

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze diplomové práce

Opatření obecné povahy

Petra Longinová

© 2015 ČZU v Praze

Opatření obecné povahy

Measures of a general nature

Souhrn

Diplomová práce se v teoretické části zabývá opatřením obecné povahy. Rozebírá smíšenou povahu tohoto institutu a prostřednictvím odborné literatury a především judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu poukazuje na jeho specifika a problematiku. Práce nabízí komparaci opatření obecné povahy v dalších čtyřech státech Evropy a v závěru teoretické části je rozebráno jako forma činnosti veřejné správy v územním plánování s důrazem na judikaturu týkající se materiálního a formálního pojetí. Praktická část se věnuje opatření obecné povahy z oblasti přírody a krajiny, kdy nejprve poukazuje na výjimečnost a důležitost ochrany životního prostředí od mezinárodní po vnitrostátní úroveň. Práce se soustředí na zvláště chráněné živočichy a výjimky z jejich ochrany týkající se odvrácení škody, kterou mohou tyto živočichové způsobit. Zkoumán je prevenční účinek proti vzniku škody způsobené kormoránem velkým.

Klíčová slova

Opatření obecné povahy, správní akt, životní prostředí, zvláště chránění živočichové, kormorán, smíšený správní akt, abstrakce, konkrétnost, soudní přezkum.

1. Metodika a cíle

Diplomovou práci autorka rozdělila na dvě stěžejní části a hierarchicky uspořádala tak, aby systematicky, logicky a za užití metody analogie, komparace, abstrakce, konkretizace, analýzy a syntézy dosáhla stanoveného cíle.

V teoretické části autorka využije metodu analýzy právních předpisů, které se týkají opatření obecné povahy. Následně využije metodou abstrakce, kdy se zaměří na veřejnou správu, prostřednictvím jejíchž správních orgánů bylo a je opatření obecné povahy vydáváno, přestože ne vždy jím tak bylo nazýváno. Důležitým principem veřejné správy je její vázanost právem, která mimo jiné vede k vyšší právní jistotě. Pro vydávání opatření obecné povahy je nutné zmocnění ve speciálním zákoně a dále se postupuje dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 172 a následující. Zákonný postup a vzájemná provázanost vztahů a zákonů je pro veřejnou správu charakteristická, neboť i její činnost spočívá v tvorbě zákonných i podzákonných předpisů, přičemž opatření obecné povahy je právě jednou z nich. Metoda analogie bude využita při vymezení opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu, neboť obsahuje prvky individuálního i abstraktního správního aktu, a stojí tudíž mezi nimi. To ale nelze tvrdit absolutně, jelikož na jeho zařazení existují různé pohledy. Smyslem teoretické části bude pochopení institutu opatření obecné povahy, a proto autorka zvolí postup od historického vývoje správních aktů, respektive opatření, za dob Rakouska Uherska přes jeho zakotvení v právním řádu ke dni 24. září 2004 a jeho následné materiální pojetí, jež vykrytalizovalo judikaturou soudů. Po aplikaci metody analýzy a komparace, kdy se porovná opatření obecné povahy v právních řádech Rakouska, Německa, Švýcarska a Slovenska, autorka stanoví podstatné znaky opatření obecné povahy tak, jak je dnes používáno. Generálně je vydávání opatření obecné povahy upraveno ve správním řádu, avšak záleží na klasifikaci každého opatření obecné povahy, neboť zvláštní zákon může podmínky vydání konkretizovat. Existence opatření obecné povahy by s sebou logicky měla přinášet možnost se proti němu bránit. To neplatí tak docela, pro tuto situaci zákon umožňuje pouze přezkum a jistá specifika nalezneme i v soudním řízení.

Praktickou část začíná autorka velmi obecně zaměřením na životní prostředí. Poukázat na jeho významnost, jedinečnost, ohroženost prostřednictvím nadnárodních i národních právních předpisů bude stěžejní pro úvod do problematiky ubývající druhové rozmanitosti,

respektive zvláště ohrožených druhů. Autorka bude postupovat dle hierarchie právních předpisů od mezinárodních smluv, přes evropské primární a sekundární právní předpisy až na národní zákonnou a podzákonnou úroveň. Tento komplexní právní diskurz podtrhne důležitost ochrany životního prostředí. Detailně autorka seznámí se zákonem o ochraně přírody a krajiny, který ve vztahu k teoretické části stanovuje podmínky pro vydávání opatření obecné povahy, a dále informuje, pro ekonomickou část nejdůležitějším, o zákonu o náhradě škody způsobenou zvláště chráněnými živočichy. Pro lepší pochopení souvislostí bude popsán účel zákona, vysvětleny pojmy a nakonec syntézou vybrána ta ustanovení týkající se předmětu zkoumání. Dle Metodiky Ministerstva životního prostředí¹ autorka nastíní výpočet náhrady škody způsobenou kormoránem velkým a následně díky poskytnutým datům vytvoří grafy mapující náhradu škody za určité období ve vztahu k populaci kormorána a existenci opatření obecné povahy, zde se využijí metody pozorování, dotazování, analýzy a syntézy informací dat. Zhodnotit současnou právní úpravu a výsledky se autorka pokusí v závěru práce. Lze se domnívat, že výsledky budou spekulativní, neboť v posledních dvou letech se odehrály poměrně radikální změny, ke kterým prozatím neexistují žádná relevantní data.

Cílem diplomové práce bude podat podrobný a ucelený přehled o institutu opatření obecné povahy jako o formě činnosti veřejné správy jak v oblasti územního plánování, tak především v oblasti ochrany přírody a krajiny. Přičemž pro dosažení hlavního cíle si autorka stanoví několik dílčích cílů. Zaprvé vybrat takové zákonné a podzákonné právní předpisy, které upravují materii předmětu zkoumání. Zadruhé určit orgány kompetentní k vydání opatření obecné povahy pro konkrétní činnosti dle příslušného zákona. Třetí dílčí cíl bude spočívat ve vymezení zvlášť chráněného živočicha a druhu škody, kterou může způsobit. Výpočet výše škody bude ekonomickou částí práce a čtvrtým úkolem. Z poskytnutých dat a informací autorka vytvoří grafy, které mapují výši náhrad škod za období před uzákoněním vydávání opatření obecné povahy a po něm s ohledem na početnost populace kormorána. Sedmým dílčím cílem bude zhodnotit prevenční účinek opatření obecné povahy, jakožto výjimky z ochrany zvlášť chráněných živočichů, proti škodám způsobených kormoránem velkým.

¹ Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění

2. Závěr a zhodnocení

Opatření obecné povahy je v českém právním řádu mladým institutem. Od jeho prvního použití v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ještě před následným zavedením v zákoně č. 500/2006 Sb., správní řád, uplynulo deset let. Správní řád však nepodává konkrétní vymezení institutu, a tak se za pomoci judikatury, odborné literatury a speciální úpravy formovaly podmínky, za kterých může opatření obecné povahy nalézt své uplatnění. Přesto nelze tvrdit, že se jedná o uzavřené a vyčerpané téma. Naopak se jedná o živý a velmi využívaný institut.

Opatření obecné povahy se objevuje v mnoha zákonech, například ve vodním, lesním a stavebním zákoně. V teoretické části jsem se zaměřila na opatření obecné povahy v územním plánování. Územní plány byly velmi komplikované, neboť neexistoval jednotný názor na jejich pojímání. Bouřlivý vývoj judikatury Nejvyššího správního a Ústavního soudu přešel přes materiální koncepci rozhodnutím NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98, formální koncepci NSS ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, až opět k materiálnímu pojetí Ústavního soudu. Lze říci, že problematika pojímání územních plánů byla vyřešena zákonem č. 191/2008 Sb. účinným od 3. 6. 2008, který novelizoval stavební zákon a nově zavedl § 188 odst. 4, kterými se obecně závazné vyhlášky, jimž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace, pro účely tohoto zákona rozumí opatřením obecné povahy. Přijatá novela ani sám stavební zákon rozhodně nevyloučily materiální chápání institutu opatření obecné povahy. To bylo potvrzeno v rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100.

Opatření obecné povahy je také institutem s velkým potenciálem dalšího využití. *De lege ferenda* by bylo vhodné vydávat opatření obecné povahy, kterým se vyhlašují zvláště chráněná území a kterým se udělují výjimky ze zákazu poškozovat evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Jelikož opatření obecné povahy může být vydáno pouze tam, kde právní úprava tento institut explicitně uvádí, muselo by pro takové opatření existovat zákonné zmocnění. Návrhy vychází z podrobného prostudování zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým jsem se v souvislosti s opatřením obecné povahy zabývala v praktické části práce, a to jako výjimkou z ochrany zvláště chráněných živočichů. Ochrana životního prostředí a jeho složek se zaměřením na biologickou

rozmanitost je jednou z nevýznamnějších a nejpropracovanějších oblastí. Právní regulace směřující k zachování co nejvíce rostlinných a živočišných druhů však v určitých případech vede k jejich populační explozi, a tak je následně nutné z ochrany slevit a povolit jisté výjimky, které početnost populace sníží. Na příkladu kormorána velkého jsem se pokusila ukázat, jak právě zvýšená ochrana živočicha vede až k milionovým škodám. Výjimky z ochrany udělovaly příslušné orgány právě opatřením obecné povahy, jehož další vlastností byl a v současné době i celorepublikově je prevenční účinek proti škodám jím způsobených. Využitím zákona o náhradě škody způsobenou zvláště chráněnými živočichy, Metodiky Ministerstva životního prostředí a terénním výzkumem bylo zjištěno, že výše škody roste v určité závislosti na velikosti populace kormorána, a to bez ohledu na výjimku z jeho ochrany, která spočívala v povolení odstřelu a plašení za splnění dalších podmínek. Náhrada škody vyplácena ze státního rozpočtu se každoročně zvyšovala, a tak se pro neúčinnost vydávaných opatření zákonodárci rozhodli situaci vyřešit vyškrtnutím kormorána ze seznamu zvláště chráněných živočichů, a to mimo jiné i z důvodu jeho rozšíření, početnosti a výrazného vlivu na biotop a vodní ekosystémy. Je otázkou, zdali vyškrtnutí, kterým zanikl nárok poškozených na náhradu škody, a opatření obecné povahy povolující odstřel a rušení kormorána povedou k eliminaci napáchaných škod. Jen pro představu v roce 2013 hnízilo v České republice 297 párů, což znamená nárůst o 31 párů oproti roku 2012, ale zároveň i pokles z rekordních 350 párů v roce 2010, náhrady za škody způsobené na rybách se dle statistik zvyšovaly. To lze přisuzovat mimo jiné i větší praxi při podávání žádostí. Jedná se o nedávné a poměrně zásadní změny, které se ve svých důsledcích projeví během několika příštích let. Je ale na místě se domnívat, že si situace vyžádá další regulaci, a třeba zrovna opět za použití opatření obecné povahy.

3. Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

DAMOHOŘSKÝ, J. a kol. Právo životního prostředí. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha : C.H.Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7

HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN, 978-80-7400-049-2

MALÝ, K. Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-80-7357-249-5

POTĚŠIL, L. a kol. Stavební zákon – online komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. Doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, ISBN 978-80-210-427.

STEJSKAL, V. Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-65-1

Příspěvky z periodik

HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. In *Právní rozhledy*, č. 3, 2005, s. II.

VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu. *Stavební právo - Bulletin*. 2009, č. 3.

VOŽENÍLEK, B. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*, ročník 1980, č. 1. roč. XIII, č. 1, s. 1 - 15. ISSN 0139-6005.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva o biologické rozmanitosti (Úmluva o biodiverzitě, pub. pod č. 134/1999 Sb.)

Zákon č. 115/2000 Sb., o náhradě škody způsobenou vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5. 2008, č.j. 5Ao 2/2008-23, publ. pod č. 1642/2008 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 1525/2000

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1996, sp. zn. 7 A 55/94

Ostatní zdroje

MODERNIZACE A ROZVOJ SYSTÉMŮ TVORBY ÚZEMNÍCH POLITIK. Dostupné z:<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/Integrovaný-OP/Zadatele-a-prijemci/Pro-zadatele/5-3-Modernizace-a-rozvoj-systemu-tvorby-uzemni>, [online]. [cit. 2015-03-09]

Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění