

PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY VOLNĚ ŽIJÍCÍCH ŽIVOČICHŮ

BARBORA KRÍŽOVÁ

Abstract: Legal Regulation of Wild Animal Protection

This article contains the main conclusions of a dissertation on legal regulation of wild animal protection, which was written during a doctoral study at the Faculty of Law, Charles University (Department of Environmental Law). The main goal of the dissertation was to comprehensively describe and analyse the legal regulation in detail, including its current legislative development, and to process a complete set of the international, EU, and Czech legal regulation in the field of wild animal protection. Wild animals are protected within the biodiversity protection and nature and landscape conservation, which can be divided into territorial and species protection, when this article focuses mainly on the species one. The article consists of three main parts, which focus on the international, European Union and Czech legal regulation. The text of the article was completed on 15 October 2021.

Keywords: biodiversity protection; species protection; wildlife law

Klíčová slova: ochrana biodiverzity; druhová ochrana; právo divoké přírody

DOI: 10.14712/23366478.2022.4

1. ÚVOD

Tento článek vychází z disertační práce s názvem Právní úprava ochrany volně žijících živočichů, která byla napsána pod vedením doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a obhájena v prosinci 2021. Jejím základním cílem bylo komplexně popsat a podrobně analyzovat současnou právní úpravu ochrany volně žijících živočichů včetně jejího aktuálního legislativního vývoje, a tím tedy zpracovat ucelený soubor mezinárodních, unijních a českých právních předpisů v této oblasti. Poté bylo cílem tuto právní úpravu zhodnotit a navrhnout její případné změny, které by mohly vést ke sjednocení všech tří úrovní (mezinárodní, unijní a české) mezi sebou a k odstranění některých jejích nedostatků, aby lépe odpovídala potřebám praxe. Článek obsahuje hlavní závěry, které z této disertační práce vyplývají, a jeho právní stav je k 15. 10. 2021.

Volně žijící živočichové a jejich ochrana jsou předmětem rozmanitého souboru právních předpisů na úrovni mezinárodní, unijní i vnitrostátní. Ani na jedné z těchto úrovní není problematika upravena komplexně v jediné mezinárodní úmluvě, v jediném právním předpise EU nebo ve vnitrostátním zákoně ČR. Ochrany volně žijících živočichů se týkají vždy jednotlivá ustanovení nebo celé části relevantních právních předpisů (tj. mezinárodních úmluv, nařízení a směrnic EU, zákonů a prováděcích právních předpisů ČR), což činí problematiku hůře uchopitelnou a méně přehlednou.

Na mezinárodní ani unijní úrovni definice pojmu „volně žijící živočich“ neexistuje. U většiny mezinárodních úmluv dokážeme alespoň odvodit, co mají na mysli, když hovoří o živočiších, resp. volně žijících živočiších, jelikož tyto obsahují přílohy, které uvádí výčet konkrétních druhů, na které se úmluva vztahuje. Problémem je ovšem nekonzistentní překlad klíčových pojmů, jako je *wildlife*, *wild animal*, *wild fauna* nebo *animal*. Různé výrazy bývají překládány stejně (např. *wild fauna* i *wild animal* přeloženo jako „volně žijící živočich“), a naopak jeden výraz může označovat v češtině různé pojmy (např. pojem *animal* bývá překládán někdy jako „zvíře“ a někdy jako „živočich“).

Jiná situace je na vnitrostátní úrovni, kdy je pojem „volně žijící živočich“ definován v rámci několika zákonů, přičemž se za hlavní definici považuje ta v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), která odpovídá obdobným definicím v jiných právních předpisech, jako je zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zoologických zahradách“), a zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy“).

Pojem by měl být odlišován od pojmu „zvíře“ podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“), který je užší, jelikož v sobě zahrnuje pouze obratlovce. Výjimečné postavení podle tohoto zákona mají ovšem živí hlavonožci, kteří jsou chráněni pro účely pokusů.¹ Tyto pojmy ovšem nejsou používány jednotně. Nekoncepčně pracuje s pojmem „zvíře“ i občanský zákoník,² který považuje za zvířata i bezobratlé, pokud jsou schopni cítit bolest a stres.³

Pojem „volně žijící živočich“ nelze zaměňovat ani s pojmem „zvěř“ podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), který v sobě zahrnuje jen vybrané druhy savců a ptáků, a je tedy ze všech tří pojmů nejužší. Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování náhrad škod“), vlastní definici pojmu „volně žijící živočich“ neobsahuje. To samé platí pro zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž,

¹ § 3 písm. j) bod 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³ DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. – ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné*. 2. aktual. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 397.

ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rybářství“), nicméně pro něj je klíčový pojem „ryba“ a „vodní organismus“.

Nejednotné je v české právní úpravě rovněž používání výrazů „v zajetí“ a „v lidské péči“. Zákon o poskytování náhrad škod a zákon o myslivosti se přiklání k výrazu „v zajetí“, zatímco zákon o zoologických zahradách k výrazu „v lidské péči“. Zákon na ochranu zvířat proti týrání, zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o obchodování s ohroženými druhy pracuje nekoncepčně dokonce s oběma výrazy. Zákonodárce by měl být tedy rozhodně důslednější a přiklonit se pouze k jednomu výrazu, přičemž dle mého názoru by to byl z etických důvodů spíše pojem „v lidské péči“.

Česká právní úprava ochrany volně žijících živočichů není zcela v souladu s unijní právní úpravou a obsahuje několik nedostatků. Některé z nich budou odstraněny novelou v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů,⁴ daleko víc jich ovšem zůstane alespoň prozatím nevyřešeno. Konkrétní příklady nesouladu a nedostatků české právní úpravy jsou uvedeny níže v příslušné kapitole. Česká právní úprava ochrany volně žijících živočichů tedy neodpovídá praxi zcela a bylo by vhodné ji novelizovat.

2. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Stejně jako většina ostatních problémů životního prostředí, tak i ochrana volně žijících živočichů vyžaduje spolupráci jednotlivých států. Volně žijící živočichové v přírodě nerespektují státní hranice, a k jejich efektivní ochraně je proto třeba, aby jednotlivé státy řešily problematiku na mezinárodní úrovni. Mezinárodní úmluvy jsou tedy důležitým nástrojem jejich ochrany. Jejich obecným problémem je ovšem jejich charakter, který je ve většině případů *soft law*. Ustanovení jsou v takovém případě neurčitě formulována a obsahují slovní obraty jako „státy se vynasnaží“, „každá smluvní strana se zasadí“ nebo „pokud je to vhodné a možné“.^{5,6} Důvodem je zpravidla neochota států přijmout konkrétně formulované závazky, které by pro ně byly závazné. Nevýhodou takových úmluv je to, že jejich obsah není právně vynutitelný a zakládá smluvním státům pouze politickou odpovědnost. Z hlediska vynutitelnosti by byly mezinárodní úmluvy typu *hard law* tedy samozřejmě lepší, ale nutno říci, že by státy většinu z nich pravděpodobně nebyly ochotny přijmout.

Dělení charakteru mezinárodních úmluv na *hard law* a *soft law* neznamená, že úmluva je nutně jen to, nebo ono, ale naopak může mít částečně oba znaky. Příkladem je Úmluva o biologické rozmanitosti⁷ (dále jen „CBD“), kterou bych označila jako *hard law* úmluvu, která má *soft law* povahu, jelikož smluvním stranám ukládá jen malé

⁴ Zákon č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů.

⁵ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 7. upr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 190–193.

⁶ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 83–84.

⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti.

množství přesných a závazných povinností nebo opatření, která mají být přijata.⁸ Většina závazků je rámcová, neurčitá a podmíněčná a jejich naplňování závisí na konkrétních okolnostech. Možnost donucení splnění závazků je slabá, a odpovědnost států tedy pouze politická. Povaha CBD vyplývá i z toho, že jde o rámcovou úmluvu, mezi jejíž znaky patří, že ponechává na jednotlivých státech, aby si samy určily, jak budou její ustanovení implementovat.⁹ K takovým úmluvám pak bývají přijímány protokoly, což je i případ CBD, pro kterou byly ovšem přijaty zatím pouze dva – Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti¹⁰ a Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání.¹¹

Od přijetí druhého z nich (Nagojského protokolu) uplynulo již více než 10 let, tudíž je možná čas, aby byl přijat nějaký další protokol, který by podrobněji rozvíjel základní principy CBD. Dle mého názoru by se mohl týkat regulace invazních nepůvodních druhů, které jsou i samotnou CBD považovány za jeden z hlavních důvodů úbytku biodiverzity. Takový protokol by *de lege ferenda* mohl vycházet z relevantního čl. 8 písm. h) CBD, Aichi cíle 9,¹² který byl splněn pouze částečně,¹³ a z rozhodnutí COP 6 VI/23,¹⁴ které obsahuje definici invazních nepůvodních druhů a hierarchii nakládání s nimi. Otázku vytvoření takového protokolu konference smluvních stran CBD již v historii několikrát otevřela, přičemž zejména rozvojové státy upřednostňovaly sjednání takového závaznější právní normy. Jiné státy nicméně chtěly ponechat řešení na jednotlivých vládách,¹⁵ což nepovažují za vhodné vzhledem k tomu, že invazní nepůvodní druhy živočichů nerespektují v přírodě státní hranice a neřídí se rozdílnými právními úpravami jednotlivých států, a proto by zde sjednocení právních úprav bylo žádoucí. Určitou předlohou pro takový protokol by mohla být unijní úprava prevence a regulace zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů, tedy zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů (dále jen „nařízení o invazních nepůvodních druzích“).

Vedle charakteru mezinárodních úmluv je dalším nedostatkem některých z nich jejich nedostatečná komplexnost. Jejich úprava je často obecná, kdy platí, že čím většího

⁸ EBBESSON, J. Plenary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes. In: WAHLGREN, P. (ed.). *Scandinavian Studies in Law Volume 59 – Environmental law*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2014, s. 259–284.

⁹ DAMOHORSKÝ, M. – DROBNÍK, J. – SMOLEK, M. – SOBOTKA, M. – STEJSKAL, V. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 114–115.

¹⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 89/2005 Sb. m. s., o sjednání Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti k Úmluvě o biologické rozmanitosti.

¹¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 36/2016 Sb. m. s., o sjednání Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti.

¹² Aichi Biodiversity Targets. In: *Convention on biological Diversity* [online]. [cit. 2020-01-10]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

¹³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Global Biodiversity Outlook 5*. Montréal: CBD, 2020, s. 14.

¹⁴ COP 6 Decision VI/23. In: *Convention on biological Diversity* [online]. [cit. 2020-01-10]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197>.

¹⁵ PLESNÍK, J. *Biologická rozmanitost na Zemi: stav a perspektivy*. Přeložil PLESNÍK, J. – ROTH, P. Praha: Scientia, 2004, s. 94–95.

globálního problému se úmluva týká, tím méně je její text konkrétní. Takové úmluvy se soustředí na vybraný dílčí problém ve specifické oblasti, který izolovaně regulují. Tento problém si uvědomovalo i světové společenství v čele se Světovým svazem ochrany přírody (*International Union for Conservation of Nature*) nebo Programem OSN pro životní prostředí (*United Nations Environment Programme*), které v 80. letech 20. století začalo řešit možnosti přijetí mezinárodní mnohostranné úmluvy, která by integrovala druhovou i územní ochranu.¹⁶ Vytvoření jedné zastřešující úmluvy slučující všechny již existující úmluvy ovšem nebylo možné, a proto vznikla právě CBD, která má rámcovou podobu, vychází z předchozích mezinárodních úmluv a chrání biodiverzitu jako celek, nikoliv jen její jednotlivé kategorie. Jelikož se týká opravdu velkého globálního fenoménu (biodiverzity), je její obsah značně obecný.

Už jen ze samotného názvu CBD vyplývá, že jedním z jejích hlavních cílů je ochrana biodiverzity, v rámci níž jsou chráněni i volně žijící živočichové. V souladu s obecnějším přístupem neuvádí CBD žádné druhové seznamy, které by kategorizovaly jednotlivé druhy, a proto se může týkat všech nedomestikovaných živočichů – obratlovců i bezobratlých.

Mezinárodní úmluvy se často potýkají s problémem jejich nedostatečného dodržování. Obvyklým způsobem, jak tento problém zlepšit, je stanovit smluvními stranám povinnost pravidelně předkládat zprávy o činnostech k provedení úmluvy a pořádat pravidelná jednání smluvních stran, na kterých je provádění úmluvy přezkoumáváno a případně jsou dána doporučení ke zlepšení. Těchto dvou způsobů využívá Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin¹⁷ (dále jen „CITES“), která je v tomto ohledu velmi efektivní. Úspěch úmluvy spočívá i v tom, že obsahuje jednoduché principy, které jsou státy ochotné akceptovat.¹⁸

CITES je úmluvou s *hard law* charakterem.¹⁹ Uložení povinností, které mají být implementovány do právních řádů smluvních stran, by samo o sobě nebylo dostatečné. Je tedy potřeba toto rovněž prosazovat, k čemuž slouží dva základní kontrolní mechanismy, a to kontrola naplňování povinností a případné konstatování jejich nedodržení (tzv. *non-compliance procedure*).²⁰

Ačkoliv je nelegální obchod s ohroženými druhy stále rozšířen, neznamená to, že by CITES kompletně selhávala. Právě naopak, dle mého názoru se díky jejím kontrolním mechanismům jedná o jednu z nejučinnějších úmluv, ze které by si ostatní úmluvy mohly brát příklad. Ani této úmluvě se ovšem nevyhnul jeden z nedostatků mezinárodních úmluv, kterým je možnost uplatňovat výhrady k jejím přílohám, čímž může být faktický dopad úmluvy značně oslaben.

¹⁶ STEJSKAL, V. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2006, s. 30.

¹⁷ Sdělení č. 572/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin.

¹⁸ LYSTER, S. *International Wildlife Law: an Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1985, s. 240.

¹⁹ What is CITES?. In: *Cites* [online]. [cit. 2020-02-09]. Dostupné na: <https://cites.org/eng/disc/what.php>.

²⁰ STEJSKAL, *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, s. 66–67.

Další úmluvou z oblasti ochrany volně žijících živočichů je Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů²¹ (dále jen „CMS“), jejímž hlavním cílem je ochrana všech stěhovavých druhů živočichů, a to v celém areálu jejich rozšíření, zejména na tahových cestách. V posledních letech se objevily spory ohledně interpretace pojmu „stěhovavý druh“ a na 12. zasedání konference smluvních stran v roce 2017 muselo být dokonce poprvé v historii úmluvy hlasováno o zařazení určitých druhů do přílohy, přičemž některé smluvní strany pochybovaly o tom, zda se jedná o stěhovavé druhy.²² Tendence k rozšiřování chápání pojmu „stěhovavý druh“ jsou úspěchem pro ochranu volně žijících živočichů. CMS se v budoucnu bude možná týkat spíše ochrany přeshraničních druhů (*transboundary species*), které žijí v blízkosti státních hranic a pravidelně přes ně putují tam a zpátky, než jen ochrany stěhovavých druhů v klasickém slova smyslu (*migratory species*).²³ V krajním případě je dokonce možné, že CMS převezme roli úmluvy, která se bude obecně týkat ochrany volně žijících živočichů.

Nedílnou součástí CMS jsou její dvě přílohy. Příloha I obsahuje seznam stěhovavých druhů, které jsou ohroženy, a příloha II zahrnuje stěhovavé druhy, které mají být předmětem dohod. Samotná CMS je poměrně rámcová a z velké části je naplňována právě až systémem dohod, které dělíme na dohody v užším slova smyslu (*Agreements*), které jsou právně závazné, a memoranda o porozumění (*Memorandum of Understanding*), která nejsou právně závazná.²⁴

Česká republika je smluvní stranou Dohody o ochraně populací evropských netopýrů a Dohody o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků a podepsala Memorandum o porozumění o ochraně a managementu středoevropské populace dropa velkého a Memorandum o porozumění pro ochranu stěhovavých dravců a sov Eurasie.²⁵ U žádné jiné dohody nebo memoranda o porozumění není ČR uvedena jako areálový stát, a tudíž z tohoto hlediska zatím není nutné, aby k nějakým dalším přistupovala.

Slabinou CMS je skutečnost, že druhům z přílohy II, které nejsou chráněny některou z dohod nebo memoranda o porozumění a ani nejsou uvedeny zároveň v příloze I, neposkytuje CMS *de facto* žádnou ochranu. Takových druhů z přílohy II je několik, a proto je zde určité ještě prostor pro další mezinárodní spolupráci a vznik nových dohod a memoranda o porozumění, aby byly všechny druhy z přílohy II pokryty.

Poslední vybranou mezinárodní úmluvou je Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť²⁶ (dále jen „Bernská

²¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 127/1994 Sb., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, přijaté v Bonnu dne 23. června 1979.

²² Lions, Leopards and Giraffes Now Migratory Species, But at What Cost?. In: *First for wildlife* [online]. 10. 12. 2017 [cit. 2021-01-13]. Dostupné na: <https://firstforwildlife.wordpress.com/2017/11/10/lions-leopards-and-giraffes-now-migratory-species-but-at-what-cost/>.

²³ LEWIS, M. – TROUWBORST, A. Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals 1979 (CMS). In: FITZMAURICE, M. – TANZI, A. – PAPANTONIOU, A. (eds.). *Multilateral Environmental Treaties*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 25–34.

²⁴ Developing, Resourcing and Servicing CMS Agreements: a Policy Approach [online]. 5. 8. 2014 [cit. 2021-01-11]. Dostupné na: https://www.cms.int/sites/default/files/document/COP11_Doc_22_2_Developing_Resourcing_%26_Servicing_Agreements_E.pdf.

²⁵ Czech Republic. In: *CMS* [online]. [cit. 2020-01-25]. Dostupné na: <https://www.cms.int/country/czech-republic>.

²⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 107/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť.

úmluva“). Ta se od předchozích tří úmluv liší tím, že má pouze regionální charakter, nicméně se jedná o poměrně úspěšnou úmluvu. Formulace většiny ustanovení je daleko více konkrétní, než tomu bývá u velké části ostatních mezinárodních úmluv, které většinou pouze povzbuzují smluvní státy k určité činnosti, ale neobsahují jasně stanovené povinnosti.²⁷ Není zde tedy žádné „*pokud je to možné a vhodné*“ nebo „*státy se vynasnaží*“.

Dalším důvodem, proč považuji Bernskou úmluvu za úspěšnou, je také její unikátní kontrolní mechanismus, který spočívá v tom, že občan nebo organizace smluvního státu mohou dát Sekretariátu podnět, že podle jejich názoru vláda této země v určitém konkrétním případě nedodržuje závazky úmluvy. V případě oprávněné stížnosti požádá Stálý výbor vládu příslušné země o oficiální stanovisko a případně navrhne doporučení k nápravě. Na dalším zasedání přednese daný stát zprávu o tom, jak se s doporučeními vypořádal. Případ je uzavřen, pokud Stálý výbor dojde k závěru, že stát naplnil doporučení dostatečným způsobem.²⁸

Bernská úmluva obsahuje čtyři přílohy, které obsahují výčet (I) přísně chráněných druhů planě rostoucích rostlin, (II) přísně chráněných druhů volně žijících živočichů, (III) „běžně“ chráněných druhů volně žijících živočichů a (IV) zakázaných prostředků a způsobů zabíjení, odchytu a jiných forem využívání. Klíčovým ustanovením pro přísnou ochranu druhů volně žijících živočichů je čl. 6 uvádějící zakázané činnosti, který inspiroval úpravu tzv. naturových směrnic (viz níže). Jeho rozsah není omezen pouze na jednání na území národní jurisdikce smluvních stran, a má se tedy vztahovat i na jednání občanů smluvních stran mimo území národní jurisdikce. Ačkoliv je zřejmé, že cílem úmluvy je v zásadě ochrana evropské původní fauny a flóry, při vyjednávání textu úmluvy bylo rozhodnuto, že v čl. 1 budou záměrně vynechána slova „v Evropě“ nebo „evropský“, aby oblast, na kterou se Bernská úmluva vztahuje, nebyla omezena pouze na evropský kontinent, když se spousta druhů rostlin i živočichů Evropy vyskytuje i mimo Evropu, a aby se týkala i neevropských stěhovavých druhů, které do Evropy migrují.²⁹ Problémem je ovšem to, že ne všechny státy toto dostatečně implementují do svých vnitrostátních právních řádů. I Evropské unii je vyčítáno, že co se týče Bernské úmluvy, je Komise aktivní výlučně jen v rámci toho, co bylo zahrnuto do naturových směrnic, a nepodává žalobu k prosazení ustanovení úmluvy, které nebylo transponováno do unijního práva.³⁰

Co se týče konkrétních druhů, na které Bernská úmluva dopadá, tak pokud je v příloze u nějakého řádu nebo čeledi napsáno, že jsou zahrnuty všechny druhy, myslí se tím pouze druhy, které mají nějakou spojitost s Evropou, což vyplývá ze samotného názvu

²⁷ LYSTER, c. d., s. 130.

²⁸ Application of the Convention: summary of Case files and complaints: reminder on the processing of complaints and new on-line form [online]. Strasbourg: Council of Europe, 25. 8. 2008 [cit. 2020-07-28]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/1680746b75>.

²⁹ Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats [online]. Strasbourg: Council of Europe, 19. 9. 1979 [cit. 2021-01-07]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/16800ca431>.

³⁰ Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs – LOTMAN, A. Doc. 12459. The need to assess progress in the implementation of the Bern Convention [online]. Strasbourg: Parliamentary Assembly, Council of Europe, 5. 1. 2011 [cit. 2021-04-05]. Dostupné na: <https://pace.coe.int/en/files/12775#trace-2>.

úmluvy i z její důvodové zprávy („spousta druhů rostlin i živočichů Evropy se vyskytuje i mimo Evropu“),³¹ a proto např. z čeledi medvědovitých nebude chráněna mj. panda velká, která se na území smluvních stran ve volné přírodě nevyskytuje.

Bernská úmluva byla poměrně přelomová v tom ohledu, že jako jedna z prvních věnovala pozornost také bezobratlým, kteří byli začleněni do jejích příloh v roce 1988. To způsobilo, že se jejich ochrana začala postupně řešit i v právních úpravách jednotlivých států, a tím se změnilo jejich postavení na chráněné druhy, které mají být zachovány.³² V současné době tvoří bezobratlí zhruba desetinu druhů zařazených do příloh II a III. Kromě Bernské úmluvy jsou bezobratlí zahrnuti i v přílohách CITES, kde představují také zhruba desetinu druhů živočichů, a jeden druh [konkrétně monarcha stěhovavý (*Danaus plexippus*)] také v příloze II CMS, k jehož ochraně ovšem nebyla zatím vydána žádná dohoda nebo memorandum o porozumění. Ochrana bezobratlých se v tomto ohledu tedy zlepšuje, ale při srovnání počtu druhů, které jsou zahrnuty do příloh těchto mezinárodních úmluv, a skutečnosti, že bezobratlí představují až 97 % všech živočichů,³³ lze konstatovat, že ochrana stále ještě není zcela dostatečná a do budoucna by bezobratlým mělo být v rámci mezinárodněprávní úpravy věnováno více pozornosti.

CITES, CMS i Bernská úmluva mají (na rozdíl od CBD) společné to, že využívají druhové seznamy. Ve všech třech případech obsahují tyto seznamy pozitivní výčet druhů, na které úmluva dopadá. Nevýhodou takových seznamů bývá to, že jsou velmi dlouhé, respektive komplikované. Některé druhy navíc dokáží rozpoznat jen odborníci, a široká veřejnost tedy nedokáže s jistotou říci, zda je některý druh chráněn, či nikoliv. Dalším nedostatkem seznamů s pozitivním výčtem je, že pokud je objeven nový ohrožený druh, tak není chráněn, dokud není na seznam také zařazen. Proto se někdy přistupuje naopak k negativním výčtům obsahujícím druhy, na které se ochrana zcela nevztahuje.

Mezi hlavní nedostatky mezinárodních úmluv patří především jejich povaha, která je často pouze *soft law*, a z toho vyplývající politická (nikoliv právní) odpovědnost, dále dlouhý proces jejich vyjednávání, obecnost jejich úpravy, otázka podpory řešení určitého problému ochrany přírody ze strany klíčových mocností nebo možnost uplatňování výhrad k některým jejím ustanovením či přílohám. I přesto je však mezinárodněprávní úprava velmi důležitá, jelikož je projevem ochoty států se globálními problémy ochrany biodiverzity zabývat, přičemž spousta z nich by na vnitrostátní úrovni ani nebylo možné řešit (např. ochranu stěhovavých druhů nebo nelegální obchod s ohroženými druhy). V tomto ohledu je velmi žádoucí, aby k výše uvedeným mezinárodním úmluvám přistupovaly i další státy světa a aby smluvní strany dostatečně implementovaly ustanovení těchto úmluv do svých vnitrostátních právních řádů a následně je i dodržovaly.

³¹ LYSTER, c. d., s. 145–149.

³² The Bern Convention: the European treaty for the conservation of nature [online]. Strasbourg: Council of Europe, 2015 [cit. 2021-01-07]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048dfb4>.

³³ BURNIE, D. (ed.). *Zvíře: obrazová encyklopedie živočichů všech kontinentů*. 5. vyd. Přeložil ŠMAHA, J. Praha: Euromedia Group, 2020, s. 14.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA EVROPSKÉ UNIE

Prameny práva EU dělíme na primární a sekundární, důležitá jsou však i rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), která mají zásadní vliv na interpretaci, aplikaci a prosazování práva EU. Významným nástrojem environmentální politiky v oblasti ochrany biologické rozmanitosti jsou strategické dokumenty koncepční povahy. V oblasti ochrany volně žijících živočichů je nejvýznamnější Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.³⁴

Primární prameny práva EU ochranu volně žijících živočichů přímo neřeší a jsou spíše základem pro sekundární prameny práva EU, z nichž jsou nejvýznamnější nařízení a směrnice. Základem pro ochranu volně žijících živočichů jsou naturové směrnice, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“) a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“). Obě směrnice byly silně ovlivněny Bernskou úmluvou, a to hlavně co se týče jejich základních cílů a povinností. Směrnice o stanovištích přebírá z Bernské úmluvy dokonce celou řadu pasáží (např. z oblasti druhové ochrany). Rozdíl je ovšem např. mezi čl. 6 písm. b) Bernské úmluvy a čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích, kdy Bernská úmluva požaduje po smluvních stranách, aby přijaly opatření k zajištění zvláštní ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze II, u kterých je zakázáno mimo jiné *záměrně* poškozovat nebo ničit místa sloužící k jejich rozmnožování nebo odpočinku, zatímco v případě směrnice o stanovištích není explicitně uvedena úmyslná forma zavinění, takže se má opatření vztahovat i na nedbalostní formu. Velmi podobný, avšak ne úplně stejný, je také výčet druhů v přílohách. Některé druhy z přílohy II Bernské úmluvy se ovšem na území členských států EU ve volné přírodě nevyskytují, a tudíž je logické, že nejsou ve výčtu příloh naturových směrnic uvedeny. Drobné rozdíly jsou i mezi přílohou IV Bernské úmluvy a přílohou IV směrnice o ptácích spolu s přílohou VI směrnice o stanovištích, které uvádí výčet zakázaných metod a prostředků odchytu a usmrcování. Další rozdíly jsou patrné zejména ve vynucovacím mechanismu, který je u směrnic silnější, dále v území, na které se vztahují, kdy Bernská úmluva dopadá na řadu států Evropy a částečně i Afriky, zatímco směrnice zavazuje jen členské státy EU, nebo ve zpřísnění povinností k ochraně stanovišť ve směrnici o stanovištích. Z povahy směrnic také vyplývá, že k nim na rozdíl od Bernské úmluvy nelze vznést výhrady.

Směrnice o ptácích, respektive její předchozí verze,³⁵ byla prvním právním předpisem dnešní EU zaměřeným na ochranu (alespoň některých) volně žijících živočichů, jelikož ochrana ptáků byla typickým přeshraničním problémem v oblasti životního prostředí. Směrnice se týká ochrany všech druhů ptáků, kteří se přirozeně vyskytují ve

³⁴ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 20. května 2020: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030: navrácení přírody do našeho života [online]. 20. 5. 2020 [cit. 2020-11-01]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF.

³⁵ Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

volné přírodě na evropském území členských států, a vztahuje se také na jejich vejce, hnízda a stanoviště.³⁶ Rozlišena je ochrana územní a druhová, které se vzájemně nezbytně doplňují.

V rámci územní ochrany mají členské státy přijmout nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků.³⁷ Vybrané druhy uvedené v příloze I mají být předmětem zvláštních opatření, která spočívají zejména ve vyhlášení tzv. ptáčích oblastí (*Special Protection Areas* – SPAs). Ty tvoří spolu s evropsky významnými lokalitami (*Special Areas of Conservation* – SACs) podle směrnice o stanovištích soustavu Natura 2000.³⁸ Druhová ochrana spočívá v zákazech určitých činností, které jsou obdobné jako v čl. 6 Bernské úmluvy. Z těchto zákazů jsou umožněny odchylky při splnění několika podmínek, které si jednotlivé členské státy vykládají různým způsobem, takže je judikatura SDEU v této oblasti poměrně bohatá.³⁹

Nedostatek právní úpravy ve vztahu k zákazu úmyslného ničení, poškozování a odstraňování hnízd shledávám v tom, že na unijní úrovni není pojem „hnízdo“ nikde definován. Dle mého názoru by měl být tento zákaz vykládán spíše restriktivně, aby zahrnoval pouze ta hnízda, která mají určitou ekologickou hodnotu, plní ekologickou funkci nebo přispívají k ochraně daného druhu. V praxi totiž existuje rozdíl mezi hnízdy jednotlivých ptáků, přičemž jsou některá z nich stavěna pouze z vetché kupky materiálu, kusů slámy nebo mechu.^{40, 41} Při extenzivním výkladu by pojem „hnízdo“ zahrnoval opravdu všechny druhy hnízd, tedy i taková, u kterých není na první pohled ani poznat, že jde o hnízdo. Právní úpravě by tedy rozhodně prospělo, kdyby byl pojem „hnízdo“ definován ve směrnici o ptácích nebo alespoň v judikatuře SDEU.

Obdobná úprava jako ve směrnici o ptácích je pro ostatní druhy volně žijících živočichů obsažena ve směrnici o stanovištích, která také dělí ochranu na územní a druhovou. V rámci územní ochrany je stanoven základ pro výše zmíněnou soustavu Natura 2000. Druhová ochrana je pak analogická k ochraně podle směrnice o ptácích a poskytuje zvláštní ochranu druhům v zájmu Společenství, které jsou nebo mohou být uvedeny v přílohách II, IV nebo V.

Druhy z přílohy IV vyžadují přísnou ochranu, která spočívá v systému zákazů určitých jednání, jako je odchyt, usmrcování, vyrušování, ničení a sběr vajec, poškozování a ničení míst rozmnožování a míst odpočinku nebo uvádění na trh.⁴² Judikatura SDEU⁴³ v nedávné době vyložila pojem „místo odpočinku“ tak, že zahrnuje také ta místa odpočinku, která již nejsou obývána jedním z chráněných druhů živočichů uvedených v příloze IV, pokud existuje dostatečně vysoká pravděpodobnost, že se uvedený

³⁶ Čl. 1 směrnice o ptácích.

³⁷ Čl. 3 směrnice o ptácích.

³⁸ Čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích.

³⁹ STEJSKAL, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006, s. 273.

⁴⁰ KRUMPÁL, M. a kol. *Velká kniha živočichů*. Bratislava: IKAR, a. s., 2019, s. 252–296.

⁴¹ WALLACE, A. R. The Philosophy of Birds' Nests. In: *Contributions to the Theory of Natural Selection: a Series of Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 211–230.

⁴² Čl. 12 směrnice o stanovištích.

⁴³ Viz rozsudek SDEU C-477/19.

druh na tato místa odpočinku vrátí. Pojem „místo rozmnožování“ zatím nebyl SDEU upřesněn, ale *de lege ferenda* by mohl být vykládán tak, aby zahrnoval všechna místa, která dotčený druh využívá po dobu trvání reprodukčního cyklu včetně námluv, páření, hnízdění a vývoje mláďat.

Ochranu *ex situ* upravuje směrnice Rady 1999/22/ES o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách (dále jen „směrnice o zoologických zahradách“), jejímž cílem je ochrana volně žijících živočichů a zachování biologické rozmanitosti tím, že zajistí, aby členské státy přijaly opatření pro udělování licencí zoologickým zahradám a pro dohled nad nimi.⁴⁴ Definice zoologické zahrady obsahuje tři základní znaky – (1) musí jít o trvalé zařízení, (2) ve kterém jsou živočichové volně žijících druhů, (3) kteří mohou být vystavováni veřejnosti. Výjimkou jsou cirkusy, obchody s oblíbenými zvířaty a zařízení, která členské státy vyjmou z působnosti této směrnice, pokud nevystavují větší počet živočichů nebo druhů a výjimka neohroží cíle směrnice.⁴⁵ U poslední výjimky je značný prostor pro uvážení státu, aby stanovil, jaká zařízení budou z definice pojmu vyjmuta.

Požadavky CITES jsou na unijní úrovni řešeny především v nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi (dále jen „nařízení o regulování obchodu s druhy“). V některých ohledech je však nařízení přísnější, jelikož jeho přílohy A až D zahrnují více druhů než přílohy CITES a některé druhy jsou dokonce zařazeny do přísnější kategorie. Nařízení má o jednu přílohu navíc, přičemž tato příloha D obsahuje druhy, které nejsou zařazené do příloh A až C a které jsou do EU dováženy v počtech, jež dostatečně opodstatňují jejich sledování. Stejně jako v případě Bernské úmluvy a naturových směrnic má nařízení oproti CITES výhodu v tom, že je lépe vynutitelné a orgán dohlížející na jeho uplatňování (tj. Komise) může jeho nedodržení řešit soudně u SDEU. Z povahy nařízení navíc vyplývá to, že je přímo použitelné ve všech členských státech. Nad požadavky CITES je upraven vnitřní obchod v rámci EU, v jehož případě nejde podle terminologie nařízení o dovoz a vývoz, zatímco CITES upravuje pouze mezinárodní obchod. Specifickým institutem je pak podle čl. 9 nařízení přemísťování. Pro přemístění živého exempláře (ačkoliv slovo „živého“ v českém překladu nařízení omylem chybí) jsou pak stanoveny podmínky pro druhy z příloh A a B. Přísnější úprava oproti CITES se týká také dovozu exemplářů druhů z příloh A a B do EU, který je možný pouze s dovozním povolením, které CITES nevyžaduje. Dovoz některých druhů z určitých zemí může být Komisí dokonce omezen, ačkoliv je jejich obchod v rámci CITES povolen.

Na rozdíl od mezinárodněprávní úpravy je na unijní úrovni poměrně komplexně řešena problematika invazních nepůvodních druhů v nařízení o invazních nepůvodních druzích. Právní úprava se zaměřuje převážně jen na vybrané (tzv. prioritní) druhy, které jsou zařazeny na unijní seznam.⁴⁶ Ten v současné době obsahuje 30 živočišných druhů. Kvůli omezenému okruhu invazních nepůvodních druhů, na které se nařízení vztahuje,

⁴⁴ Čl. 1 směrnice o zoologických zahradách.

⁴⁵ Čl. 2 směrnice o zoologických zahradách.

⁴⁶ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2016/1141 ze dne 13. července 2016, kterým se přijímá seznam invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014.

mají členské státy možnost sestavit si seznam invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na členský stát, tedy tzv. národní seznam.⁴⁷

Nařízení neupravuje nakládání s druhy, které jsou „jen“ nepůvodní a nejsou invazní, což je v souladu s názory některých odborníků z oblasti přírodních věd, kteří požadují, aby organismy byly hodnoceny individuálně podle jejich vlivu na životní prostředí, a nikoliv podle toho, zda jsou v dané oblasti původní, nebo ne.^{48, 49} Dle mého názoru je tudíž správné, že se nařízení soustředí pouze na vybrané invazní nepůvodní druhy, které mají významný dopad na EU, a nikoliv plošně na všechny nepůvodní druhy, jelikož i ze samotné preambule nařízení vyplývá, že až 90 % nepůvodních druhů není invazních.

Nařízení vychází z třístupňové hierarchie nakládání s invazními nepůvodními druhy. Primárním opatřením by vždy měla být prevence, která představuje nejmenší dopad na životní prostředí a je méně finančně nákladná než ostatní způsoby nakládání.^{50, 51} Po prevenci je na druhém místě eradikace, kterou se rozumí úplné a trvalé vymýcení populace invazního nepůvodního druhu,⁵² který zatím není příliš rozšířen, a může být tedy zlikvidován v celé oblasti svého výskytu. V souvislosti s ní je velmi důležitá osvěta, aby lidé věděli, že invazní nepůvodní druhy jsou jedním z nejvýznamnějších faktorů ohrožujících biodiverzitu,^{53, 54} aby se aktivně zapojili do boje proti nim a aby se nestavěli negativně k eradikaci sympaticky působících invazních nepůvodních druhů živočichů. Pokud eradikace není technicky proveditelná nebo by náklady byly mimořádně vysoké a neúměrné přínosům, přichází na řadu izolační opatření k zabránění dalšího šíření daného druhu do jiných členských států.⁵⁵

Ačkoliv je držení invazních nepůvodních druhů zařazených na unijní seznam obecně zakázáno,⁵⁶ nařízení nezapomíná na jedince druhů, kteří byli v držení nekomerčních vlastníků a komerčních držitelů ještě před jejich zařazením na unijní seznam, což je upraveno v rámci přechodných opatření. Nekomerční vlastníci si mohou své zvíře v zájmovém chovu ponechat do konce jeho přirozeného života, pokud bylo v držení ještě před jeho zařazením na unijní seznam, je drženo v oddělených prostorách a jsou zavedena veškerá vhodná opatření, aby bylo zaručeno, že se nemůže rozmnožovat nebo uniknout.⁵⁷ Z ustanovení nevyplývá, jakým způsobem se bude držení zvířete před jeho zařazením na unijní seznam dokazovat, tudíž je stanovení konkrétního způsobu ponechání na členských státech. Obecně má jít pravděpodobně o nějaké potvrzení, které si vlastníci musí v přechodné době opatřit, což ovšem vyžaduje velkou informovanost

⁴⁷ Čl. 12 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

⁴⁸ DAVIS, M. A. a kol. Don't judge species on their origins. *Nature*. 2011, č. 474, s. 153–154.

⁴⁹ SÁDLO, J. Nepůvodní rostliny, neofyty, invazní druhy: a je to vůbec téma?. *Fórum ochrany přírody*. 2017, č. 3, s. 11–13.

⁵⁰ LOCKWOOD, J. L. – HOOPES, M. F. — MARCHETTI, M. P. *Invasion ecology*. 2nd ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2013, s. 299–334.

⁵¹ DAVIS, M. A. *Invasion biology*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 132–160.

⁵² Čl. 3 odst. 13 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

⁵³ Evropská agentura pro životní prostředí. *The European environment – state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, s. 74.

⁵⁴ Invasive Alien Species. In: *Convention on Biological Diversity* [online]. 5. 4. 2019 [cit. 2020-01-12]. Dostupné na: <https://www.cbd.int/invasive/>.

⁵⁵ Čl. 18 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

⁵⁶ Čl. 7 odst. 1 písm. b) nařízení o invazních nepůvodních druzích.

⁵⁷ Čl. 31 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

veřejnosti o tom, jaké druhy budou zařazeny na unijní seznam a že je potřeba pro jejich stávající držení získat potvrzení.

Ve vztahu k podmínce držení zvířete v oddělených prostorách, ze kterých nemůžou uniknout ani se v nich rozmnožovat, shledávám v ČR za problematické, že vzhledem k nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny základních práv a svobod by byla kontrola splnění této podmínky velmi obtížná.

K zamyšlení se dále nabízí skutečnost, že se možnost ponechání si zvířete v zájmovém chovu vztahuje pouze na zvířata již držená, což sice reflektuje princip prevence, ale ve skutečnosti nevidím velký rozdíl v tom, zda někdo začal chovat např. oblíbenou želvu nádhernou (*Trachemys scripta elegans*) již před jejím zařazením na unijní seznam, nebo by ji začal chovat až potom, pokud by bylo zajištěno, že neunikne a nedojde k jejímu rozmnožování.

Jako problematické dále vnímám, že se podmínky pro ponechání si zvířete vztahují na všechna chovatelská zařízení, tedy např. i na zoologické zahrady, takže pro ně rovněž platí povinnost znemožnění reprodukce a úniku. Zvířata, která patří mezi invazní nepůvodní druhy zařazené na unijní seznam, mohou mít zoologické zahrady v držení jen do konce jejich přirozeného života, čímž mohou zcela zaniknout všechny chované populace v zoologických zahradách v rámci EU. To snižuje především jejich vzdělávací a výzkumnou roli. Zařízení si sice mohou zažádat o udělení výjimky, ta s sebou ale nese administrativní zátěž při dokládání konkrétních údajů. Některé zoologické zahrady tudíž budou možná chtít upřednostnit jednodušší variantu a daného druhu se raději zbaví.⁵⁸ *De lege ferenda* by proto bylo vhodnější z tohoto režimu zoologické zahrady přímo vyjmout.

Dále podle přechodných opatření mohou mít držitelé komerčních populací v držení populace jedinců, které získali před jejich zařazením na unijní seznam, a to po dobu až dvou let od jejich zařazení, a také je přepravovat za účelem prodeje nebo předání do zařízení zabývajících se ochranou *ex situ* nebo k léčebným činnostem.⁵⁹ Těžko však říci, jaký zájem budou tato zařízení o jedince mít, jak bylo zmíněno v odstavci výše. Pro držitele komerčních populací proto bude možná také bohužel „pohodlnější“ populaci utratit.

Držitelé komerčních populací mohou dále prodat nebo předat živého jedince nekomerčním uživatelům po dobu jednoho roku od zařazení druhu na unijní seznam, což je ale dle mého názoru v rozporu s možností nekomerčního vlastníka ponechat si zvíře v zájmovém chovu pouze v případě, že ho držel ještě před jeho zařazením na unijní seznam. Bylo by tedy přece v rozporu s nařízením, pokud by začal držet nebo chovat jedince až po jeho zařazení na unijní seznam.

Dle mého názoru upravuje unijní právo všechny významné oblasti, které souvisí s ochranou volně žijících živočichů. Na rozdíl od mezinárodněprávní úpravy obsahuje dokonce také poměrně komplexní úpravu regulace nakládání s invazními nepůvodními druhy. Unijní právo upravující ochranu volně žijících živočichů bych tedy hodnotila jako poměrně zdařilé. Oproti mezinárodněprávní úpravě netrpí nedostatky, které byly zmíněny v předchozí kapitole, což ovšem vyplývá z jeho charakteru a lepší vynutitelnosti.

⁵⁸ PLUHÁČEK, J. Invazní druhy a omezení jejich chovu v zoologických zahradách. *Živa*. 2018, č. 5, s. CXXXIV–CXXXV.

⁵⁹ Čl. 32 nařízení o invazních nepůvodních druzích.

4. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

I v rámci české právní úpravy se ochraně volně žijících živočichů vedle právních předpisů věnují v určité míře také strategické dokumenty koncepční povahy. Základním koncepčním dokumentem, který definuje priority v oblasti ochrany a udržitelného využívání biodiverzity na území ČR, je Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025⁶⁰ (dále jen „SOBR“).

V rámci obecné ochrany mají výsadní postavení ptáci, jejichž ochrana vyplývá ze směrnice o ptácích. V rozporu s touto směrnicí je seznam druhů ptáků, na jejichž lov se nevztahuje zákaz úmyslného usmrcování nebo odchytu a držení ptáků, který je uveden v příloze č. 5 vyhlášky č. 166/2005 Sb. Tento seznam totiž nad rámec přílohy II směrnice o ptácích obsahuje bažanta královského (*Syrnaticus reevesii*) a perličku kropenatou (*Numida meleagris*), k jejichž lovu by ale správně měl být stanoven odchylný postup podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny. *De lege ferenda* by tedy tyto dva druhy ptáků měly být ze seznamu odstraněny. Druhý seznam druhů ptáků (příloha č. 4 vyhlášky č. 166/2005 Sb.), na které se nevztahuje zákaz držení a komerčního využívání, obsahuje pouze tři druhy ptáků, které jsou zároveň uvedeny v příloze III směrnice o ptácích, a tento seznam je tedy v souladu s unijní právní úpravou.

Formou pro stanovení odchylného postupu podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny je buď rozhodnutí orgánu ochrany přírody, nebo opatření obecné povahy Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), pokud se odchylný postup týká blíže neurčeného okruhu osob. Dříve stanovovalo MŽP v případech blíže neurčeného okruhu osob odchylný postup prováděcím právním předpisem (konkrétně vyhláškou č. 152/2006 Sb., o odchylném postupu při ochraně ptáků a výjimce ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů ptáků pro jejich značení, nebo vyhláškou č. 294/2006 Sb., o odchylném postupu pro usmrcování špačka obecného). Tyto vyhlášky jsou i nadále účinné, a to až do vydání nových odchylných opatření formou opatření obecné povahy.⁶¹ Z důvodu nedostatečného odůvodnění je však způsob stanovení odchylného postupu prostřednictvím vyhlášky MŽP již překonaný a dle mého názoru by tedy místo těchto dvou vyhlášek bylo *de lege ferenda* vhodnější vydat obdobná opatření obecné povahy.

Do obecné ochrany spadá také úprava záchranných stanic a s tím spojená péče o handicapované živočichy, kterou doplňuje ochrana handicapovaných zvířat v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a vyhlášce č. 114/2010 Sb. Úprava obou zákonů je v některých případech v podstatě totožná, v některých případech však zákon na ochranu zvířat proti týrání poskytuje detailnější úpravu. Problematická je úprava § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, podle které je možné vypouštět jedince ze zařízení, které provádí záchranné chovy jedinců zvláště chráněných živočichů a péči o zraněné živočichy zvláště nechráněné, pokud jsou zvěř, do honitby jen po projednání s orgánem státní správy myslivosti a s vědomím držitele a uživatele honitby. To samozřejmě vyžaduje určitý

⁶⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2016 [cit. 2020-01-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4A46CA81084E521FC1258050002DAE0C/\\$file/SOBR_CR_2016-2025.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4A46CA81084E521FC1258050002DAE0C/$file/SOBR_CR_2016-2025.pdf).

⁶¹ STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 86.

čas a úkony i ze strany státní správy.⁶² *De lege ferenda* by bylo řešením vyřadit některé druhy zvěře [resp. především ty, které stejně spadají do kategorie zvěře podle § 2 písm. c) zákona o myslivosti] ze zákona o myslivosti.

Obecná ochrana zahrnuje rovněž nakládání s nepůvodními druhy, přičemž tato část zákona bude od 1. 1. 2022 novelizována zákonem č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Novelou dojde především k odstranění definice pojmu „geograficky nepůvodní druh“ z důvodu její nadbytečnosti, k vyloučení invazních nepůvodních druhů z obecné ochrany všech druhů, aby nedocházelo k rozporu mezi opatřeními k odstranění či regulaci invazních nepůvodních druhů a nástroji obecné druhové ochrany, dále k zařazení úmyslného rozšíření jedince nepůvodního druhu do krajiny bez povolení mezi přestupky a k vložení celé nové hlavy zákona, která se bude týkat používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře a ochrany přírody a krajiny před invazními nepůvodními druhy, a která tedy představuje vlastní adaptaci českého právního řádu na unijní nařízení. Úprava bude navazovat i na přechodná opatření nařízení o invazních nepůvodních druzích, v návaznosti na něž bude muset vlastník nebo držitel jedince invazního nepůvodního druhu živočicha na unijním seznamu tohoto jedince zaregistrovat prostřednictvím evidence druhové ochrany. Jelikož bude mít vlastník nebo držitel na takovou registraci jeden rok od zařazení druhu na unijní seznam, nebude dle mého názoru kontrolovatelné, jestli vlastník nebo držitel začal jedince držet opravdu před jeho zařazením na unijní seznam, nebo až v průběhu jednoho roku po jeho zařazení. Nově bude upraveno také odebrání jedinců invazních nepůvodních druhů, podle kterého bude mít orgán ochrany přírody možnost odebrat takového jedince v zájmovém chovu, pokud vlastník nesplňuje podmínky podle čl. 31 odst. 1 nařízení o invazních nepůvodních druzích pro to, aby si jej mohl ponechat v držení do konce jeho přirozeného života, nebo při jeho přepravě na území EU neprokáže, že jej měl v držení již v době před zařazením druhu na unijní seznam. Čl. 31 odst. 1 nařízení o invazních nepůvodních druzích nestanoví konkrétní způsob, jak by se mělo prokázat, že jedinec byl v držení ještě před zařazením druhu na unijní seznam. Samotné opomenutí registrace jedince tedy nebude důvodem pro jeho odebrání, pokud by jeho vlastník prokázal jiným způsobem, že jej měl v držení již před zařazením druhu na unijní seznam. Ačkoliv bude registrace jedince pravděpodobně nejjednodušším a nejméně sporným způsobem, jak prokázat jeho držení před zařazením druhu na unijní seznam, její opomenutí nemá ani naplňovat skutkovou podstatu žádného z přestupků, a proto je možné, že bude úprava registrace trochu „bezzubá“, když vlastníkovu nebude hrozit správní trest a případně ani odebrání jedince. Aby v budoucnosti nedocházelo k náročnému dokazování toho, zda vlastník měl, nebo neměl jedince invazního nepůvodního druhu v držení již před zařazením druhu na unijní seznam, bylo by *de lege ferenda* dle mého názoru z hlediska právní jistoty lepší zavést rovnou povinnost takového jedince registrovat. V případě jejího porušení by se pak jednalo o přestupek a orgán ochrany přírody by takového jedince mohl odebrat.

⁶² Pojďme udělat z 9869 pytláků obětavé ochránce přírody: stačí nyní změnit zákon o myslivosti!. In: *Český svaz ochránců přírody* [online]. 6. 4. 2021 [cit. 2021-07-24]. Dostupné na: http://www.csop.cz/index.php?m_id_old=1000&m_id_akt=9648&fbclid=IwAR0s1cktOAG23m9cZXcHflv9jTE8ubYs3FY3-9LDKzrHyDSnI4YFsV9eOqA.

Z novely zákona v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů dále vyplývá, že ČR neplánuje tvorbu svého národního seznamu, ačkoliv si i samotná SOBR kladla za cíl stanovit prioritní druhy a oblasti pro regulaci na základě unijního a národního seznamu.⁶³ To je dle mého názoru chyba, jelikož současná právní úprava v tomto ohledu nevychází z přírodovědných výzkumů, a zatím tedy v právní úpravě ČR neexistuje žádný seznam nepůvodních druhů, ve kterém by byly druhy rozřazeny do jednotlivých kategorií podle míry jejich rizik a ve kterém by byly označeny druhy, jejichž dopady na přírodní ekosystémy jsou biologi považovány za nejnebezpečnější.^{64, 65} Český národní seznam by *de lege ferenda* měl mít formu nařízení vlády z důvodu jeho nadrezortní povahy, jeho východiskem by měl být tzv. černý, šedý a varovný seznam⁶⁶ a obsahovat by měl další invazní nepůvodní druhy, které nejsou obsaženy na unijním seznamu a kterým je nutné na našem území věnovat pozornost (např. norek americký⁶⁷ nebo sumec americký⁶⁸).

Na rozdíl od obecné ochrany se zvláštní druhová ochrana týká i jen jedinců, nikoliv celých druhů, poddruhů a populací, avšak pouze vybraných zvláště chráněných druhů. Stejně jako živí jedinci jsou chráněni i mrtví jedinci, což vyplývá z požadavků obou naturových směrnic. V rozporu s tím je pak ale zmocnění MŽP v § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého stanoví obecně závazným právním předpisem pouze vybrané živočichy, kteří jsou chráněni i uhynulí. Toto zmocnění nebylo dosud naplněno, v současné době je vzhledem k požadavkům unijní právní úpravy již nadbytečné,⁶⁹ a ze zákona by tedy mělo být dle mého názoru *de lege ferenda* odstraněno.

Zvláště chráněné druhy dělí zákon do tří kategorií – ohrožený, silně ohrožený a kriticky ohrožený,⁷⁰ avšak mezi kategoriemi silně ohrožený a kriticky ohrožený nedělá rozdíly, co se týče základních podmínek ochrany, udělování výjimek ze zákazů ani skutkových podstat přestupků. I z tohoto důvodu by dle mého názoru mohla být vhodná změna systému zvláštní druhové ochrany, který by *de lege ferenda* rozlišoval pouze dvě kategorie, přičemž u jedné by byli chráněni všichni jedinci, jako je tomu nyní, a u druhé by byly chráněny pouze populace, kterým by byla poskytována přísnější ochrana než jen v rámci obecné druhové ochrany a důraz by byl kladen zejména na ochranu jejich biotopů a zachování genofondu v celé jeho šíři (např. někteří bezobratlí). V souvislosti s přerozdělením druhů do dvou kategorií by samozřejmě musely být zohledněny všechny požadavky mezinárodního práva (např. Bernské úmluvy) a unijního práva

⁶³ Ministerstvo životního prostředí. *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2016, s. 47.

⁶⁴ DOLEŽALOVÁ, H. Právní úprava regulace šíření invazních nepůvodních druhů rostlin a živočichů. *České právo životního prostředí* [online]. 2013, roč. 34, č. 2, s. 7–122 [cit. 2020-10-03]. Dostupné na: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_34.pdf.

⁶⁵ PERGL, J. Pomůže škatulkování při likvidaci invazních druhů?. *Fórum ochrany přírody*. 2017, č. 3, s. 19–21.

⁶⁶ PERGL, J. – SÁDLO, J. – PETRUSEK, A. – PYŠEK, P. Seznam prioritních invazních druhů pro ČR. *Ochrana přírody*. 2016, č. 2, s. 29–33.

⁶⁷ PERGL, J. – ŠÍMA, J. – GÖRNER, T. – PĚKNICOVÁ, J. Biologické invaze a související právní nástroje. *Živa*. 2018, č. 5, s. CXXVI–CXXIX.

⁶⁸ GÖRNER, T. *Invazní nepůvodní druhy s významným dopadem na Evropskou unii, jejich charakteristiky, výskyt a možnosti regulace*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2018, s. 13.

⁶⁹ ŠTEJSKAL, *Zákon o ochraně přírody a krajiny...*, s. 299.

⁷⁰ § 48 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

(především naturových směrnic), nesměla by být opomenuta ochrana druhů např. před nelegálním pronásledováním, zabíjením, otravami nebo pytláctvím a znemožněna kontrola z hlediska CITES a nařízení o regulování obchodu s druhy.

Seznam a stupeň ohrožení zvláště chráněných druhů stanovuje vyhláška č. 395/1992 Sb. Tento seznam je neaktuální a neodpovídá současnému stavu, což způsobuje, že zahrnuje druhy, které již zákonnou ochranu nepotřebují, a naopak nezahrnuje druhy, které by dle aktuálních poznatků v tomto seznamu měly být zahrnuty.⁷¹ Bylo by proto vhodné seznam aktualizovat a *de lege ferenda* do zákona o ochraně přírody a krajiny začlenit požadavek na jeho pravidelný přezkum po vzoru obdobného požadavku na aktualizaci unijního seznamu invazních nepůvodních druhů podle čl. 4 odst. 2 nařízení o invazních nepůvodních druzích. Rovněž by bylo dle mého názoru žádoucí do zákona o ochraně přírody a krajiny právně zakotvit tzv. červené seznamy obsahující soupis ohrožených druhů a poddruhů s jejich rozdělením do jednotlivých kategorií podle stupně ohrožení, které nyní *de iure* neexistují,⁷² a poté tyto seznamy zohledňovat při aktualizaci seznamu zvláště chráněných druhů.

Zvláštní ochrana druhů z kategorie „ohrožené“ je značně oslabena ustanovením § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého platí pro druhy v kategorii „ohrožené“, že se ochrana podle tohoto zákona nevztahuje na případy, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů prokazatelně nezbytný z taxativně vymezených důvodů (mimo jiné v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí a jiného majetku). V takových případech je k zásahu nutné předchozí stanovisko orgánu ochrany přírody. Zásahy z důvodu běžného obhospodařování nemovitostí a jiného majetku ovšem nepatří mezi taxativní důvody pro udělení odchylky podle směrnice o stanovištích, a tudíž by druhy chráněné unijním právem (resp. ty, které jsou zařazené v příloze IV směrnice o stanovištích) měly být zařazeny pouze do kategorie silně ohrožených nebo kriticky ohrožených druhů. Ve vztahu k druhům chráněným unijním právem by totiž aplikace tohoto ustanovení znamenala porušení závazků ČR, které ze směrnice vyplývají. Při porovnání českého seznamu zvláště chráněných druhů živočichů a seznamu druhů živočichů v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu (příloha IV směrnice o stanovištích), dojdeme k závěru, že český seznam řadí všechny druhy z rodu batolec (*Apatura*) do kategorie „ohrožený“, ačkoli je jeden z nich [batolec podunajský (*Apatura metis*)] uveden v příloze IV směrnice o stanovištích. Ve vztahu k tomuto druhu by tedy orgán ochrany přírody neměl vydávat pozitivní stanovisko k zásahům podle § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. *De lege ferenda* by bylo vhodnější přeartovat tento druh v seznamu zvláště chráněných druhů živočichů do kategorie alespoň „silně ohrožený“.

Poskytováním zvláštní druhové ochrany některým druhům volně žijících živočichů na sebe stát bere povinnost hradit některé škody, které tyto zvláště chráněné živočichové

⁷¹ HORODYNSKÁ, E. – KRÁSA, A. – NEUWIRTHOVÁ, H. – TOMÁŠKOVÁ, L. Aktualizace seznamu zvláště chráněných druhů v České republice. *Životné prostredie*. 2011, roč. 45, č. 5, s. 235–239.

⁷² ROTH, P. Červené seznamy, jejich legislativní (ne)uchopení a (ne)pochopení v ČR. *Fórum ochrany přírody*. 2018, č. 1, s. 16–17.

způsobují.⁷³ Podmínky, rozsah a způsob poskytování náhrad takových škod upravuje zákon o poskytování náhrad škod. Nedostatkem tohoto zákona je, že administrativní proces je poměrně obtížný. Žádosti o náhrady škod navíc generují finanční náklady k tíži poškozeného, což může způsobovat rezignaci potenciálního žadatele. K tomu je obecným problémem prokázání výše vzniklé škody. Zákon se navíc vztahuje na škody způsobené pouze šesti zvláště chráněnými druhy, takže je seznam vybraných živočichů poměrně úzký a měl by být v budoucnosti rozšířen.

Závazky vyplývající z CITES a nařízení o regulování obchodu s druhy do sebe převzal zákon o obchodování s ohroženými druhy. Ten se vztahuje na stanovené druhy a výrobky z těchto druhů vyjmenované v CITES nebo v přílohách nařízení o regulování obchodu s druhy, nařízení o kytovcích nebo nařízení o náslapných pastech, dále na tuleně a produkty z nich a také na vývoz dalších zvláště chráněných druhů z ČR.⁷⁴ Tyto další zvláště chráněné druhy mají být stanoveny v prováděcím právním předpise MŽP, který ovšem dosud nebyl vydán. Zákon pak zavádí definici pojmu „jiný jedinec“, kterým má být jedinec zvláště chráněného druhu, který není exemplářem a je vymezen prováděcím právním předpisem.⁷⁵ *De facto* se má tedy jednat o jakousi zbytkovou kategorii druhů, které jsou uvedeny v seznamu zvláště chráněných druhů a které zároveň nejsou exemplářem. K tomu navíc je ale jejich znakem to, že jsou vymezené v prováděcím právním předpise, který neexistuje, a proto na ně nemůže být vztažena úprava obchodu se zvláště chráněnými druhy podle § 18 zákona o obchodování s ohroženými druhy, který by vyžadoval povolení MŽP k vývozu těchto jiných jedinců z ČR. Zákaz vývozu zvláště chráněných druhů bez povolení je tedy komplikován chybějícím prováděcím právním předpisem, a není tudíž z čeho dovodit, že je k vývozu všech jedinců zvláště chráněných druhů nutné vývozní povolení. Právní úpravu lze v tomto ohledu hodnotit jako nedostatečnou, přičemž *de lege ferenda* by měl být dle mého názoru vydán prováděcí právní předpis se seznamem těchto jiných jedinců druhů, které jsou uvedeny v seznamu zvláště chráněných druhů a které zároveň nejsou exemplářem.

K zajištění transpozice směrnice o zoologických zahradách byl vydán zákon o zoologických zahradách, jehož základním pojmem je stejně jako u směrnice „zoologická zahrada“, kterou se rozumí trvalé zařízení, ve kterém jsou chováni a po dobu nejméně 7 dnů v kalendářním roce vystavováni pro veřejnost volně žijící živočichové.⁷⁶ Výjimku z této definice tvoří mimo jiné cirkusy a podobná zařízení zaměřená na provádění drezúry nebo zařízení pro chov a držení volně žijících živočichů, které chová méně než 20 druhů volně žijících savců a ptáků, přičemž tyto živočichy vystavuje veřejnosti bezplatně.⁷⁷ V původním návrhu zákona, který byl v roce 2001 odmítnut Parlamentem, se za zoologickou zahradu považovalo i delfinárium,⁷⁸ o kterém ovšem v platném znění zákona není ani zmínka, a je tedy otázkou, zda by také naplňovalo definici zoologické zahrady. Argumentem pro by bylo, že pokud zoologickou zahradou není zařízení,

⁷³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 449.

⁷⁴ § 1 odst. 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy.

⁷⁵ § 2 písm. h) zákona o obchodování s ohroženými druhy.

⁷⁶ § 2 odst. 1 písm. a) zákona o zoologických zahradách.

⁷⁷ § 2 odst. 2 zákona o zoologických zahradách.

⁷⁸ STEJSKAL, V. Zoologické zahrady mají vlastní zákon. *České právo životního prostředí* [online]. 2003, roč. 8, č. 2, s. 9–26 [cit. 2020-05-15]. Dostupné na: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_08.pdf.

které chová méně než 20 druhů volně žijících savců a ptáků, které vystavuje veřejnosti bezplatně, tak *a contrario* zoologickou zahradou je zařízení, které vystavuje živočichy komerčně, a to i v případě, že vystavuje méně než 20 druhů, což by mohlo splňovat právě i delfinárium. Ovšem argumentem proti je, že se za zoologickou zahradu nepovažují cirkusy a podobná zařízení zaměřená na předvádění drezúry zvířat, což by popisu delfinária odpovídalo. Vzhledem k novele zákona na ochranu zvířat proti týrání,⁷⁹ která je účinná od 1. 2. 2021 a která zakazuje drezúru kytovců narozených od 1. 3. 2004 včetně,⁸⁰ dojdeme dle mého názoru systematickým výkladem k tomu, že by delfinária naplňovala spíše definici cirkusů a podobných zařízení, a nikoliv tedy zoologických zahrad.

Za nedostatek zákona o zoologických zahradách považuji ustanovení, podle kterého může provozovatel s platnou licencí darovat a přijímat zvířata darem v rámci mezinárodní spolupráce.⁸¹ Zaprvé by *de lege ferenda* měl mít možnost darovat zvíře i provozovatel, který (již) nemá platnou licenci, protože má i po jejím zrušení nebo zániku povinnost zabezpečit řádnou péči chovaným živočichům a nakládání s nimi v souladu se zvláštními právními předpisy,⁸² a je tedy nesmyslné, aby nemohl zvířata darovat např. jiným zoologickým zahradám. Zadruhé spatřuji problém v terminologii, kdy zákon v tomto ustanovení hovoří o zvířatech, ačkoliv by zde *de lege ferenda* bylo vhodnější použít pojem „živočich“. Zákon o zoologických zahradách pojem „zvíře“ totiž nedefinuje, a pokud bychom měli při interpretaci pojmu vycházet ze zákona na ochranu zvířat proti týrání, znamenalo by to, že by provozovatel nemohl darovat a přijímat darem bezobratlé živočichy.

Vedle druhové ochrany se volně žijícím živočichům věnuje druhá část právní úpravy, kterou je ochrana zvířat jako jedinců podle zákona na ochranu zvířat proti týrání. Ačkoliv se tento týká převážně zvířat v lidské péči, obsahuje základ i pro regulaci nakládání s volně žijícími zvířaty. Zákon doznal s účinností od 1. 2. 2021 několika významných změn z hlediska ochrany volně žijících zvířat. Jedná se především o rozšíření zákazu drezúry (který do té doby platil jen pro vybrané druhy zvířat) i na jedince ostatních volně žijících druhů zvířat narozených od 1. 1. 2022⁸³ a o rozšíření ochrany lidoopů a vybraných druhů šelem, se kterými je mimo jiné zakázán fyzický kontakt (což znamená zákaz např. kontaktních zooparků a chovů, tedy tzv. „mazlících koutků“) a jejich venčení mimo prostory určené k chovu zvířete nebo k veřejnému vystoupení.⁸⁴ K tomu bude od 1. 1. 2022 navíc zakázáno množení nebo jiné nabývání nově narozených jedinců volně žijících druhů zvířat za účelem jejich drezúry či veřejného předvádění a rozmnožování lidoopů a vybraných druhů šelem a jejich přesun ze zahraničí na území ČR (s výjimkou např. zoologických zahrad). Tyto změny považuji za věcně a právně správné a společensky odůvodnitelné a potřebné.

Zákon na ochranu zvířat proti týrání obsahuje také úpravu chovu druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, ke kterému je nutné povolení krajské veterinární správy.

⁷⁹ Zákon č. 501/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

⁸¹ § 19 odst. 2 zákona o zoologických zahradách.

⁸² § 10 zákona o zoologických zahradách.

⁸³ § 14a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání.

⁸⁴ § 14a odst. 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Z důvodu ochrany těchto druhů před neodborným zacházením může být jejich chovatelem pouze fyzická osoba starší 18 let nebo právnická osoba, která stanoví osobu starší 18 let, které bude svěřena péče o zvíře.⁸⁵ Jelikož zákonná definice pojmu zvířete podle zákona na ochranu zvířat proti týrání dopadá pouze na obratlovce, není k chovu bezobratlých živočichů, kteří by rovněž mohli vyžadovat zvláštní péči (např. jedovatí pavouci nebo štíři), vyžadováno žádné povolení ani minimální hranice věku chovatele. Tato skutečnost je dle mého názoru velkým nedostatkem právní úpravy, který by měl být odstraněn. Návrhem *de lege ferenda* by bylo doplnění některých bezobratlých živočichů do vyhlášky o druzích vyžadujících zvláštní péči.⁸⁶ Byl by tím sice překročen rozsah úpravy zákona na ochranu zvířat proti týrání, resp. jeho definice zvířete jako obratlovce, nicméně k tomu došlo už i při zahrnutí živého hlavonožce, který je nebo má být použit k pokusům, do definice pokusného zvířete.

Do oblasti předpisů, které se zabývají hospodářským využitím živočichů, patří zákon o myslivosti a zákon o rybářství, které stanovují podmínky lovu a rybolovu. Zákon o rybářství neobsahuje definici pojmu „ryba“, nicméně definuje pojem „nepůvodní ryba a nepůvodní vodní organismus“.⁸⁷ Tato definice je však z pohledu zoogeografie chybná, jelikož umožňuje „zhojit“ nepůvodnost výskytem tří po sobě jdoucích generačních populací,⁸⁸ a proto je ze zákona odstraněna novelou v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů.

Zákon o myslivosti definuje pojem „zvěř“ a uvádí její dvě kategorie – (1) druhy zvěře, které nelze lovit podle mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, nebo druhy zvěře, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zákona o ochraně přírody a krajiny a nebyla-li k jejich lovu povolena výjimka podle těchto předpisů, a (2) druhy zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem,⁸⁹ a to po stanovenou dobu lovu, která je uvedena ve vyhlášce o době lovu.⁹⁰

V této vyhlášce nejsou uvedeny doby lovu pro tchoře tmavého (*Mustela putorius*), tchoře stepního (*Mustela eversmanii*), orebici horskou (*Alectoris graeca*) a špačka obecného (*Sturnus vulgaris*). Pokud by záměrem vyhlášky o době lovu bylo, aby byl lov jedinců těchto druhů umožněn celoročně (jak uvádí komentář k zákonu o myslivosti⁹¹), uváděla by u nich dle mého názoru vyhláška dobu lovu od 1. 1. do 31. 12., jako je tomu např. u lišky obecné (*Vulpes vulpes*). To se ale nestalo, což znamená, že tyto druhy nelze lovit vůbec, ačkoliv jsou uvedeny ve výčtu zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem

⁸⁵ § 13 odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

⁸⁶ Vyhláška č. 411/2008 Sb., o stanovení druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, ve znění pozdějších předpisů. Ke dni uzavření rukopisu tohoto článku je připravována nová vyhláška o ochraně druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči, více viz Návrh vyhlášky o ochraně druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči. In: *odok* [online]. 2021 [cit. 2021-10-15]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNC4ADQRG7>.

⁸⁷ § 2 písm. s) zákona o rybářství.

⁸⁸ LUSK, S. – LUSKOVÁ, V. – HANEL, L. Černý seznam nepůvodních invazních druhů ryb České republiky. In: LUSK, S. – LUSKOVÁ, V. (eds.). *Biodiverzita ichtyofauny České republiky. VIII*. Brno: Ústav biologie obratlovců AV ČR, 2011, s. 79–97.

⁸⁹ § 2 písm. c) a d) zákona o myslivosti.

⁹⁰ Vyhláška č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ PETR, B. a kol. *Zákon o myslivosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 170.

(určitá výjimka ovšem platí pro špačka obecného vzhledem k vyhlášce č. 294/2006 Sb.). Tchoř stepní je navíc druhem, který vyžaduje přísnou ochranu podle směrnice o stanovištích, a je tedy uveden na seznamu zvláště chráněných druhů. Z důvodu lepší transpozice této směrnice by bylo *de lege ferenda* proto vhodnější, kdyby byl v rámci zákona o myslivosti zařazen do první kategorie obsahující druhy zvěře, které jsou zvláště chráněnými živočichy podle zvláštních právních předpisů.⁹² V takovém případě by k jeho lovu musela být povolena výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž by byl odstraněn tento nesoulad zákona o myslivosti se směrnicí o stanovištích. U orebice horské a špačka obecného je situace obdobná, jelikož jde o volně žijící ptáky, kteří požívají výjimečnou ochranu podle zákona o ochraně přírody a krajiny v souladu se směrnicí o ptácích. Zákaz úmyslného usmrcování nebo odchytu se nevztahuje na lov některých druhů ptáků, které jsou uvedené v příloze č. 5 vyhlášky č. 166/2005 Sb.,⁹³ ovšem orebice horská a špaček obecný mezi nimi nejsou. Pro jejich lov by tedy musely být splněny podmínky pro odchylný postup při ochraně ptáků podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny, a *de lege ferenda* by proto bylo z hlediska přehlednosti lepší, kdyby byly z výčtu zvěře, kterou lze obhospodařovat lovem, odstraněny, čímž by byla zajištěna lepší transpozice směrnice o ptácích.

5. ZÁVĚRY

Cílem tohoto článku bylo shrnout hlavní závěry a návrhy *de lege ferenda* vycházející z disertační práce na téma „Právní úprava ochrany volně žijících živočichů“. Bylo v něm nalezeno několik nedostatků na úrovni mezinárodní, unijní i české právní úpravy a rozporů především mezi českou a unijní právní úpravou.

Závěrem bych zde ráda zdůraznila, že jak pro druhovou, tak i územní ochranu volně žijících živočichů je velmi důležitá prevence, kdy by v ideálním případě neměla potřeba právního předpisu o ochraně ohrožených druhů vůbec vzniknout. Pokud bude společnost s ochranou druhů i nadále vyčkávat, než se daný druh stane ohroženým, aby mohl být zařazen na příslušný druhový seznam, budeme muset v budoucnosti řešit ochranu stále většího počtu druhů.

Klíčová je rovněž osvěta veřejnosti, která musí být obeznámena s tím, co pro lidstvo ztráta jednotlivých druhů živočichů a potažmo celé biodiverzity znamená. Jen tak může být zajištěno, že se lidstvo k řešení tohoto závažného problému semkne a bude ochotno omezit některé své činnosti. Biodiverzitu totiž bohužel nezachrání jen snaha menšiny ochránců přírody, ale k tomu, aby tu po nás něco zbylo budoucím generacím, je nutný zájem široké veřejnosti.

Ing. Mgr. Barbora Křížová, Ph.D.
Ministerstvo životního prostředí
baru.krizova@seznam.cz

⁹² K přearazení tchoře stepního do první kategorie zvěře podle § 2 písm. c) zákona o myslivosti dojde novelou zákona č. 364/2021 Sb., s účinností od 1. 1. 2022.

⁹³ § 5a odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.