě dotčeny v přirozeném vývoji. Předmětem polemiky často bývá zásah do biotopu jako životního prostředí druhu, jehož ochranu zákon deklaruje. Jeho rozsah je však nutno racionálně zúžit prizmatem míry škodlivosti záměru pro daný druh. Za biotop luňáka červeného je například možné považovat mnoho čtverečních kilometrů krajiny, kam zalétá při hledání potravy, ale to neznamená, že jakýkoli záměr v tomto okruhu je nutno řešit výjimkou. A co neumí určit ani sebevětší odborník, je přesný počet jedinců zvláště chráněného druhu, kteří budou záměrem dotčeni. Dle výkladu soudů to však po druhové výjimce požaduje zákon. Dostáváme se tak někdy k poněkud absurdním úvahám, zda se záměr dotkne desetitísíců nebo statisíců mravenců rodu *Formica*.

Jádrem následného posouzení možné převahy veřejného zájmu na záměru nad zájmem ochrany přírody by mělo být posouzení způsobu a míry dotčenosti zjištěných zvláště chráněných druhů se zohledněním stupně jejich ohrožení a vzácnosti. Jedná se o odbornou úvahu, kdy údaje nezbytné pro její provedení by měl rozhodující orgán ochrany přírody nalézt v doložených biologických podkladech. K určení stupně ohroženosti druhů se zpravidla využívají tzv.



Důsledná ochrana každého jedince má u dropa velkého smysl. Cílený lov samců v minulosti narušil přirozenou strukturu populací. Foto Zdeněk Tunka



Skokan ostronosý patří k našim nejohroženějším žábám. Po většinu roku preferuje ploché bažinaté terény s vysokou hladinou spodní vody, které jsou dnes mimo jiné ohroženy i neuváženým budováním tůní. Foto Antonín Reiter

červené seznamy či jiné obdobné odborné prameny. Stupeň ohroženosti v České republice ale nemusí být jediným kritériem pro určení vzácnosti druhu. Roli může hrát například početnost jeho populace v celém areálu rozšíření či faktory, které jej ohrožují do budoucna.

V souvislosti s uvedenou stránkou hodnocení je nutné zmínit skutečnost, že při průzkumech bývají často zjišťovány, a v žádostech o druhovou výjimku se tak často opakují, zvláště chráněné druhy, které přísnou ochranu vůbec nevyžadují. Mnohdy je důvodem to, že v důsledku příznivého vývoje populace přestaly

být vzácné a ohrožené. Nebo byl z důvodu obtížné rozpoznatelnosti jednotlivých druhů do ochrany zahrnut celý rod, třebaže některé druhy zahrnuté do daného taxonu jsou široce rozšířené (např. mravenci *Formica* sp.). Chronicky známou příčinou tohoto stavu je neaktuálnost seznamu zvláště chráněných druhů, který se v prováděcím předpise od dob svého vzniku měnil jen minimálně, a nikoliv tak, jak by to vyžadoval přírodní vývoj a míra vědeckého poznání. Jiným negativním důsledkem stagnace seznamu je nemožnost aplikovat režim zvláštní druhové ochrany na

⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008–363.



Klidné, prostorné půdy bývají mnohdy útočištěm chráněných netopýřů, jako je netopýř brvitý. Veřejný zájem na rekonstrukci střechy se však hledá obtížně. Foto Antonín Reiter

některé skutečně vzácné druhy, např. orla královského (Pešout & Šíma 2022).

Současné nastavení režimu ochrany je rovněž diskutabilní u druhů, které jsou stále relativně početné, jejich populace však dlouhodobě vykazují klesající trend, přičemž příčinou jsou negativní jevy spojené s vývojem společnosti, jako jsou rozvoj dopravy, znečištění z průmyslu, intenzifikace zemědělského a lesního hospodaření apod. Příkladem může být většina druhů motýlů, brouků nebo obojživelníků. Navíc je rozmnožovací strategie řady z nich spojena s úhynem velkého množství jedinců z přirozených příčin (např. pulci, když jim vyschne louže, nebo čmeláci na konci vegetační sezóny), což však jejich populaci nijak nepoškodí. Ochrana jedinců u nich nemá z hlediska jejich celkové populace velký význam a dle stávajících formálních požadavků zákona je nepřiměřeně restriktivní.

Uvedené okolnosti lze jistě zohlednit v rámci úvahy o převaze jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. Pokud je veřejný zájem na straně záměru doložen, pak lze při hodnocení dojít k závěru, že převažuje nad zájmem na ochraně druhů, které de facto ohrožené ani vzácné nejsou nebo u nichž dotčenost jedinců nemá z hlediska ochrany druhu význam. Problém ale nastává, pokud jiný veřejný zájem v intencích výkladů soudů nelze nalézt. Dle jejich názoru pak rozhodující orgán ochrany přírody nepokračuje v úvaze o intenzitě dotčenosti

zájmu ochrany přírody a žádost o výjimku zamítne.⁵ V některých situacích, kdy je zájem ochrany přírody marginální, avšak záměr lze hodnotit jako důvodný (např. z hlediska výkonu práva na volné nakládání s majetkem garantovaného v ústavních dokumentech), se tento závěr jeví jako neadekvátní.

Z uvedeného vyplývá potřeba zásadní změny nastavení parametrů pro vydávání druhové výjimky. Jednoznačná shoda snad panuje na potřebě aktualizace seznamu zvláště chráněných druhů. Je zde ale otázka změny nastavení formálních požadavků na vydání výjimky tak, aby nebyla nadbytečně striktní tam, kde to neodpovídá intenzitě dotčenosti zájmu ochrany přírody. Chránit každého jedince má smysl u málo početných druhů, kde ztráta každého z nich může vyvolat řetězovou reakci a ohrozit prosperitu populace. Zde je namístě případnou výjimku z jejich ochrany podřadit pod přísné formální podmínky zákona, které budou korespondovat s požadavkem směrnic. U druhů, které nejsou ztrátou jedinců nijak ohroženy, je pak adekvátní vztáhnout ochranu na jejich stanoviště, resp. užíší biotop a místní populaci. Uvedené obsahuje návrh novely zákona, kde je vymezena ještě jedna kategorie se smíšenou ochranou, kdy jedinci nejsou chráněni v rámci činností, které lze podřadit pod běžné obhospodařování. Změna provedená novelou rovněž zprůchodní rozšíření seznamu zvláště

chráněných druhů o další taxony, a to i z nejvíce opomíjených skupin živočichů, rostlin i hub. To si bez zmírnění ochranného režimu nelze představit. V neposlední řadě novela umožňuje do nového režimu odpovídajícím způsobem začlenit ochranu druhů chráněných dle práva EU, a to na takové úrovni, jak je vyžadována evropskou legislativou.

Závěrem uvádíme několik myšlenek, které mohou sloužit jako podnět k další diskuzi. Jsme přesvědčeni o tom, že druhová výjimka není ze své podstaty nástrojem, který by mohl sloužit k řešení systémových záležitostí. Jedná se o problémy spojené s plošně uplatňovanými postupy a jejich pro přírodu negativními důsledky v průmyslu, dopravě, zemědělství či lesnictví. Opatření k regulaci takových činností je zapotřebí přijímat koncepčním způsobem za účasti hlavních výkonných a legislativních orgánů a samozřejmě odborníků. Snaha o uplatňování ad hoc vydávaného individuálního správního aktu, jakým je výjimka, je tu pouze zástupným a často nefunkčním řešením.

A negativní postoj je zapotřebí zaujmout i ke snaze prostřednictvím druhových výjimek ingerovat do co nejširšího spektra záměrů bez ohledu na objektivně zhodnocenou škodlivou dotčenost zvláště chráněných druhů. V současné praxi se stává, že o povolení stavby, která má mnoho odpůrců, se nakonec rozhoduje nad druhovou výjimkou, jejímž předmětem jsou druhy reálně všudypřítomné a málo ohrožené (typicky čmeláci, užovka obojková nebo veverka). Výjimka se pak stává posledním bojištěm v bitvě, která by se měla odehrávat na zcela jiné frontě. Je však zřejmé, že někteří lidé, spolky a často i odborníci uvedené vnímají opačně a ve výjimce spatřují nástroj k řešení jinak neřešených systémových problémů či poslední pojistku k zastavení nežádoucích záměrů. To může být důvodem jejich nesouhlasu s novelou. Těžko však lze zpochybnit, že v případě přijetí navržených změn dojde k racionalizaci zvláštní druhové ochrany. A jsme přesvědčeni o tom, že nově nastavený zákonný rámec umožní ji zajistit v adekvátní a dostatečné míře a prospěje to všem stranám. Nám, úředníkům krajských úřadů, třeba v tom, že místo psaní rozsáhlých elaborátů a účasti na soudních sporech budeme mít více času na zajišťování aktivní péče o vzácné druhy. ■

Seznam literatury najdete na www.casopis.ochranaprirody.cz

5 Rozhodnutí NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012–161.