

ZÁMĚRNÉ VYSAZOVÁNÍ INVAZNÍCH ROSTLIN V ČR, NĚMECKU, ŠVÝCARSKU A NA SLOVENSKU : ZÁKAZ NEBO REGULACE?

HELENA DOLEŽALOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova Univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Invazní druhy ohrožují biodiverzitu, přesto se zvyšuje zájem o pěstování určitých invazních rostlin s vysokým energetickým potenciálem. Záměrné vysazování invazních druhů lze buď preventivně regulovat nebo zakázat. Ze srovnání relevantních zahraničních právních úprav vyplývají možnosti zkvalitnění předmětné české právní úpravy i překážky realizace žádoucích změn.

Key words in original language

Ochrana biodiverzity; invazní rostliny; obnovitelné zdroje energie.

Abstract

Although invasive species endanger biodiversity there is an interest in planting certain invasive plants for energy production. The cultivation is either preventively regulated or banned. A comparison of relevant foreign legal regulations indicates ways of amendments in addition to impediments to desired changes.

Key words

Biodiversity protection; invasive plants; renewable energy sources.

1. ÚVOD

Tento příspěvek navazuje na příspěvek z konference Dny práva 2009¹, avšak zaměřuje se pouze na problematiku pěstování invazních rostlin za účelem jejich energetického využití (jako biomasy). Některé informace se tedy mohou opakovat. Pozornost však bude soustředěna na zásadní odlišnosti v relevantních právních úpravách vybraných evropských zemí.

Regulace introdukce nepůvodních, zejména invazních druhů, patří mezi hmotněprávní a procedurální instituty, jejichž účelem je ochrana přírody a

¹ Doležalová, H. Konflikt veřejných zájmů ve světle směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a vývoje relevantní právní úpravy. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1. Dostupné z [www: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Dolezalov_a_Helena.pdf>](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Dolezalov_a_Helena.pdf)

biodiverzity. Invazní druhy zvyšují své zastoupení ve společenstvu na úkor druhů původních, a mohou je vytlačit v konkurenci o omezené zdroje.²

2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY, SMĚRNICE EU, MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

Všechny státy, jejich právní úprava vztahující se na nakládání s invazními rostlinami, jsou jednak signatáři níže uvedených mezinárodních smluv, a také členy Evropské unie.

Z mezinárodních smluv souvisejících s negativními dopady šíření invazních druhů lze uvést např. Úmluvu o ochraně rostlin (Řím 1951), Úmluvu o ochraně evropské fauny, flóry a přírodních stanovišť (Bern 1979) a zejména **Úmluvu o biologické rozmanitosti** (Rio de Janeiro 1992), neboť má největší význam pro ochranu biodiverzity před invazními nepůvodními druhy. Této problematice se věnuje čl. 8, který by měl být účinně naplňován prostřednictvím uplatňování principu předběžné opatrnosti.³

Mezi relevantní evropské směrnice patří např. **Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin** (92/43/EHS), podle níž mají členské státy zajistit, aby záměrné vysazení nepůvodních druhů do volné přírody bylo regulováno, a pokud to považují za nezbytné, mohou takové vysazování zakázat.⁴ Významná je i **Směrnice Rady 2000/29/ES** ze dne 8. května 2000 o ochranných opatřeních proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství a proti jejich rozšiřování na území Společenství.

Nelze opomenout ani skutečnost, že všechny zmiňované státy jsou členy **European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO)**, jejíž Rada vydala v září 2007 doporučení týkající se pěstování invazních nepůvodních rostlin jako obnovitelného zdroje energie, ve kterém varuje před touto rizikovou činností a klade důraz na přijímání preventivních opatření zabraňujících rozšíření invazních nepůvodních rostlin.⁵

² Stejskal, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost: právní stav k 1.1.2006*, Praha: Linde, 2006, s. 52 - 181

³ tamtéž, s. 182 - 183

⁴ *Rechtliche Rahmenbedingungen* [cit. 18.08.2010] dostupné z [www: <http://www.floraweb.de/neoflora/recht.html>](http://www.floraweb.de/neoflora/recht.html)

⁵ *Council recommendation on plants for renewable energy and Invasive Alien Plants* [cit. 06.07.2009] dostupné z [www: <http://www.eppo.org/STANDARDS/position_papers/bioenergy.htm>](http://www.eppo.org/STANDARDS/position_papers/bioenergy.htm)

3. ČESKÁ REPUBLIKA

Na problematiku omezování šíření nepůvodních invazních organismů se v České republice vztahuje značné množství právních předpisů,⁶ následující přehled tedy není vyčerpávající (a to se týká i ostatních zmiňovaných zemí).

Podle § 5 odst. 4 **zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, ve znění pozdějších předpisů, je zakázáno záměrně rozšiřovat geograficky nepůvodní druh rostliny, resp. je to možné pouze na základě povolení orgánu ochrany přírody⁷ (nehospodaří-li se podle schváleného lesního hospodářského plánu apod.). Toto ustanovení je součástí tzv. obecné ochrany rostlin a živočichů, u jednotlivých kategorií zvláště chráněných území je zákaz povolování nebo uskutečňování záměrného rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů součástí základních ochranných podmínek těchto území.

Na problematiku šíření invazních nepůvodních druhů se tedy vztahuje i **zákon č. 289/1995 Sb. (lesní zákon)**, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 10 **zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči**, ve znění pozdějších předpisů, provádí rostlinolékařská správa na území České republiky průzkum výskytu invazních škodlivých organismů stanovených prováděcím právním předpisem, kterým je vyhláška č. 215/2008 Sb. o opatřeních proti zavlečení a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů.

Tento výčet právních předpisů lze doplnit i o **vyhlášku č. 482/2005 Sb. o stanovení druhů, způsobů využití a parametrů biomasy při podpoře výroby elektřiny z biomasy**, ve znění pozdějších předpisů, kterou Ministerstvo životního prostředí stanoví podle § 12 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), k provedení § 3 odst. 1 a 2 zákona v § 3 vyhlášky druhu biomasy, které jsou předmětem podpory. Ve třetím odstavci tohoto paragrafu z této podpory vylučuje invazní a expanzivní druhy vyšších rostlin (jakož i rostlinnou hmotu z nich), které narušují funkci ekosystémů a mohou způsobovat hospodářské škody (výjimkou je elektřina vyrobená z rostlinné hmoty vzniklé odstraněním těchto rostlin z jejich stávajících stanovišť z důvodu škodlivosti). Tyto druhy jsou stanoveny v příloze č. 2 této vyhlášky. Některé druhy jsou označeny hvězdičkou. V poznámce k tabulce

⁶ Křivánek, M. *Právní úprava problematiky nepůvodních a invazních organismů v České republice a doporučené postupy při omezování jejich šíření* [cit. 09.11.2010] dostupné z [www: <http://www.sci.muni.cz/bot_zahr/invaznidruhylegislativa.pdf>](http://www.sci.muni.cz/bot_zahr/invaznidruhylegislativa.pdf)

⁷ Pekárek, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny (komentář)*, Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995, s. 22

je uvedeno, že "druhy označené hvězdičkou jsou předmětem monitoringu rostlinolékařské správy a vyhodnocování rizika podle § 10 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 626/2004 Sb., a jsou uvedeny jako invazní škodlivé organismy v příloze č. 8 vyhlášky č. 330/2004 Sb., o opatřeních proti zavlečení a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů."

Účelem tohoto omezení je zamezit účelovému pěstování těchto rostlin pro energetické využití, které by výrazně zvýšilo riziko jejich nekontrolovaného rozšíření do krajiny (třebaže některé z nich se již do přírody rozšířily a udržení jejich populace v přijatelné míře stojí nemalé úsilí a finanční prostředky, což se týká např. křídlatky).⁸

Domnívám se, že poznámka k tabulce sdílí stejný režim jako poznámka pod čarou (tedy že má pouze informativní, nikoli normativní charakter), a proto zrušení vyhlášky č. 330/2004 Sb. a její nahrazení vyhláškou č. 215/2008 Sb., jejíž příloha č. 8 již některé druhy označené hvězdičkou neobsahuje (mj. ani křídlatku), na charakteru těchto rostlin nic nemění. Proto by křídlatka neměla být bez dalšího uvedena v Akčním plánu pro biomasu pro ČR na období 2009 - 2011⁹ jako vhodná cíleně pěstovaná víceletá energetická plodina z hlediska ekonomické efektivity.

Je třeba brát v úvahu nejen ekonomickou efektivity, ale i výsledky Botanického ústavu Akademie věd ČR, které upozorňují na nebezpečí sponntání hybridizace nepůvodních druhů a možnost ohrožení původních druhů, přičemž křídlatka je uváděna jako příklad tohoto nebezpečí na území České republiky.¹⁰

Příznivci účelového pěstování křídlatky pro využití ve fytoenergetice argumentují jednak jejím vysokým energetickým obsahem, a také malým či nevýznamným nebezpečím jejího rozšíření, což má podpořit fakt, že

⁸ Kloz, M. a kol. Využívání obnovitelných zdrojů energie. Právní předpisy s komentářem. Praha: Linde, 2007, s. 200

⁹ Akční plán pro biomasu pro ČR na období 2009 - 2011. Rozdělení druhů biomasy [cit. 05.11.2010] dostupné z [www: <http://eagri.cz/public/web/file/73553/AP_biomasa_09_01.pdf>](http://eagri.cz/public/web/file/73553/AP_biomasa_09_01.pdf)

¹⁰ Pyšek, P., Sádlo, J., Mandák B., *Catalogue of alien plants of the Czech Republic* Katalog zavlečených druhů flóry České republiky, Preslia, Praha, 74: 97–186, 2002 [cit. 05.11.2010] dostupné z [www: <http://www.ibot.cas.cz/invasions/pdf/Pysek%20et%20a1_alien%20CR_Preslia2002.pdf>](http://www.ibot.cas.cz/invasions/pdf/Pysek%20et%20a1_alien%20CR_Preslia2002.pdf)

v Německu křídlatku pěstují záměrně jako hyperakumulátor odstraňující z kontaminované půdy těžké kovy.¹¹

4. NĚMECKO

Česká odborná komunita, zabývající se možnostmi pěstování invazních rostlin za účelem jejich energetického využití, tedy jako příklad hodný následování uvádí Německo. Německá právní úprava je totiž v tomto směru velmi benevolentní.

Problematika invazních nepůvodních druhů je upravena zejména ve **spolkovém zákoně na ochranu přírody** (*Bundesnaturschutzgesetz - BGBL. I.S. 2542*). V první kapitole (*Allgemeine Vorschriften*) je v § 7 (*Begriffsbestimmungen*) odst. 1 pod bodem 10 charakterizován invazní druh (*eine Art, deren Vorkommen außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets für die dort natürlich vorkommenden Ökosysteme, Biotope oder Arten ein erhebliches Gefährdungspotenzial darstellt*). Bližší úprava je obsažena v páté kapitole (*Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope*). Obecná ochrana druhů je upravena v paragrafech 39 – 43. Nepůvodním vetřeleckým a invazním druhům se věnuje § 40. Hlavním cílem této úpravy je prevence a snaha o zabránění šíření těchto druhů a souvisejících negativních dopadů na ekosystémy, stanoviště, a druhy původní. Pro zemědělství a lesnictví jsou však stanoveny výjimky, a to i z povinnosti získat povolení k pěstování těchto rostlin.¹²

Dále se na předmětnou problematiku, zejména ve vztahu k zemědělství a lesnictví, vztahují i zákony na ochranu rostlin.¹³

5. ŠVÝCARSKO

Ačkoli Švýcarsko sousedí s Německem, předmětná právní úprava je mnohem přísnější. **Spolkový zákon o ochraně životního prostředí** (*SR 451 Bundesgesetz über den Umweltschutz - Umweltschutzgesetz, USG*) sice ve svém článku 23 (*Fremde Tier- und Pflanzenarten: Bewilligungspflicht*) stanoví výjimky z povinnosti získat povolení pro vysazování nepůvodních druhů mj. i pro zemědělství,¹⁴ **nařízení o nakládání s organismy** (*SR*

¹¹ Petříková, V. *Produkce energetických rostlin v pánevních oblastech* [cit. 05.11.2010] dostupné z www: <<http://stary.biom.cz/sborniky/sb96petrikova/petrikova.html>>

¹² § 40 *BNatSchG Nichtheimische, gebietsfremde und invasive Arten* [cit. 18.08.2010] dostupné z www: <<http://dejure.org/gesetze/BnatSchG/40.html>>

¹³ *Rechtliche Rahmenbedingungen* [cit. 18.08.2010] dostupné z www: <<http://www.floraweb.de/neoflora/recht.html>>

¹⁴ *SR 451 Art. 23 Fremde Tier- und Pflanzenarten: Bewilligungspflicht* [cit. 20.08.2010] dostupné z www: <<http://www.admin.ch/ch/d/sr/451/a23.html>>

814.911 *Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt - Freisetzungsverordnung, FrSV*) v článku 15, upravujícím podmínky ochrany lidí, zvířat, životního prostředí a biodiverzity před vetřeleckými druhy (*Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und biologischer Vielfalt vor gebietsfremden Organismen*), v odst. 2 zakazuje nakládání s invazními vetřeleckými zvířaty a rostlinami uvedenými v příloze 2. Výjimkou jsou pouze opatření k jejich potlačování. Pouze ve výjimečných případech a za stanovených podmínek může Spolkový úřad pro životní prostředí (BAFU) povolit výjimku.¹⁵ V příloze 2 uvedeného nařízení je uvedena i křídlatka (*Reynoutria* spp.).¹⁶

6. SLOVENSKO

V určitých aspektech se švýcarské právní úpravě přibližuje úprava slovenská, obsažená zejména v **zákoně č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny** a ve vyhlášce MŽP SR č. 24/2003 Z.z. ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z.z.

Zákon o ochrane prírody a krajiny v § 7 (ochrana prirodzeného druhového zloženina ekosystémov), odst. 3, zakazuje invazní druhy mj. pěstovat, přičemž v odst. 8 stanoví, že "*Zoznam invázných druhov a spôsoby ich odstraňovania ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo*".¹⁷ Tímto předpisem je výše uvedená vyhláška MŽP SR č. 24/2003 Z.z., jejíž příloha č. 2 obsahuje **seznam invazních druhů rostlin a způsoby jejich odstraňování**. I tento seznam obsahuje křídlatky (*Fallopia japonica* (syn. *Reynoutria japonica*) *pohánkovec japonský*, *Fallopia x bohemica* (syn. *Reynoutria x bohemica*) *pohánkovec český*, *Fallopia sachalinensis* (syn. *Reynoutria sachalinensis*) *pohánkovec sachalínský*).¹⁸

Kromě toho slovenský zákon o ochrane prírody a krajiny

¹⁵ SR 814.911 Art 15 *Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und biologischer Vielfalt vor gebietsfremden Organismen* [cit. 18.08.2010] dostupné z [www: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/814_911/a15.html>](http://www.admin.ch/ch/d/sr/814_911/a15.html)

¹⁶ SR 814.911 Anhang 2 *Verbotene invasive gebietsfremde Organismen 1 Pflanzen* [cit. 18.08.2010] dostupné z [www: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/814_911/app2.html>](http://www.admin.ch/ch/d/sr/814_911/app2.html)

¹⁷ *Predpis č. 543/2002 Z.z.* [cit. 12.11.2010] dostupné z [www: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1>](http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1)

¹⁸ *Predpis č. 24/2003 Z.z.* [cit. 12.11.2010] dostupné z [www: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k2&skupina=1>](http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k2&skupina=1)

- stanoví vlastníkovci (správci, nájemci) povinnost odstraňovat invazní druhy ze svého pozemku stanovenými způsoby a starat se o pozemek tak, aby zamezil opětovnému šíření invazních druhů, a to náklady původce jejich šíření, a není-li známý, na náklady státu,
- upravuje možnost orgánu ochrany přírody naříditi vlastníkovci (správci, nájemci) pozemku, na kterém se vyskytují invazní druhy, vykonat na náklady původce jejich šíření, je-li známý, jinak na náklady státu, opatření na odstranění invazních druhů,
- dává orgánu ochrany přírody možnost odstranit invazní druhy, přičemž zmiňuje i nárok vlastníka (správce, nájemce) dotčeného pozemku na náhradu škody při této činnosti,
- opravňuje orgán ochrany přírody a jím pověřené osoby ke vstupu na cizí pozemky na nevyhnutelně potřebný čas po předcházejícím upozornění vlastníka (správce, nájemce), kterému současně stanoví povinnost strpět vstup na pozemek (a v té souvislosti zmiňuje i právo na náhradu škody).

Tato podrobná úprava může být inspirací v souvislosti s názorem Ústavního soudu v nálezu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, že "*z pohledu de lege ferenda by byla vhodná jednoznačnější formulace napadaných ustanovení*" (tj. § 68 odst. 3 a 4 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů). Tato ustanovení jsou v praxi využívána k opatřením proti invazním druhům, která je nutno uskutečnit koordinovaně ve značném rozsahu na velkém počtu pozemků najednou (jak se k návrhu na zrušení uvedených ustanovení vyjádřilo Ministerstvo životního prostředí).

Jsou-li kladeny překážky včasné likvidaci invazních rostlin, hrozí nebezpečí, že se rozšíří až do zvláště chráněných oblastí, což znamená větší škody i náklady na opatření proti šíření těchto rostlin.¹⁹

7. ZÁVĚR

Shrne-li se předmětná právní úprava v jednotlivých zemích, lze vysledovat určité společné prvky, ale zejména značné rozdíly v přístupu k ochraně přírody a biodiverzity před šířením invazních rostlin (jako konkrétní příklad sloužila křídlatka). Českou právní úpravu nelze označit v tomto směru za dostatečnou a jednoznačnou. Přibližuje se úpravě německé, která je velmi liberální. Pěstování invazních nepůvodních druhů zemědělci neklade zásadní překážky. Švýcarská úprava je již přísnější, podrobnější a konkrétnější. Záměrné vysazování invazních nepůvodních druhů je

¹⁹ blíže [www: <http://www.mzp.cz>](http://www.mzp.cz), [<http://www.enviweb.cz>](http://www.enviweb.cz)

prakticky vyloučeno. V určitých aspektech je podobná úpravě slovenské, ta však jde mnohem dál a umožňuje razantní postup proti šíření invazních nepůvodních rostlin. Pěstování invazních rostlin je slovenským zákonem o ochraně přírody bez výjimky zakázáno. Kromě toho zákon jednoznačně upravuje opatření proti jejich šíření, což je problémem české právní úpravy.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že česká právní úprava by měla a mohla být kvalitnější, ovšem se způsobem, jakou cestou se dále vydat, je spojeno mnoho otázek, na něž se mohou odpovědi různit v závislosti na vědomí nebezpečnosti rostlinných invazí na biodiverzitu a na postavení hodnoty přírody a biologické rozmanitosti v žebříčku hodnot ostatních. Zejména je třeba zodpovědět, zda přínos pěstování invazních rostlin vyvažuje nebezpečí pro biodiverzitu, zda by bylo vhodné rozšířit seznam invazních rostlin ve vyhlášce č. 215/2008 Sb., dále zda jsou úředníci povolující pěstování invazních rostlin dostatečně informovaní o jejich rizikovitosti, a zda by případné související náklady a administrativní zátěž související s kontrolou, postihy i nápravou nebyly příliš vysoké. Na druhou stranu je třeba tuto věc zvážit v širším kontextu, a posuzovat náklady související s okamžitou likvidací invazních nepůvodních rostlin s náklady spojenými se situací, kdy se invazní nepůvodní rostliny rozšíří až do zvláště chráněných území. Po posouzení všech výše uvedených argumentů se kloním spíše k zákazu záměrného vysazování invazních nepůvodních rostlin (s jasně stanovenými pravidly jejich likvidace).

Literature:

- Kloz, M. a kol. *Využívání obnovitelných zdrojů energie. Právní předpisy s komentářem*, Praha: Linde, 2007, 511 s., ISBN 978-80-7201-670-9
- Košičiarová, S. a kol. *Právo životného prostredia*, 2. zmen. a rozš. vyd., Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 680 s., ISBN 978-80-7380-143-4
- Křivánek, M. *Právní úprava problematiky nepůvodních a invazních organismu v České republice a doporučené postupy při omezování jejich šíření* [cit. 09.11.2010] dostupné z [www: <http://www.sci.muni.cz/bot_zahr/invaznidruhylegislativa.pdf>](http://www.sci.muni.cz/bot_zahr/invaznidruhylegislativa.pdf)
- Máca, V. *Srovnání právní úpravy problematiky invazních rostlin v Německu, Polsku a České republice* [cit. 06.07.2009] dostupné z [www: <http://www.reynoutria.cz/referat/ref-19.htm>](http://www.reynoutria.cz/referat/ref-19.htm)
- Pekárek, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny (komentář)*, Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995, 199 s., ISBN 80-85964-17-1

- Stejskal, V. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost: právní stav k 1.1.2006*, Praha: Linde, 2006, s., ISBN 80-7201-609-1

Contact – email

Helena.Dolezalova@law.muni.cz

Tento příspěvek byl vytvořen v rámci projektu "Prosazování environmentálních aspektů udržitelného rozvoje (MUNI/A/1045/2009)"