

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Opatření obecné povahy

Petra Longinová

© 2015 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra práva

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Petra Longinová

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Opatření obecné povahy

Název anglicky

Measure of general nature

Cíle práce

Ve své diplomové práci se zaměřím na opatření obecné povahy v českém právním řádu, jeho definici, problematiku a soudní přezkum. Důkladně se budu věnovat nálezům Ústavního soudu, rozsudkům a usnesením Nejvyššího správního soudu v souvislosti s pojetím opatření obecné povahy a jeho zakotvením. Další část práce přinese podrobné zpracování územního plánu, kde, mimo jiné, popíšu, zanalyzuji a zhodnotím dotační programy na územní plány v ČR.

Cíl práce je přinést komplexní pohled na opatření obecné povahy, respektive na územní plán.

Metodika

analýza prostudovaných materiálů teoretické části práce

získání podkladů pro praktickou část práce

vyhodnocení dat pro zpracování praktické části práce

sumarizace výsledků a jejich vyhodnocení

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

opatření obecné povahy, územní plán, správní akt, územní plánování, judikatura

Doporučené zdroje informací

DOLEŽAL, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006.

HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. HEGENBART, M. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008.

MERKL, A. Obecné právo správní. II. díl. Praha, Brno : Orbis, 1932

Nález I. ÚS 960/08, IV. ÚS 2239/0756, IV. ÚS 2087/07 a IV. ÚS 1639/07

Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2010, č.j. IV. ÚS 1639/07

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

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005

Usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 2/2007 61, čj. 4 Ao 1/2007

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Předběžný termín obhajoby

2015/06 (červen)

Vedoucí práce

JUDr. Ing. Renata Korcová

Elektronicky schváleno dne 10. 9. 2014

JUDr. Jana Borská

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 11. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 22. 03. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Opatření obecné povahy" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 29.3.2015

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Ing. Renatě Korcové za výborný přístup, ochotu, trpělivost a cenné rady, které mi poskytla při psaní této práce.

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 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 zvlášť 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.

Summary

In its theoretical section, this diploma thesis discusses the measure of general nature. It analyses the complex nature of this institution and referencing specialised literature and the judicature of Supreme Administrative Court and Constitutional Court the work manages to point out the measure's specifics and issues. These specifics are then further compared in five member states of the European Union and in the conclusion it is analysed as a form of public administration's activity in regional planning, stressing the judicature of materialistic and formalistic approach. The practical section is then devoted to the measure of general nature, focusing on nature and landscape, showing first the importance of the protection of environment both in international and domestic context. The work focuses on protected endangered species of animals and the exceptions from their legal protection aimed at preventing the damages these animals might cause. Preventive effect of such measures is then analysed on the case of damages caused by great cormorants.

Klíčová slova

Opatření obecné povahy, správní akt, smíšený správní akt, územní plán, životní prostředí, zvlášť chránění živočichové, kormorán, abstrakce, konkrétnost, soudní přezkum,

Keywords

Measures of a general measure, administrative act, mixed administrative act, local development plan, , environment, protected species, great cormorant, concreteness court review.

Obsah

1. Úvod.....	5
2. Metodika a cíle.....	7
3. Veřejná správa	9
4. Opatření obecné povahy	11
4.1 Historický náhled na opatření obecné povahy	13
4.2 Zakotvení opatření obecné povahy v právním řádu.....	14
4.3 Judikatura ve vztahu k opatření obecné povahy	15
4.4 Opatření obecné povahy jako smíšený správní akt.....	20
4.5 Komparativní pohled na smíšené správní akty	21
4.6 Proces vydávání opatření obecné povahy	23
4.7 Přezkum ve správním řízení	25
4.8 Soudní přezkum	26
4.8.1 Rozhodování Ústavního soudu	27
4.9 Opatření obecné povahy v územním plánování.....	27
5. Praktická část	30
5.1 Ochrana přírody, krajiny a zvláště chráněných živočichů	32
5.1.1 Mezinárodní právní úprava	34
5.1.2 Evropská právní úprava	37
5.1.3 Česká právní úprava.....	37
5.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	38
5.2.1 Vysvětlení základních pojmů.....	39
5.2.2 Obecná a zvláštní ochrana přírody a krajiny	40

5.2.3 Natura 2000.....	41
5.2.4 Záchranné programy	42
5.2.5 Výjimky z ochrany zvlášt' chráněných živočichů.....	42
5.2.6 Orgány a státní správa ochrany přírody vydávající OOP	43
5.3 Zákon o náhradě škody způsobenou vybranými zvláště chráněnými živočichy	48
5.3.1 Zvlášt' chráněný živočich a druhy škod	49
5.3.2 Uplatnění nároku na náhradu škody dle zákona	53
5.4 Ekonomická část - výpočet náhrady škody.....	53
5.4.1 Kormorán velký (Phalacrocorax carbo).....	54
5.4.2 Vyčíslení škody.....	56
5.4.3 Statistiky výše vyplacených náhrad	64
5.4.4 Opatření obecné povahy krajského úřadu a jeho vliv na kormorána velkého	66
6. Zhodnocení praktické části práce	77
7. Závěr	78
7.1 Conclusion	80
8. Seznam použitých zdrojů.....	82
9. Seznam obrázků, tabulek a přílohy	91

1. Úvod

„Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“ a „dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“¹ Právní stát charakterizuje princip legality, který zakládá panství práva nad státem. Orgány veřejné správy tak mohou uplatnit veřejnou moc jen v mezích zákona, na základě zákona a zákonem stanoveným způsobem. Pro činnosti veřejné správy je charakteristická rozmanitost, provázanost ale i komplikovanost. A jsou to právě i tato tři slova, která vystihují institut opatření obecné povahy zavedený do české legislativy dne 1. ledna 2006 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. Opatření obecné povahy je jakýmsi překlenutím dvou obvyklých forem činnosti veřejné správy, a to abstraktních a konkrétních správních aktů, neboť od každého jej charakterizuje pouze část. Díky tomu má zvláštní postavení mezi správními akty. Právě ona různorodost byla a je velmi diskutována, ale i využívána. První zmínky o správním aktu se smíšeným charakterem sahají až do roku 1905,² kdy se hovoří o opatření, přičemž první použití sousloví opatření obecné povahy v zákoně se objevilo pravděpodobně až v roce 1966.³ Éra čtyřiceti let byla dobou úvah, teorií a snahou o vymezení hranice mezi individuálním a abstraktním správním aktem, přičemž velkou otázkou také bylo formální nebo materiální vymezení.

S opatřením obecné povahy se nyní můžeme setkat v řadě zvláštních právních předpisů, přičemž opravdu bohatá a různorodá je kromě oblasti územního plánování i oblast ochrany životního prostředí. Mezinárodní, evropská a státní úroveň ochrany životního prostředí je velmi propracovaná, neboť představuje podmínku existence všech organismů na naší planetě, a to včetně člověka. Atmosféra, hydrosféra, pedosféra a další sféry země se snažíme v co nejlepší formě zachovat, a tak odpady, nebezpečné látky nebo hluk regulujeme. Avšak u přírody a biodiverzity neexistují limity znečišťování, tu je třeba

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

² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. s. 109. Vedle aktů konstitutivních dále mezi úkony orgánů veřejné správy rozlišuje nařízení (Verordnungen), dobrozdání (Gutachten), osvědčení (Beurkundungen) a akty deklaratorní.

³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 301.

chránit a opatrovat pro její vnitřní hodnotu.⁴ Právě zákon o ochraně přírody a krajiny⁵ upravuje několik typů případů, kdy je situaci možné upravit pomocí opatření obecné povahy. Pozoruhodná je především výjimka z ochrany zvláště chráněných živočichů.

Opatření obecné povahy je institut, který je mezi správními akty jedinečný. Pro jeho komplikovaný vývoj, specifčnost znaků, různorodý judikaturní výklad, nedávné legislativní zakotvení a následné pestré využití, jsem se rozhodla věnovat svou diplomovou práci právě opatření obecné povahy.

⁴ STEJSKAL, V. *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 260.

⁵ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

2. 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 využije autorka metody 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 mít 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, neboť 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 rádech 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, neboť 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 prostředí⁶ 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 zvláště 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 zvláště chráněných živočichů, proti škodám způsobených kormoránem velkým.

⁶ Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění

3. Veřejná správa

Veřejná správa je právně neurčitý pojem, přestože je to jeden ze základních pojmů správního práva. Přesnou definici nepodává žádný právní předpis. Pokud veřejnou správu rozdělíme na dva samostatné pojmy, které definujeme, bude poměrně snadné pochopit pojem veřejná správa jako celek. Správu chápeme jako systematickou, organizovanou a trvalou činnost, prostřednictvím které se směřuje k realizaci daných cílů.⁷ Slovo veřejné označuje vše, co není soukromé, a tedy to, co se týká veřejného zájmu. Konečně veřejná správa by mohla být chápána jako určitá činnost příslušných orgánů směřující k dosažení veřejných cílů, úkolů, jež slouží především k ochraně veřejného zájmu.

Veškeré snahy o definici můžeme rozdělit na pozitivní definice, čím rozumíme, co veřejná správa je, a na negativní, co veřejnou správou není. Příkladem negativního vymezení je definice, že veřejná správa je souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím, jak uvádí doc. Hendrych.⁸ Naopak pozitivní vymezení charakterizuje veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí ve společnosti, přičemž se klade důraz na hledisko organizační, tedy na orgány vykonávající veřejnou správu, a funkční, kdy je veřejná správa výkonem nařizovací a zároveň podzákonné činnosti příslušných orgánů.⁹

Aby mohla veřejná správa realizovat své záměry, musí mít zákonné zmocnění. Orgány veřejné správy jsou tak nadány veřejnou mocí, kdy v rámci své působnosti mohou realizovat své záměry. A to pouze v takovém rozsahu, jaký jim zákon umožní. Platí zde totiž zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, to znamená, že orgán veřejné správy může činit pouze to, co mu zákon výslovně ukládá. Zásada, jež je zakotvena v čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy, je také garancí právní jistoty a znakem právního státu, neboť jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003¹⁰ „*předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky (...) je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo,*

⁷ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.* Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1931, s. 2.

⁸ HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část.* 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 6.

⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část.* 7., dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 48-50, násl.

¹⁰ nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, *sp. zn. IV. ÚS 690/01*

tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli.“

Činnost orgánů veřejné správy slouží k regulaci společenských vztahů v té působnosti, která jim byla svěřena, a tvoří poměrně složitý společenský systém.

Formy činnosti veřejné správy jsou velmi rozmanité, vyznačují se vzájemnou provázaností a spletností systémů, subsystémů a prvků. Vnitřní vazby veřejné správy mají uspořádání organizační a funkční a realizace její činnosti se projevuje jak navenek vůči osobám a společnosti, tak i dovnitř daného systému. Dle „pražské“ učebnice správního práva doc. Hendrycha je systematizace forem činností veřejné správy postavena na kritériu abstraktnosti a konkrétnosti, jednostrannosti, dvoustrannosti a vícestrannosti. Existují tak právní předpisy a jiné správní akty. Těmi se rozumí nařízení, opatření obecné povahy, dále pak obecně závazné vyhlášky, statutární předpisy, vnitřní předpisy a jiná opatření. Tento autor pak dále rozlišuje správní akty, veřejnoprávní smlouvy, faktické pokyny a donucovací úkony a jiné úkony.¹¹ Pro srovnání „brněnská“ učebnice správního práva do P. Průchy považuje za stěžejní kritérium právních důsledků. Činnost orgánů veřejné správy tak může být právní, i neprávní, resp. organizační. Mezi právní činnost řadí správní akty, individuální správní akty, interní normativní akty, individuální služební akty, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy a faktické úkony s přímými právními důsledky. Neprávní formy činnosti spařuje v materiálně-technických operacích a operativně-organizačních činnostech.¹² Na opatření obecné povahy není jednotný názor, co se týče oblasti jeho zařazení. Lze na něj nahlížet jako akt podřazený abstraktní formě činnosti veřejné správy, anebo na specifický druh činnosti, jenž stojí mezi individuálními a abstraktními správními akty. V této situaci je nutné odkázat na judikaturu soudů, jelikož zkoumáním opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu a jeho vývojem v právním řádu výrazně doplnila jednak definici i zakotvení a aplikaci. Podrobněji k opatření obecné povahy v následujících kapitolách diplomové práce.

¹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 185 – 298.

¹² PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 266.

4. Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy chápeme jako smíšený správní akt, tedy takový akt, jenž je kombinací individuálního (správního rozhodnutí) a abstraktního správního aktu (právního předpisu) a který tak zaplňuje prostor mezi těmito dvěma akty vzniklý. Pro zpřesnění je na místě si individuální správní akt i normativní správní akt charakterizovat, aby bylo zřejmé kde je smíšený správní akt, opatření obecné povahy, kombinací těchto dvou aktů anebo v čem spočívá odlišnost.

Normativní správní akt je forma právní činnosti s normativním zaměřením, díky které se realizují zákony vně veřejnou správu.¹³ Za základní obecné znaky normativního správního aktu V. Knapp¹⁴ považuje regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost. Regulativnost spočívá v určitém ovlivnění a upravení stávající situace, děje se tak ve formě podzákoného právního předpisu, který musí být právně závazný, neboť mu dodává vyšší sílu a tím i postavení nad ostatními normami a pravidly. Poslední a neméně důležitý znak, vynutitelnost, jež je úzce spjat s právní závazností, znamená, že státní moc má zájem na jeho dodržování tak, že v případě porušení se snaží stav uvést do souladu mimo jiné i prostřednictvím sankcí. Lze se dočíst, že mezi kritéria patří dle Hendricha i podzákoný charakter a jednostrannost, jelikož jsou tyto akty přímo odvozené od zákona, a to jak originární tak i derivativní. Jsou to například prováděcí právní předpisy a obecně závazné vyhlášky samospráv. To vede právě k jednostrannosti, jakožto k vrchnostenskému a autoritativnímu rozhodování nadřazených orgánů.¹⁵ Normativní správní akt se vyznačuje i znakem obecnosti. To znamená, že v době vydání není přesně jasné, ke kterým konkrétním subjektům se norma vztahuje. Okruh adresátů není přesně znám.

Pod pojmem individuální správní akt si správní teoretici představují takový správní akt, jenž se týká konkrétních subjektů a předmětu, na které aplikuje obecná pravidla chování, resp. normy správního práva.¹⁶ Právě konkrétnost je zásadním rozlišovacím kritériem, které odlišuje individuální správní akt od normativního. Rozumí se tím například povolení stavby, udělení povolení k pobytu. Podstatné je, že při vydání konkrétního správního aktu

¹³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 271.

¹⁴ KNAPP, V. *Teorie práva. 1.* Vydání. Praha: C. H. Beck, s. 147 - 153

¹⁵ Viz HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část. 7.* vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 193.

¹⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 277

je znám přesný okruh adresátů, tedy všichni, na které daný akt působí, a to jak konstitutivně, tak deklaratorně. Konstitutivním správním rozhodnutím rozumíme takové rozhodnutí, kterým se mění, ruší nebo zakládá správně-právní vztah. Deklaratorní správní rozhodnutím je určité prohlášení o existenci nebo neexistenci stavu, například stanoviska a vyjádření. Neopomenutelnými znaky jsou dále regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost, což je společné s normativním právním aktem.

Opatření obecné povahy je řazeno do smíšených právních aktů, nebo je také označováno jako hybridní správní akt. To z toho důvodu, že některé znaky napříč kategoriemi se různě prolínají. Jejich cílem je také regulace nějaké situace, stavu, problému a mezi společné znaky tudíž patří právní závaznost, vynutitelnost a jednostrannost, jelikož autorem smíšeného právního aktu je určitý orgán veřejné správy, resp. státní správy a samosprávy. Z dalších uvedených kritérií normativního a individuálního správního aktu, tedy obecnosti a konkrétnosti, má smíšený správní akt dvě povahy. Za první můžeme považovat konkrétně generální, což znamená konkrétní předmět, ale obecný okruh adresátů neboli subjektů. Druhým je tzv. abstraktně individuální, tedy konkrétní v adresátech ale abstraktní v předmětu.¹⁷

Aktům s konkrétním předmětem a obecně vymezenými subjekty se také říká konkrétně-generální smíšené správní akty. Je tedy pro ně typické mít konkrétní předmět a obecně určený okruh subjektů. Jelikož konkrétně-generální správní akt svůj předmět vymezuje konkrétně, je v tomto ohledu podobný individuálnímu správnímu aktu. Konkrétnost předmětu lze vnímat různými způsoby. Jedním z nich je spatřování konkrétnosti předmětu jako protikladu abstraktnosti předmětu. Abstraktnost představuje druhové vyjádření věci, konkrétnost pak lze chápat jako vyjádření věci jedinečné/jednotlivé prostorově a časově určené. K tomuto - nález Ústavního soudu, ze dne 23.5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, stupeň obecnosti vlastní právní normě je vymezen tím, že předmět a subjekty této normy jsou určeny jako třídy definičními znaky, nikoliv určením výčtem jejich prvků. Příklad konkrétně-generálního správního aktu je opatření v podobě dopravního značení na určité křižovatce pozemních komunikací – např. „dej přednost v jízdě!“. Předmět je dostatečně konkrétně vymezen a slouží k řešení konkrétní dopravní situace v daném místě. Není

¹⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7., dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 299 - 300.

snadné stanovit hranici mezi tím, kdy se jedná o abstraktní předmět a kdy už o předmět konkrétní. K určení tohoto mohou pomoci další kritéria. A to kritérium prostorové (místní) a časové. O prostorové (místní) kritérium jde v případech, týká-li se předmět konkrétně vymezeného území. Časové kritérium pak vyjadřuje jedinečnost, neopakovatelnost, mimořádnost dané situace. Není zapotřebí stanovení platnosti aktu, musí však vyplývat z jeho povahy. Jako příklad lze uvést přijetí opatření v době epidemie, či v důsledku mimořádné situace. Ohledně obecnosti subjektů je rozdíl mezi normativním správním aktem a konkrétně-generálním správním aktem nepatrný. U obou aktů je skupina subjektů vymezena obecnými definičními znaky. Správní akt je pak adresován všem subjektům, které těmto znakům vyhovují. Rozhodující však není počet subjektů, ale způsob jejich určení.

Akty s abstraktním předmětem a konkrétně vymezenými subjekty jsou rovněž nazývány jako správní akty abstraktně- individuální. Typické pro tyto akty je abstraktní předmět a konkrétně určené subjekty. Společným znakem s normativním správním aktem je obecnost co do předmětu. Společným znakem s individuálním správním znakem je pak konkrétnost ve vztahu k adresátům. Tento správní akt nemá využití v praxi a je možné ho brát jako jakousi alternativu konkrétně-generálních správních aktů.

4.1 Historický náhled na opatření obecné povahy

Jako první zmínku o pojmu opatření v souvislosti s právním aktem můžeme považovat Rakouské správní právo z roku 1905¹⁸, které uvádí, že opatření může také znamenat označení aktů konstitutivních, přičemž jsou tyto akty odlišné od rozhodnutí. Historicky významným je i Hoetzel, který tvrdil, že subjekty u individuálních správních aktů nemusí být vždy známé.¹⁹ Hovoří o generálních opatřeních, které se vyznačují velmi podobnými znaky jako dnešní opatření obecné povahy, a to konkrétním předmětem a okruhem určitých osob, kterých se týká.²⁰ Dalším pojmem blízcím se dnešnímu institutu opatření obecné povahy je všeobecně závazný příkaz, jenž použil J. Hromada²¹ a týká se především dopravního značení. V tomto případě rozšiřuje subjekty na všechny, kterých se přímo

¹⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. s. 109.

¹⁹ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík& Kohout, 1907. s. 65 – 66.

²⁰ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 53.

²¹ HROMADA, J. Niekoľkopoznámok k problematike pojmu správneho aktu. *Právnické štúdie. Časopis Slovenskej akadémie vied*. 1956, č. 1, s. 389.

dotýká předmět úpravy. Teprve v roce 1966 v zákoně 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu se přímo uvádí pojem opatření obecné povahy. Vysvětlení co do významu a obsahu takového pojmu už ale zákon neuvádí. Za poměrně významný můžeme považovat názor B. Voženílka, a to, že existují akty generální. Tyto akty nemají konkrétní adresáty, týkají se tedy neurčitého počtu subjektů, které jsou v určitou chvíli známé, ale nejsou předem dané, a zároveň se týkají konkrétního předmětu.²²Zajímavostí je, že ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu nabyt účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve kterém se se zavedením opatřením obecné povahy již počítá, a to dokonce v několika případech. Tento zákon tak novelizoval soudní řád správní tím, že Nejvyššímu správnímu soudu předal pravomoc přezkoumávat opatření obecné povahy, a to vše v době, kdy ještě nebyl účinný správní řád, jenž upravuje procesní podmínky přezkoumatelnosti tohoto institutu.

4.2 Zakotvení opatření obecné povahy v právním řádu

Institut opatřené obecné povahy se stal součástí platného právního řádu vyhlášením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dne 24. září 2004. Účinnosti správní řád nabyt dne 1. ledna 2006. Jeho vymezení je negativní a nalezneme jej v úvodním ustanovení části šesté správního řádu, konkrétně v § 171, a zní „*opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“. Následující paragrafy upravují tento institut komplexně.

Pro bližší vymezení pojmu je vhodné použít původní vládní návrh²³ správního řádu. V návrhu se opatření obecné povahy definuje jako úkon správního orgánu v určité věci, jenž se přímo dotýká práv, povinností anebo zájmu blíže neurčitého okruhu osob. Dle důvodové zprávy²⁴ je opatření obecné povahy zvláštním typem úkonu, jenž vydává správní orgán a svým charakterem je na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Motivací pro zavedení byla především zahraniční tradice tohoto institutu, dále skutečnost, že se již v jiných právních předpisech, i když pod jiným označením, vyskytuje

²² VOŽENÍLEK, B. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*, ročník 1980, č. 1, s. 2-3

²³ Sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, Poslanecká sněmovna, 2003, [online]. [cit. 2015-01-09] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

²⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003, 4. volební období, 2002-2006 [online]. [cit. 2015-01-09] dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=90&CT1=0>

a také tím, že dotčené osoby mají mít garantována minimální procesní práva i v těch případech, kdy se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, přestože účastníky nelze jmenovitě určit. Důvodová zpráva připouští existenci institutu, ale jelikož nebyly vymezeny charakteristické znaky, přistupovalo se k němu různými způsoby. Dle Vedrala²⁵ existují čtyři způsoby řešení, podrobněji níže.

Abstraktně konkrétní akty mají formu právního předpisu. Výjimku tak tvořil zákon č. 50/1970 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který pro územní plány nařizoval formu obecně závazných vyhlášek, jak se píše v ustanovení § 29 odst. 3. S tímto ovšem přichází výrazné oslabení soudní kontroly veřejné správy. Neboť jak píše Vedral, orgány a jejich postupy při vydávání územně plánovací dokumentace nepodléhají přezkumu ve správním řízení a ani soudní kontrole podle soudního řádu správního. Jediná kontrola tak může být Ústavním soudem, a to při tzv. abstraktní kontrolě ústavnosti²⁶. Zde ale nastává problém s aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu. Pokud by se někdo chtěl domáhat zrušení jiného právního předpisu nebo jeho ustanovení, prostřednictvím kterého nastala skutečnost, jež je předmětem ústavní stížnosti a je tedy dle stěžovatele v rozporu se zákonem, respektive s ústavním zákonem, musela by podat ústavní stížnost proti konkrétnímu pravomocnému rozhodnutí, opatření nebo zásahu veřejné moci tak, jak je to uvedeno v § 74 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. Jak již bylo zmíněno výše, důležitá vázanost veřejné správy právem a garance minimálních procesních práv i pro ty, jejichž zájmy byly dotčeny, přestože je nelze jmenovitě určit, byl jedním ze stěžejních argumentů, proč institut opatření obecné povahy do českého právního řádu zavést a definovat ho.

4.3 Judikatura ve vztahu k opatření obecné povahy

Judikatura ve vztahu k opatření obecné povahy je velmi bohatá a sahá až na počátek 20. století. V období první republiky byl Nejvyšší správní soud orgánem, jenž poskytoval dle § 2 říšského zákona č. 36 z roku 1875, o správním soudě, právní ochranu všem, kteří měli za to, že došlo k porušení jejich práv nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního orgánu. Opatřením nebo rozhodnutím se přitom rozumí ty právní

²⁵VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 330 a násled.

²⁶ Ústavní soud je oprávněn přezkoumat soulad právních předpisů se zákonem dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

úkony, prostřednictvím kterých se s konečnou platností a s účinkem právní moci ukládají určitá práva a povinnosti.

Rozhodnutím ze dne 8.12. 1924, publ. v Boh A 4205/1924, přiznal Nejvyšší správní soud stěžovatelce, která byla majitelkou hrobky, právo brojit stížností proti výměru obce o zákazu dalšího pohřbívání na hřbitově. Tento zákaz byl vydán z důvodu přeplněnosti hřbitova, tyto důvody byly nazvány jako důvody zdravotní. Šlo tedy o opatření v konkrétní věci, které se vztahovalo k neurčitému okruhu adresátů. Soud uvedl, že *„jakékoliv omezení volnosti právem chráněné správy a policie hřbitovní, jest po právu odůvodněno jen tehdy a jen potud, když a pokud toto právě zájmy veřejné nezbytně vyžadují. Jest tedy věcí úřadu, aby v každém případě náležitě zjistil, je-li nějakého oprávnění skutečně zapotřebí, a aby zvolil takové opatření, které by postiženému neukládalo břemeno větší, než podle povahy věci jest nevyhnutelno. (...) dostatečný podklad pro úsudek, že všeobecný zákaz pohřbívání na obecném hřbitově, tak jak byl vydán, který zároveň zahrnoval v sobě i zákaz použití jednoho volného místa v hrobce, jest z hlediska správy a hřbitovní policie nezbytně nutný.“*

Rozhodnutím ze dne 17. září 1925, publ. v Boh A 4910/1925, soud připustil soudní přezkum výnosu, na základě kterého byl vydán tzv. oběžník správního úřadu. Tento oběžník byl adresovaný všem obcím správního okresu a ukládal všem obcím označení obcí místními tabulkami, na kterých byly názvy ulic a veřejných míst. Soud uvedl, že *„oběžník, neboli akt generální nevadí tomu, aby byl individuálně doručen každé jednotlivé obci a působil proti ní tak, jako opatření konkrétní.“ Soud tedy v tomto případě posoudil akt formálně a byl označený jako akt normativně správní dle obsahu a zároveň mu přiznal povahu rozhodnutí. Šle tedy o případ, kdy se generální = absolutní akt „doručením konkretizuje v osobě toho, jemuž byla doručena.“²⁷*

V 90. letech nebyly zaznamenány žádné tendence, které by vedly k rozlišování smíšených aktů. V těchto letech se uplatňovalo dělení klasické, tedy dělení správních aktů na normativní a individuální. Z hlediska pozitivně právní procesní úpravy, která byla platná pro soudní rozhodování, především v oblasti správního soudnictví (účinnost do 31. prosince 2002) lze poukázat na ustanovení §248 odst. 1 občanského soudního řádu. Na

²⁷ HOETZEL, J. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*, sv. 1, Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 40

základě znění tohoto ustanovení nebyly soudy oprávněny přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, a to těch rozhodnutí, která neměla povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby. Především se jednalo o obecně závazné normativní akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

Vrchní soud v Praze, v rozhodnutí ze dne 18. března 1996, sp. zn. 7 A 55/94 uvedl, že úkony orgánů veřejné správy „*jsou obvykle klasifikovány do několika forem: vydávání normativních správních aktů, vydávání individuálních správních aktů, správních dohod, organizačních opatření a mediálně technických úkonů.*“ Šlo především o rozhodnutí odborových orgánů či orgánů výrobních družstev. Soud poukázal na to, že je rozhodující věcný obsah aktu, neboť z vnějšího označení aktu nelze vždy jednoznačně určit jeho povahu. Uvedl, že „*aby se jednalo o prvotvorný individuální správní akt, nemůže být rozhodující, zda jde o akt s individuálními nebo obecnými adresáty, konstitutivní či deklaratorní, vydaný v řízení dle správního řádu nebo jiným postupem.*“ Z této citace by se dalo teoreticky vyvodit, že by správní akt, který má konkrétně vymezený předmět a neurčitý okruh adresátů, mohl být vnímán jako rozhodnutí správního orgánu. Takovéto rozhodnutí by pak bylo možné přezkoumat v rámci správního soudnictví.

Zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu způsobilo judikaturní rozmach. Vše se odehrávalo na úrovni nejvyšších soudů, a to Nejvyššího správního soudu, který byl v té době zmocněn k tomu, aby vedl řízení o návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a rovněž se to týkalo i Ústavního soudu.

V ustanovení §171 správního řádu je definováno opatření obecné povahy tak, že se nejedná o právní předpis ani o rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však stále potýká s řešením základní právní otázky, kterou lze pojmenovat jako jakýsi spor o materiální či formální pojetí opatření obecné povahy, kvůli účelům soudního přezkumu. Názor zastávající formální pojetí opatření obecné povahy by znamenal provádění soudního přezkumu pouze na těch správních aktech, které patří do skupiny zákonem označených opatření obecné povahy. Materiální pojetí by se pak týkalo rozšíření skupiny přezkoumávaných opatření obecné povahy, protože zde je důležité a rozhodující skutečnost, zda lze napadený správní akt zařadit mezi opatření obecné povahy dle jeho definičních znaků. Není zde důležitá forma, kterou tomuto aktu zákonodárce přiznal. Tento spor řeší Nejvyšší správní soud už

od roku 2005. Tehdy ve svém rozsudku v řízení o návrh a zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§101a a násl. soudního řádu správního) ze dne 27.9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, se soud přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Konstatoval, že pro povahu správního aktu není rozhodující jeho formální označení, nýbrž naplnění pojmových znaků. Ve výše uvedeném případě se jednalo o napadení opatření obecné povahy, které bylo vydáno na základě výslovného zmocnění v ustanovení §34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích. Napadené opatření obecné povahy stanovovalo technické a organizační podmínky, na základě kterých mělo dojít k realizaci přenositelnosti telefonních čísel. Významnost uvedeného judikátu tkví v tom, že se pokusil vymezit definiční znaky opatření obecné povahy. Za ty označil určitý předmět regulace a obecně vymezený okruh adresátů. Nejednalo se tedy o kombinaci abstraktně vymezeného předmětu a individuálně vymezených adresátů. Materiální pojetí opatření obecné povahy potvrdil Nejvyšší správní soud, a to svým rozsudkem ze dne 18. července 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. Nejvyššího správního soudu.

Nutno uvést, že v praxi je nespočet příkladů, kdy je třeba se v konkrétním případě přiklonit k názoru, zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoliv. Jakýmsi návodem je judikatura Nejvyššího správního soudu, neboť předpokladem meritorního přezkumu podaného návrhu dle §101a a násl. soudního řádu správního je splnění podmínek řízení. V případě opatření obecné povahy se v první řadě zkoumá jeho existence. Nejznámějším a typickým příkladem jsou dopravní značení, na jejichž základě plynou pro účastníky provozu jiné povinnosti, než které by měly platit dle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.²⁸

Návrhy na zrušení právních aktů, které naplňují materiální znaky opatření obecné povahy, jejichž formu jim zákonodárce výslovně nepřiznal, přibývají. Je proto nyní vhodné uvést návrhy, které byly odmítnuty, neboť nenaplňovaly pojmové znaky opatření obecné povahy. V rámci tohoto lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle něhož Politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy, a to ani z jednoho

²⁸ KNĚŽÍNEK, J. *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*. Právní fórum, 2007, č.4, s.143.

hlediska. Ani z hlediska formálního ani z materiálního.²⁹ Podle soudu se totiž nejedná o dokument, který zakládá povinnost adresátům výkonu veřejné správy, ale jedná se o tzv. subordinační nástroj veřejné správy v oblasti územního plánování.

Kvůli nedostatku pravomoci odmítl Nejvyšší správní soud návrh na zrušení části úředního sdělení České národní banky. Dle jeho názoru „úřední sdělení, jimž dává Česká národní banka v souladu s §49b odst. 6 zákona č.6/1993 Sb., o České národní bance, na vědomí výklad ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., týkající se způsobu zápočtu uhrazovací povinnosti členů do kapitálu družstevní záložny, není opatřením obecné povahy ve smyslu §101a s.ř.s.“³⁰ Ve stejném duchu se Nejvyšší správní soud vyjádřil ohledně odborného nařízení sekce personální Ministerstva obrany a Postupu pro určení doby započítatelné praxe. Konstatoval, že tyto uvedené akty nejsou rozhodnutím ani právním předpisem. I tak „z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnějí znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle ustanovení §101a s.ř.s.“³¹

Další návrh, který byl zrušen, se týkal zrušení cenového výměru Ministerstva financí. Tímto výměrem byl stanoven nárok studenta s trvalým pobytem v České republice na regulované jízdné. Soud stanovil, že výměr není sice opatřen obecné povahy, ale nýbrž právním předpisem.³² Šlo o případ, kdy studentka Právnické fakulty v Brně brojila proti diskriminujícím podmínkám cenového výměru. Výměr určoval, že studenti českých škol z jiných členských států Evropské unie nemají nárok na zlevněné cestovné, na rozdíl od studentů studujících v České republice. Byla podána ústavní stížnost, ale byla odmítnuta. Nakonec se tento případ dostal až k veřejnému ochránci práv a na jeho popud muselo ministerstvo financí změnit cenový výměr.

Dále by také šlo poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týkalo povahy usnesení České advokátní komory. Usnesení stanovilo vzhled stavovského oděvu advokáta. Názor soudu potvrdil toto usnesení jako právní předpis.³³

²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 18.11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS a zároveň usnesení Ústavního soudu ze dne 2.11. 2010, sp. zn. P1. ÚS 5/2010.

³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 21.11. 2006, č.j. 2 Ao 1/2006-47, publ. pod č. 1680/2008 Sb. NSS

³¹ Viz usnesení NSS ze dne 19.5. 2008, č.j. 5Ao 2/2008-23, publ. pod č. 1642/2008 Sb. NSS

³² Viz usnesení NSS ze dne 6.8. 2010, č.j. 2 Ao 3/2010-55, publ. pod č. 2141/2010 Sb. NSS

³³ Viz usnesení NSS ze dne 25.2. 2011, č.j. 5 Ao 1/2011-22

Opatřením obecné povahy nebyl shledán např. vzdělávací program v oblasti sexuálního zdraví, nařízení, které vydává tržní řád, ani Stanovisko Ministerstva zdravotnictví o schválení vakcinační akce.³⁴

Judikatura postupným vývojem vymezila opatření obecné povahy. Byl to Ústavní soud, který svým nálezním ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 vyřkl, že opatřením obecné povahy je každý, i když tak neoznačený, akt naplňující pojmové znaky. Těmi negativně vymezil nebýt právním předpisem ani rozhodnutím. V tomto případě se jedná o materiální pojetí, přesto je nutné vymezit pojmové znaky. Jejich naplnění se bude posuzovat při určení, zdali se jedná o opatření obecné povahy nebo nikoli. V tuto chvíli Nejvyšší správní soud judikaturou konkretizoval ony pojmové znaky konkrétně určeným předmětem a obecně určenými adresáty. Zde již absolutně neplatí konkrétní adresáti a abstraktní předmět.³⁵

Abstraktnost adresátů znamená, že je lze určit jako množinu různých subjektů vymezených konkrétními znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Je ale možné vymezit subjekty počtem. Důležité však je, aby adresáti nebyli určeni jmenovitě a konkrétně identifikovatelní.³⁶

4.4 Opatření obecné povahy jako smíšený správní akt

Smíšené správní akty lze rozlišit podle několika rozlišovacích kritérií. Prvním rozlišovacím kritériem smíšeného správního aktu je rozlišení dle toho, který orgán jej vydal. V českém právním řádu se bude vždy jednat o orgán státní moci, nebo orgán samosprávy. Dalším kritériem je rozlišení dle oblasti, kterou regulují. Může se jednat například o akty vydané v oblasti ochrany vod, ochrany přírody a krajiny, územního plánování. Následuje rozlišení dle okruhu adresátů čili dle toho, jakým subjektům jsou určeny. Do této skupiny patří správní akty určené „každému“ (účastníci silničního provozu) nebo správní akty určené „specifičtěji určeným subjektům“ (obyvatelé určité ulice). Nevýznamnějším kritériem je rozlišení smíšených správních aktů dle účelu regulace. Zde se rozlišují smíšené správní akty, které se týkají primárně osob (opatření ovlivňující veřejné zdraví či bezpečnost). Pak také smíšené správní akty, jejichž účel je stanovení pravidel pro užívání konkrétní věci ze

³⁴ Viz usnesení NSS ze dne 14.12. 2011, č.j. 3 Ao 7/2011-48

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005

³⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 974 – 975.

strany veřejnosti (řády knihoven, lázní). Tyto akty jde rozlišovat také dle jejich funkce. Tedy podle toho, zda přímo ukládají konkrétní zákazy, příkazy, omezení subjektům, nebo zdali z těchto aktů pouze vyplývají.

4.5 Komparativní pohled na smíšené správní akty

Smíšené správní akty představují formu činnosti veřejné správy. Touto činností je veřejná správa vykonávána navenek. Nyní bude pozornost zaměřena na smíšené správní akty a jejich vnímání v cizině.

V **německé** úpravě je opatření obecné povahy vnímáno jako druh správního aktu. Jedná se o tradiční součást forem činnosti veřejné správy. Od české právní úpravy se německý správní řád liší tím, že obsahuje pozitivní zákonnou definici tohoto institutu. Německá právní úprava bere opatření obecné povahy jako správní akt, který je určen obecně vymezenému okruhu adresátů v konkrétní věci. Musí však splňovat základní definiční znaky: musí se jednat o vrchnostenské opatření, musí být vydané úřadem, musí mít právní následky, musí se týkat konkrétního případu, musí působit navenek.³⁷

Existují zde tři typy opatření. Opatření obecné povahy, které se týká osob – neboli toho opatření se týká konkrétní situace a je určeno neurčitěmu, ale určitelnému okruhu adresátů. Druhým typem je opatření obecné povahy týkající se veřejnoprávní vlastnosti určité věci. Znamená to, že se týká konkrétní věci a reguluje její právní režim. Věcí se má na mysli cesta, park, budova. Třetím typem opatření obecné povahy je opatření, které se týká všeobecného užívání konkrétní věci. To znamená, že konkrétní věc je užívání neurčitým počtem osob. Okruh adresátů je dán okruhem uživatelů věci.³⁸

Z výše uvedeného je jasné, že rozlišení jednotlivých případů, nemusí být jednoduché. Proto jsou zde nápomocné další kritéria, která v hraničních případech pomůžou odlišit od sebe opatření obecné povahy a individuální či normativní správní akt. Užívá se kritérium času. Jedná se o jednorázový příkaz nebo zákaz (individuální správní akt). Dalším pomocným kritériem je kritérium prostorové. Neboli čím je oblast platnosti větší, tím spíše se bude jednat o normativní správní akt. Mezi další kritéria patří např. kritérium teleologické či kritérium komplexnosti.

³⁷ MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage, München : C. H. Beck, 1995. s. 191 – 192;

³⁸ SCHMIDT, R. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11. Aufl., Verlag : Grasberg bei Bremen, 2007. s. 154-157.

Švýcarský správní řád nezná pojem opatření obecné povahy. Vnímání opatření není tak propracované a podrobné jako v Německu. Nedochozí zde k rozlišení jednotlivých typů opatření. Opatření je zde bráno jako forma správní činnosti mezi právním řádem a individuálním správním aktem, čili rozhodnutím. Opatření v tomto právním řádu také upravuje konkrétní případy. Je ale určeno širšímu individuálně neurčitému okruhu adresátů. Tento okruh může být buď uzavřený (určitelný) nebo otevřený (neurčitý). Platí však, že opatření je bráno za rozhodnutí, tedy za individuální správní akt, proti kterému je možné podat opravný prostředek nebo správní žalobu. Ve srovnání s Německem, švýcarský právní řád používá a pracuje s pojmem opatření mnohem méně. Příklad opatření je dopravní značení.³⁹

Rakousko, jako jediná země německy mluvící, se drží klasických forem správní činnosti. Pozitivní právo, judikatura i doktrína s pojmem opatření nepracuje. Jsou zde rozlišovány pouze individuální správní akty (jsou k nim přičleňovány pokyny, příkazy) a normativní správní akty. Rozlišovacím znakem mezi individuálním a normativním správním znakem je povaha adresáta. Opatření obecné povahy, které se vyznačuje konkrétními prvky, jako např. policejní příkaz určený neurčitému počtu osob na konkrétním místě, je považován za normativní správní akt – tedy podzákonný právní předpis. K takovému aktu je k vydání zapotřebí zákonné zmocnění. Opatření je normativní správní i akt i v situaci, kdy je příslušný správní akt adresován jednomu nebo více adresátům, ale ve skutečnosti upravuje práva a povinnosti širšího okruhu adresátů určeného dle obecných kritérií.⁴⁰

Smíšené správní akty, jako forma správní činnosti, není v pozitivním **slovenském** právu výslovně upravena. Je zde však zakotven dualismus základních forem činnosti veřejné správy. Individuální a normativní správní akty. Rozdíl je možno spatřovat v postoji doktríny, ale i judikatury. Slovenské právní předpisy zakotvují správní akty. Ty to akty nelze po obsahové stránce jednoznačně kvalifikovat jako individuální ani jako normativní správní akt.⁴¹

³⁹ HÄFELIN, U., MÜLLER, G. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich, Basel, Genf : Schulthess, 2002, s. 190.

⁴⁰ KOJA, F., ANTONIOLLI, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht : Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. Wien : Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 463. AICHLREITER, J. W. *Österreichisches Verordnungsrecht*. Wien, New York : Springer, 1988, s. 82 a násl.

⁴¹ VERNARSKÝ, M. Opatrenie všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo*. 2009, č. 5, s. 300 a násl.

4.6 Proces vydávání opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Na základě ustanovení §171 můžeme dovést to, co opatření obecné povahy není. „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Důvodová zpráva k tomuto správní řádu vymezuje pojem opatření obecné povahy, jako zvláštní typ úkonu správního orgánu, který směřuje proti neurčitému počtu dotčených osob.⁴² Opatření obecné povahy by se neměla vydávat v případech, kdy byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, nebo prováděcího právního předpisu. Toto by mělo platit především u přijímání právních úprav ve zvláštních zákonech, na základě kterých jsou správní orgány zmocněny vydávat opatření obecné povahy. Dále by se toto mělo uplatnit při používání institutu opatření obecné povahy tam, kde zákon výslovně nestanoví, že by se mělo vydávat, ale je dána pravomoc správním orgánům vydat závazný správní akt.

Přezkum opatření obecné povahy je vykonávám soudy. Soudy zkoumají jednak pravomoc správního orgánu vydat toto opatření, a pak také zda správní orgán při vydávání opatření nepřekročil meze vymezené působnosti a zároveň, zdali opatření bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Další okruh přezkumu se zabývá obsahem opatření obecné povahy. Jedná se o tom, jestli opatření není v rozporu se zákonem. Dalo by se poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98, který stanovil tzv. algoritmus přezkumu.

Prvním krokem k vydání opatření obecné povahy je vyhotovení návrhu opatření obecné povahy, jehož součástí musí být odůvodnění. Tento návrh je poté projednán s dotčenými orgány uvedenými v § 136 správního řádu. Návrh zpravidla vypracovává a předkládá správní orgán, který je k tomuto věcně a místně příslušný. Ve správním řádu není řešeno, jestli tento proces je zahájen z moci úřední či na návrh, však proces bývá zahajován k tomu příslušným správním orgánem ex offo. Buď z vlastní iniciativy, nebo z podnětu jiného subjektu. Dotčenými orgány podle výše zmíněného ustanovení jsou správní orgány a jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, na základě kterého rozhodne správní orgán.

⁴² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. Dostupná z: www.psp.cz, [online]. [cit. 2015-02-19]

Mezi dotčené orgány jsou zařazovány i územně samosprávné celky, a to tehdy pokud se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Úkolem dotčených orgánů tkví v poskytování veškerých informací, které jsou důležité pro řízení, správnímu orgánu. Mohou se i vyjádřit k předkládaným podkladům, ale pouze tehdy pokud je to potřeba k plnění jejich úkolů nebo pokud si to vyhradily. Dotčeným orgánům je dáno právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Pokud správní orgán i dotčený orgán souhlasí, může být využito výsledků dotčeného orgánu.

Po té, co bylo opatření obecné povahy projednáno s dotčenými orgány, doručí se tzv. dotčeným osobám. Doručení probíhá veřejnou vyhláškou dle §25 správního řádu. Vyhláška je správní orgánem vyvěšena na úřední desce a zároveň na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření týkat. Současně s vyvěšením jsou dotčené osoby vyzvány, aby učinily připomínky a námítky k návrhu opatření obecné povahy. Zveřejnění musí být minimálně po době 15 dnů. Tato lhůta nemůže být zkrácena, je stanovena jako minimální, tudíž může být i delší, než stanovených minimálních 15 dní.

Řízení o návrhu opatření obecné povahy probíhá písemně, pokud není stanoveno jinak, tedy, že se bude konat veřejné projednání návrhu. Veřejné projednání si vyžaduje např. stavební zákon (§39 odst. 1, §52 odst. 1, §67 odst. 1). Podmínky veřejného projednání oznámí správní orgán na úřední desce, a to nejméně 15 dní předem. Kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy, mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, může k návrhu uplatnit písemné, v případě veřejného projednání ústní, připomínky. Správní orgán je pak povinen se jimi zabývat a vypořádat je. Lhůta k podání připomínek není stanovena. Správní orgán tak stanoví lhůtu přiměřenou. Připomínky by měly splňovat určité náležitosti podání, tzn. že by z nich mělo být patrné kdo je činí, čeho se týkají a co se navrhuje. Příslušný orgán není povinen se zabývat připomínkou, ze které není zřejmé dotčení v právech, povinnostech a zájmech dotčené osoby. Námítky k návrhu opatření obecné povahy mohou podávat vždy vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva, mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, a to ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu. Rovněž jsou k tomuto oprávnění, na základě určení správního orgánu, jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být dotčeny. Námítkami se zabývá a rozhoduje o nich správní orgán, který

opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění, na základě kterého, bylo rozhodnuto. Nejvyšší správní soud se k náležitostem odůvodnění vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 16.12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2010 Sb. NSS. Proti rozhodnutí se nezle odvolat, ani podat rozklad.

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti 15 dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je oznámeno (§173 odst. 1 správního řádu). Existuje však i možnost, v případě vážné újmy veřejnému zájmu, nabytí účinnosti opatření již dnem vyvěšení.

Na základě §173 odst. 2 správního řádu, nelze proti opatření podat opravné prostředky.

Opatření obecné povahy nemá povahu samostatného exekučního titulu. V ustanovení §173 odst. 3 správního řádu je stanoveno „že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“ Takovéto rozhodnutí pak slouží jako exekuční titul.

4.7 Přezkum ve správním řízení

Jak již je uvedeno výše, proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Je tu však dána možnost před zahájením řízení ve správním soudnictví opatření obecné povahy přezkoumat. Přezkum opatření obecné povahy je možný na základě §172, odst. 4 správního řádu. Přezkum je zahájen vydáním usnesení, které lze vydat do 3 let od nabytí účinnosti opatření. Účinky „rozhodnutí“ pak nastávají ode dne jeho právní moci vydání opatření obecné povahy. Přezkum opatření obecné povahy však nelze učinit ve všech případech. Např. u stavebního zákona, v případě opatření, kterým se vydávají zásady územního rozvoje. V tomto řízení je opatření přezkoumáváno tehdy, pokud je možné mít důvodné pochybení o tom, že je v souladu s právními předpisy. Řízení je zahájeno buď z moci úřední, nebo na základě podnětu. Z moci úřední je pak toto řízení zahájeno orgánem nadřízeným správnímu orgánu, který předmětné opatření vydal. Nadřízený správní orgán nezahajuje přezkumné řízení ihned po obdržení podnětu. Nejprve posuzuje, zda-li je podnět odůvodněný a zda-li nebylo rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem. Přezkumné řízení je dvou fázové. První fází je předběžné posouzení věci, druhou fází je přezkumné řízení. Jak je již uvedeno výše, lze přezkoumat pouze soulad opatření

obecné povahy s obecně závaznými právními předpisy. Nelze přezkoumávat věcnou správnost. Správní orgán tedy v tom řízení může vyslovit soulad nebo nesoulad opatření s právními předpisy. Pokud nastane situace, kdy výsledkem přezkumného řízení byl nesoulad opatření obecné povahy s právními předpisy, správní orgán takové to opatření zruší. Může rovněž nastat situace, kdy opatření je nezákonné pouze z části. Tuto část lze pak oddělit od zbytku a tato část se zruší.⁴³ Výsledkem přezkumného řízení není rozhodnutí jako takové, ale v podstatě další opatření obecné povahy. Tento akt pak může být předmětem přezkumu soudního, na základě ustanovení §101a a násl. Soudního řádu správního.

4.8 Soudní přezkum

Soudní přezkum upravuje zákon č. 217/2005 Sb., správní soudnictví. Věcná příslušnost k tomuto typu řízení byla přenesena z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy, ale pouze tehdy, pokud je proti rozhodnutí z první stupně přípustná kasační stížnost. Nejvyšší správní soud pak rozhoduje o těchto kasačních stížnostech, proti rozhodnutí krajských soudů. Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze učinit na základě návrhu, který je možný podat do 3 let ode dne nabytí účinnosti opatření. Zmeškání lhůty nelze prominout. Předpokladem přezkumu podaného návrhu je splnění podmínek řízení. Zkoumá se existence opatření obecné povahy, které je napadené návrhem. Dále aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu. Legitimace k podání návrhu je dána tvrzením navrhovatele, že byl zkrácen na svých právech. Podá-li návrh neoprávněná osoba, soud může návrh odmítnout a dále se jím nezabývat.

Soud postupuje následujícím způsobem. Jako první přezkoumává soud pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pak se zabývá otázkou, zdali nebyly překročeny meze vymezené působnosti. Dále se soud zajímá o to, jestli bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem. Tedy, jestli správní orgán postupoval při vydávání opatření obecné povahy v souladu s právními předpisy. Dalším krokem je přezkum rozporu opatření s hmotným právem, neboli se zjišťuje, jestli nebyla správním orgánem zneužita zákonem svěřená pravomoc a působnost. A jako poslední krok je přezkum z hlediska jeho proporcionality, tedy přezkum z pohledu obecné přiměřenosti

⁴³ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, 2. Vydání, Praha: Bova Polygon, 2006, s. 690.

právní regulace. Zkoumá se, zda napadené opatření umožňuje dosáhnout stanovený cíl, jestli spolu opatření a cíl souvisí, zda cíle nejde dosáhnout i jinými prostředky, jestli jsou omezeni adresáti.

4.8.1 Rozhodování Ústavního soudu

V rámci přezkumu dané věci, může případ doputovat až před Ústavní soud. Musí však být splněny podmínky stanovené zákonem č. 182/1993, o Ústavním soudu. Stěžoval, musí před podáním ústavní stížnosti vyčerpat veškeré procesní prostředky, které zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Oprávněnou osobou podat ústavní stížnost je fyzická nebo právnická osoba. Ale pouze tehdy, pokud tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. K tomuto odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 9.9. 2010, sp. zn. II ÚS 2264/10.

4.9 Opatření obecné povahy v územním plánování

Územní plánování je oblast poměrně bohatá na opatření obecné povahy. Rozlišuje se zde celkem šest takových aktů, konkrétně v části třetí stavebního zákona.⁴⁴ Jsou jimi zásady územního rozvoje, územní plán, vymezení zastavěného území, regulační plán, územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území.

"Územní plán je základním nástrojem územního plánování obce, ale lze jej rovněž označit za základní nástroj územního plánování vůbec."⁴⁵

Územní plány byly velmi komplikované, neboť neexistoval jednotný názor na jejich pojmání.⁴⁶ 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.

⁴⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon - komentář*. 1.vydání, Praha : C.H.Beck. 2011, s.112

⁴⁶ DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006.

Lze říci, že problematika pojmání 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. V přechodných ustanoveních se zákon nijak nevyjádřil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené před novým stavebním zákonem. Ústavní soud tak ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že územní plán vyhlášený obecně závaznou vyhláškou je nutné považovat za opatření obecné povahy, čímž potvrdil materiální hledisko.⁴⁷

Materiální hledisko bylo dále potvrzeno v rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100 soud výslovně stanovil charakter dopravního značení, přičemž ho ještě specifikoval. Za opatření obecné povahy lze považovat jen to, které stanoví odlišné povinnosti pro účastníky provozu, než které stanoví obecná právní úprava provozu na pozemních komunikacích.

Územní plány jsou důležitým nástrojem obcí, především pokud jde o zajištění územní ochrany ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury, stabilizaci sídelní struktury, pro komplexní řešení územních podmínek hospodářských, ekologických a sociálních problémů v území a předcházení problémům degradace životního prostředí.⁴⁸

V rámci Regionálního operačního programu Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik, jejímž odborným garantem je Ministerstvo pro místní rozvoj - odbor územního plánování, byla 16. listopadu 2012 vyhlášena již 17. výzva pro získání dotace v oblasti tvorby územních plánů obcí s ohledem na udržitelný rozvoj území, přičemž s platností od 6. června 2014 byla aktualizována Příručka pro žadatele a příjemce. Projekty na zpracování územního plánu podle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů zahrnují zpracování konceptu územního plánu projektantem a vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území a na životní prostředí (SEA), včetně

⁴⁷ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

⁴⁸ ŘO IOP NAVYŠUJE ALOKACI VÝZVY NA ÚZEMNÍ PLÁNY. 16.12.2010. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/Integrovaný-OP/Novinky_article/RO-IOP-navysuje-alokaci-vyzvy-na-uzemni-plany. [online]. [cit. 2015-03-09]

zpracování vyhodnocení důsledků na soustavu NATURA 2000, a to v případě, že tak stanoví příručka. Je třeba si dát pozor, že podporovanými projekty nejsou územní studie, aktualizace urbanistických studií, územních generelů a územních prognóz. Celkem 40 milionů korun z Integrovaného operačního programu a rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj je určeno na tvorbu územních plánů pro obce nad 500 obyvatel, a to až do výše 3 milionů korun výdajů na jeden územní plán.⁴⁹

⁴⁹ 5.3 Modernizace a rozvoj systému tvorby územních politik [online]. [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/Integrovaný-OP/Zadatele-a-prijemci/Pro-zadatele/5-3-Modernizace-a-rozvoj-systemu-tvorby-uzemni>

5. Praktická část

Pro praktickou část práce zvolila autorka opatření obecné povahy z oblasti ochrany přírody a krajiny, a to konkrétně legislativní režim populací zvlášť chráněných živočichů ve vztahu k náhradě škody jimi způsobenou.

Česká republika je součástí Evropy, která se na prahu 21. století považuje za jednu z nejprůmyslovějších oblastí světa. Hustá dopravní síť, rozvíjející se městské aglomerace spolu s mohutnou produkcí zboží a služeb má za následek enormní produkci odpadu, zplodin a hluku.⁵⁰ Do popředí se tedy logicky dostávala otázka kvality životního prostředí, která se velmi často objevovala na mezinárodních konferencích Organizace spojených národů a Evropské Unie. V průběhu několika let se ochrana životního prostředí rozvinula v jednu ze základních politik EU ale i členských států.

Česká republika je státem, který „*dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“⁵¹ a který se velice aktivně zapojuje do řešení problematiky životního prostředí. Činí tak vlastní legislativou i mezinárodní spoluprací, jež je z hlediska povahy životního prostředí nezbytná. Právě účast ve vícestranných mezinárodních smlouvách přispívá k řešení stávajících environmentálních problémů týkajících se udržitelného rozvoje v souladu s Rozvojovými cíli tisíciletí, Implementačním plánem Světového summitu o udržitelném rozvoji a příslušnými dokumenty EU a OECD. Mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, lze dělit dle věcného zaměření a jsou jimi například mezinárodní smlouvy o změně klimatu (Kjótský protokol), o ochraně druhů (CITES - Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin), ochraně ozónové vrstvy (Vídeňská úmluva a Montrealský protokol), ochraně ovzduší (Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší), vod (Úmluva o ochraně hraničních toků a jezer) a další.⁵²

⁵⁰ Ochrana životního prostředí EU a její význam pro podnikatele, dostupné z: [http://www-1.sysnet.cz/projects/env.web/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/f93f824b319a4a71c1256b3e003d8de9/\\$FILE/Kapitola1.pdf](http://www-1.sysnet.cz/projects/env.web/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/f93f824b319a4a71c1256b3e003d8de9/$FILE/Kapitola1.pdf), [online]. [cit. 2015-02-14]

⁵¹ Čl 7 ústavního zákona č. 1/1993 Ústavy České republiky

⁵² Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí, Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_smlouvy, [online]. [cit. 2015-02-14]

Na evropské úrovni je základem právní úpravy životního prostředí čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž klade důraz na vysokou úroveň ochrany životního prostředí a formuluje základní principy a zásady. Vydáváním sekundárních právních pramenů konkretizuje oblasti a druhy ochrany. Pro praktickou část diplomové práce je vhodné zmínit především směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnice č. 147/2009/ES, o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 79/409/EEC o ptácích. Jejich účinnost je však do velké míry podmíněna prováděním na vnitrostátní, regionální a místní úrovni.⁵³

Zájem na ochraně životního prostředí je v českém právním řádu na ústavní úrovni vyjádřen v preambuli a dále v čl. 7 Ústavy České republiky⁵⁴ a také v Listině základních práv svobod v čl. 35.⁵⁵ Zákonnou právní úpravu životního prostředí tvoří zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a ve vztahu k ochraně přírody a krajiny zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.⁵⁶ Orgány výkonné moci mohou k provedení zákonů vydávat podzákonné právní předpisy, jimiž jsou nařízení vlády ČR dle čl. 78 Ústavy ČR (51/2005 Sb., Nařízení vlády, kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti), vyhlášky ústředních orgánů státní správy dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR č. 60/2008 Sb. (60/2008 Sb., Vyhláška Ministerstva životního prostředí o plánech péče, označování a evidenci území chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb., a nařízení krajů a obcí (pokud je na ně přenesen výkon státní správy). Kraje a obce jako územní samosprávné celky vydávají vyhlášky krajů a obcí, a to v těch věcech, které spadají do jejich samostatné působnosti čl. 104 odst. 3.

Dále existuje, jak již bylo zmíněno v teoretické části práce, správní akt, který „nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti“, neboť „slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze

⁵³ Politika životního prostředí: obecné zásady a základní rámec. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html

⁵⁴ ústavní zákon č. 1/1993 Ústavy České republiky

⁵⁵ ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ Platné právní předpisy a jejich výklady. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/platne_pravni_predpisy

*zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*⁵⁷ Takto se Nejvyšší správní soud ve svém nálezu vyjádřil k institutu opatření obecné povahy, který má na úseku životního prostředí, respektive ochrany přírody a krajiny, široké využití.

Úvod do životního prostředí a nástin hierarchie právních předpisů jsem v úvodu praktické části zvolila z důvodu snažší orientace ve struktuře a posloupnosti právních předpisů, neboť se jimi bude autorka podrobně zabývat v následujících kapitolách. Zaměří se na oblast ochrany přírody a krajiny, přičemž hlavní pozornost bude věnovat opatření obecné povahy vydávaných za účelem konkretizace povinností na tomto úseku. Pro přehlednost, strukturovanost a názorné ukázky pravomocí a postupů různých správních úřadů při vydávání opatření obecné povahy, si zvolila kormorána velkého (latinsky *Phalacrocorax carbo*). Další důvodem výběru je, že patřil mezi zvláště chráněné živočichy, přičemž tento jeho status plně využiji především v ekonomické kapitole praktické části. V ekonomické kapitole, jež je z důvodu studia na provozně-ekonomické fakultě stěžejní, se budu zabývat vyčíslením škod způsobených zvláště chráněnými živočichy, resp. kormoránem velkým a bobrem, k čemuž bude využit postup dle Metodiky stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění.

5.1 Ochrana přírody, krajiny a zvláště chráněných živočichů

Člověk je součástí přírody a za dobu své evoluce dosáhl výjimečnosti mezi ostatními živočišnými druhy. Pojem výjimečnost je poměrně relevantní a diskutabilní a vždy záleží, z jakého hlediska onu výjimečnost budeme posuzovat. Přesto je na první pohled zřejmé, že člověk dokáže svými schopnostmi, vyspělostí, ať již ekonomickou, technickou, vědeckou, a především ve spojení s ostatními, tedy v populaci, výrazně měnit prostředí kolem sebe. Přetváření prostředí, ve kterém žije, ale ohrožuje ostatní živočišné i rostlinné druhy a v konečném důsledku i samotného člověka.

Proces evoluce je přirozeně spojen s vymíráním organismů, neboť přežívá ten druh, který se dokáže nejlépe adaptovat změně životních podmínek. Pokud tyto změny přicházejí příliš rychle, především vlivem a působením člověka, organismy na ně nestačí tak pružně

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.09.2005, čj. 1 Ao 1/2005

reagovat a dochází k hromadnému úbytku biodiverzity, který bezpodmínečně vede ke změně a hroucení celých ekosystémů.

*„Biodiverzita (též biologická rozmanitost) je definována jako druhová rozmanitost živých organismů na určitém území v určitém čase. Z pohledu vývoje organismů je biodiverzita výsledkem dlouhodobé evoluce“.*⁵⁸ Biodiverzitou se dále rozumí i variabilita mezi druhy.⁵⁹

Zásadním způsobem se na biodiverzitě projevují klimatické změny. Je nutné říci, že k nim docházelo vždy v průběhu existence naší planety, avšak za posledních sto let probíhají takovou rychlostí, jakou neprobíhaly v předchozích tisíce letech.⁶⁰ Jak již bylo zmíněno výše, rychlost, kterou živočišné druhy reagují na takové změny je omezená. Dopady klimatických změn jsou navíc spíše negativní. Experti poukazují na to, že vzrůst průměrné teploty na Zemi o 1,5 až 2,5 °C, 20 bezprostředně ohrozí až 30 % živočichů a rostlin. Při nárůstu teploty o 3,5 stupně se jedná o 40 až 70 % rostlin a živočichů.⁶¹ Konkrétním příkladem vlivu klimatických změn na biodiverzitu je tání zvyšování hladiny oceánů v důsledku tání ledovců v níže položených oblastech (případ Burkiny Faso). K vyhynutí živočichů může dojít i za situace, kdy se jeho stanoviště zmenší, anebo se zvětší vzdálenost mezi nimi.

Ke změnám v biodiverzitě vlivem člověka dochází umělým rozšiřováním živočišných druhů do oblastí, které nejsou původním prostředím pro dané druhy. Jde o invazivní živočišné druhy. Příkladem je vysazení evropského králíka divokého v Austrálii, kde vlivem absence přirozeného nepřítelě došlo k přemnožení a tím k obrovskému zásahu do biodiverzity. Spásáním trávy totiž vytlačil původní živočichy. Stejná situace v Austrálii nastala s ropuchou.⁶² Expanzivní druhy jsou naproti tomu takové druhy, pro které je daná oblast původní, avšak jejich působením se výrazně zvětšuje. Opět je to člověk, který je v drtivě většině příčinou tohoto jevu, a to vyhubením přirozeného nepřítelě expanzivního

⁵⁸ GEOGRAFICKÉ ROZHLEDY, Planeta volá, Ohrožená biodiverzita – Tomáš Matějček, číslo 1/05–06

⁵⁹ CBD, Úmluva o biologické diverzitě, Ministerstvo životního prostředí, 2006

⁶⁰ NEČAS, J. EEA report–in- Klimatická změna jako oslovení a výzva, [online]. [cit. 2015-03-01]. Dostupné na: http://www.studentsummit.cz/data/1296051314990BGR_UNEP_Biodiverzita.pdf

⁶¹ TUNZA, the UNEP magazine for youth, Vol 8 No 1[online]. [cit. 2015-03-01]. Dostupné na: <http://www.unep.org/ecosystemmanagement/>

⁶² ČLOVĚK A OSTATNÍ ORGANIZMY, přípravný text kategorie A, B ; Autoři: Jiří Hájek, Petr Koutecký, Jiří Libus, Jana Lišková, Miroslav Srba, Vendula Strádalová, Lenka Šejnohová, Petr Šípek, Eliška Zapomělová

druhu, což má za následek například přemnožení medúz u břehů Japonska, jež způsobilo komplikace v oblasti turismu, rybolovu a nepochybně také přispělo ke snižování biodiverzity vytlačováním méně agresivních druhů.

Dle Červeného seznamu⁶³ z roku 2010 se před vyhynutím nachází 12 % ptáků, 21 % savců, 28 % plazů, 30 % obojživelníků, 35 % bezobratlých, 27 % sladkovodních ryb a 70 % rostlin. V roce 2012, kdy byl seznam naposledy aktualizován, obsahoval 71 500 živočišných a rostlinných druhů, což je o tisíc ohrožených druhů více než v roce 2010 navíc 19 817 je ohroženo vyhynutím.⁶⁴

5.1.1 Mezinárodní právní úprava

Snaha předcházet a zastavit úbytek biodiverzity vedla k uzavření mezinárodních smluv, z nichž nejvýznamnější je **Úmluva o biologické rozmanitosti**⁶⁵, podepsaná již v roce 1992 na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED) a v současnosti má 193 smluvních stran. Česká republika je smluvní stranou dnem 3. prosince 1993 a úmluvu vyhlásila ve sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb. Cílem úmluvy je zajistit ochranu biologické rozmanitosti a využívání jejích složek tak, aby jako zdroje zboží a služeb podporující život lidstva a jeho existenci nezanikly, nýbrž byly dostupné a zachovalé pro budoucí generace.⁶⁶ V úvodu praktické části poukazují na fakt, že mezinárodní a evropské dokumenty pro dosažení co největší úspěšnosti v dosahování svých cílů, musejí být dobře prováděny na vnitrostátní, respektive regionální úrovni. Jelikož se na Úmluvu nahlíží jako na nejdůležitější v dané oblasti, bylo jejím plněním pověřeno Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství. Kvůli „prosakování“ Úmluvy i do jiných resortů, byl v zájmu lepší spolupráce zřízen roku 1996 při ministerstvu životního prostředí Český výbor pro úmluvu o biologické rozmanitosti, jehož členy se o něco později stali i zástupci nevládních organizací, kteří se v rámci vědeckého poradního sboru zabývají řešením

⁶³ je seznam ohrožených živočichů a rostlin, vydávaný každé dva roky IUCN. Stupeň ohrožení je určován několika kategoriemi a podkategoriemi, od kategorie vyhynulých (či vymřelých) přes střední stupně ohrožení až po kategorii označující takové druhy, které nejsou téměř, či vůbec ohroženi. Tyto kategorie se dávají celosvětově ohroženým druhům i takovým, u nichž se jedná o ohrožení regionální Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/cerveny-seznam-ohrozenych-druhud4i/zahranicni.aspx?c=A131126_144916_zahranicni_ert

⁶⁴The IUCN Redlist of Threatened species, IUCN, <http://www.iucnredlist.org/> [online]. [cit. 2015-03-01].

⁶⁵ CBD, The convention on biological diversity, List of parties <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>

⁶⁶ Úmluva o biologické rozmanitosti z Rio de Janeira. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/128102_cs.htm

důležitých otázek biodiverzity. Součástí úmluvy o biodiverzitě je Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, který Česká republika ratifikovala dne 8. října 2001.

Česká republika se stala smluvní stranou **Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů**⁶⁷ v roce 1994. Ve stejném roce byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 127/1994. Zájem Úmluvy je ochrana stěhovavých druhů živočichů, a to ve všech areálech jejich výskytu, tedy i míst odpočinku na migračních koridorech. Dvěma z nejdůležitějších nástrojů pro naplňování cílů Úmluvy jsou zajištění bezprostřední ochrany druhů a vznik dohod týkající se ochrany konkrétních ohrožených druhů, což směřuje k užší spolupráci v rámci jednotlivých regionů. Úmluva obsahuje seznam živočichů, na které se přímo vztahuje. Jedná se o kriticky ohrožené duhy ve všech území jejich výskytu. Státy musejí předcházet situacím a omezit faktory s negativním vlivem na ně a především zakázat, úmyslné zabíjení, poškozování, rušení a odchyt těchto druhů. Nutno zdůraznit, že i zde existují výjimky. Úmluva dále hovoří o mezinárodních dohodách, které se uzavírají pro ty druhy, jež nepatří mezi kriticky ohrožené, a to ve smyslu ochrany a péče o jejich síť stanovišť.⁶⁸ Na tomto základě byla mimo jiné i Českou republikou podepsána dohoda o ochraně populací evropských netopýrů a dohoda o ochraně africko-asijských stěhovavých vodních ptáků.⁶⁹

V rámci mezinárodního práva je dále významná **Úmluva o mokřadech**,⁷⁰ která je zaměřena na ochranu mokřadů a vodního ptactva vázaného na ně. Evropská unie jako celek není její smluvní stranou, a tak byl její obsah do unijního práva a následně do vnitrostátních právních předpisů implementován směrnicí o ochraně volně žijících ptáků a rámcovou směrnicí o vodách č. 2000/60/EC. Úmluva v České republice platí ode dne 2. července 1990 a byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 396/1990.⁷¹ Evropská unie vyžaduje, aby každý smluvní stát zařadil do Seznamu mokřadů mezinárodního významu

⁶⁷ (tzv. Bonnská úmluva – Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)

⁶⁸ Viz tzv. Bonnská úmluva

⁶⁹ Platné právní předpisy a jejich výklady. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/platne_pravni_predpisy

⁷⁰ Ramsarská úmluva – Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitats

⁷¹ Platné právní předpisy a jejich výklady. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/platne_pravni_predpisy

minimálně jeden mokřad. Česká republika má v současnosti v seznamu 14 mokřadů.⁷² Povinnosti vyplývající z úmluvy český právní řád zajišťuje vodním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Dne 3. března 1973 byla ve Washingtonu přijata **Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin - úmluva CITES**,⁷³ která má velmi silnou mezinárodní podporu. Přestože se jedná o vládní smlouvu, má obrovský vliv i na organizace zabývající se životním prostředím a ochranou přírody, mimo jiné IUCN (Světový svaz ochrany přírody), WWF (Světový fond pro přírodu). Velké finanční i politické podpory se jí dostává zejména z USA, Evropské Unie a Japonska. Česká republika dnem 1. 1. 1993 přijala závazky plynoucí z mezinárodních smluv, které byly podepsány za Československa a sdělení o přistoupení ČSFR k Úmluvě a český překlad byl zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 572/1992 Sb.⁷⁴ Hlavním cílem Úmluvy byla ochrana živočichů žijících volně v přírodě a stejně tak ochrana planě rostoucích rostlin. Zároveň se smluvní strany shodly na trvale udržitelném rozvoji, jako jednom z principů Úmluvy, který je nutný dodržovat ve všech aspektech nejen na státní a regionální úrovni, ale především na té mezinárodní. Zároveň byly úmluvou stanoveny základy pro přijetí přiměřených opatření týkajících se mezinárodního obchodu s ohroženými druhy, jež budou pod kontrolou všech zemí světa. Možná překvapením je, že v úmluvě naprosto absentuje zmínka o všech domestikovaných zvířatech a kulturních rostlinách. Úmluva ve svých přílohách rozděluje ohrožené druhy do třech skupin. Druhy ohrožené vyhubením jsou vyjmenovány v příloze jedna. Regulace obchodu s nimi je nejpřísnější a povolen jen v ojedinělých případech, aby nebylo ohroženo jejich přežití. Další skupinu tvoří druhy uvedeny v příloze druhé a představují potenciálně ohrožené druhy vyhubením v případě, že by regulace obchodu s nimi nepodléhala přísnějším pravidlům a povolením. Do poslední, třetí, skupiny se řadí druhy, jež jsou ohroženy jen na místě jejich původního výskytu a jimž je zvláštní ochrana dána národním právem onoho státu. Obchod s těmito druhy podléhá zvláštnímu povolení země výskytu a ohrožení.

⁷² Šumavská rašeliniště, Krkonošská rašeliniště, Třeboňské rybníky, Třeboňská rašeliniště, Břehyně a Novozámecký rybník, Litovelské Pomoraví, Lednické rybníky, Poodří, Mokřady Dolního Podyjí, Mokřady Liběchovky a Pšovky, Podzemní Punkva, Krušnohorská rašeliniště, Horní Jizera, Pramenné vývěry a rašeliniště Slavkovského lesa

⁷³ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna

⁷⁴ Předpisy ČR. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/>

5.1.2 Evropská právní úprava

Dne 1. června 1998 v České republice vešla v platnost **Úmluva Rady Evropy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť**.⁷⁵

Zajímavostí však je, že tato Úmluva neplatí bezvýhradně. Česká republika totiž podmínila její platnost třemi výhradami, přestože se jedná o velmi důležitou evropskou Úmluvu týkající se ochrany přírody. Ve Sbírce mezinárodních smluv ji nalezneme pod číslem 107/2001 Sb.m.s., a jejím hlavním účelem je především zajistit přeshraniční spolupráci v rámci ochrany planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů. Jak bývá u mezinárodních smluv zvykem, konkretizace živočišných a rostlinných druhů je v přílohách i této Úmluvy. Přísně chráněné druhy rostlin a živočichů obsahuje příloha jedna a dvě. Chráněné druhy mají samostatnou přílohu tři a čtvrtá, poslední, se zabývá vymezením nepovolených prostředků a způsobů zabíjení a odchyťů.

Česká republika dne 28. listopadu 2002 podepsala **Evropskou úmluvu o krajině**, jež ve Sbírce mezinárodních smluv zveřejnila pod číslem 13/2005 Sb.m.s.. Tato Úmluva se týká krajiny jako celku, to znamená, že se vztahuje na veškeré přírodní, urbánní, venkovská i příměstská území. Všechny části krajiny podléhají stejné míře ochrany, která podpisem Úmluvy přechází na smluvní strany, jež ji zohlední vždy při politikách územního rozvoje, plánování a jiných dílčích politik. Zajímavostí Úmluvy je tzv. Cena krajiny Rady Evropy, která se udílí regionálním úřadům nebo nevládním organizacím za to, že dbají o ochranu krajiny a že se jim v důsledku takové péče podařilo dosáhnout výborných výsledků.

Jak již bylo popsáno výše, na evropské úrovni se ochrany biodiverzity týkají směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a směrnice č. 147/2009/ES, o ochraně volně žijících ptáků a směrnice č. 79/409/EEC o ptácích. Součástí těchto směrnic jsou seznamy, které specifikují výši ochrany a pro jednotlivé živočichy.

5.1.3 Česká právní úprava

Mezinárodní a evropské úmluvy, jež se Česká republika zavázala dodržovat, se promítají do českého právního řádu. Národní právní úprava oblasti ochrany přírody je tvořena zákony, nařízením vlády, vyhláškami a dalšími předpisy.

⁷⁵ tzv. Bernská úmluva – Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats

Mezi zákony patří zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 162/2003 Sb., o provozování zoologických zahrad, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, ve znění pozdějších předpisů. K těmto zákonům je nutné brát v potaz řadu dalších souvisejících právních předpisů, jakými jsou občanský zákoník, trestní zákon, stavební zákon, vodní zákon, zákon o lesích, zákon o předcházení ekologické újmě, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí atd..

5.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny

V České republice bylo napočítáno více než 2 700 druhů vyšších rostlin, 2 400 druhů nižších rostlin, 50 000 druhů bezobratlých a asi 380 druhů obratlovců.⁷⁶ Všichni tito živočichové jsou chráněny zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny přijatým v roce 1992. Znění zákona bylo výrazně ovlivněno mezinárodními úmluvami a evropským primárním, respektive sekundárním právem, které se týkalo ochrany přírody a krajiny, neboť již v té době se připravoval soulad české legislativy s právem Evropského společenství. Nedílnou součástí zákona je vyhláška č. 395/1992 Sb. - příloha dvě a tři, ve které jsou uvedeny zvláště chráněné druhy. Chránění živočichové jsou v České republice také zaznamenáváni do Červeného seznamu ČR⁷⁷. Inspirace mezinárodním právem je vyjádřena již v § 1 zákona, která říká, že účelem zákona je „*příspěk k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000.*“^{78, 79}

⁷⁶ Druhová ochrana. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/>

⁷⁷ Červené knihy jsou sbírky ohrožených nebo vzácných druhů rostlin a živočichů, existuje i Černý seznam, ten je soupisem vyhynulých druhů pro dané území. Černý seznam má 3 kategorie - vyhynulý (A1), neznámý (A2) a nejasný (A3)

⁷⁸ § 1 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

⁷⁹ Natura 2000 je soustava chráněných území. Cílem této soustavy je ochrana druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, ohrožené, vzácné nebo endemické. Dostupné z: www.natura.cz

5.2.1 Vysvětlení základních pojmů

Předmětem zákona je **ochrana**, kterou se rozumí především péče státu, fyzických a právnických osob o živočichy žijící ve volné přírodě, planě rostoucí rostliny a dále také o horniny, nerosty, geologické celky, ekologické systémy a v neposlední řadě péče o vzhled a krajinný ráz.⁸⁰

Přesné vysvětlení pojmů uvádí zákon dále v § 2 (2) písm. c) a d), totiž, že **planě rostoucí rostlinou** se rozumí taková rostlina nebo kolonie rostlinných druhů, a to včetně hub, jejichž populace se vyskytují v přírodě samovolně. Rostlinou se míní všechny její části nadzemní a podzemní. **Volně žijící živočich** je takový zástupce živočišného druhu, jehož populace se samovolně udržuje v přírodě. Za takového živočicha je považován i ten, který byl vypuštěn do volné přírody ze zajetí. Jedinec domestikovaného druhu, který se bude vyskytovat v přírodě ve zdivočelé populaci, se za volně žijícího živočicha považovat nebude. Podstatné je, že volně žijícím živočichem je dle výše zmíněných kritérií každý ve všech svých stádiích vývoje.

Za **zvláště chráněnou** část přírody je považována významná nebo jedinečná část jak živé tak i neživé přírody. Může se jednat o geologický útvar, strom, rostlinu, nerost nebo živočicha. Zkrátka předmětem zvláštní ochrany může být vše, co je za zvláště chráněné vyhlášeno státním orgánem dle třetí nebo páté části zákona o ochraně přírody a krajiny.⁸¹

Důležitým pojmem pro praktickou část práce je **biotop**. Jak uvádí zákon, jde o soubor veškerých činitelů na sebe vzájemně působících a vytvářejících prostředí jedince. Biotop splňuje veškeré požadavky příznivého prostředí pro život daného druhu. Téměř podobný se může jevit pojem **ekosystém**, ten je definován jako „*soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase*“⁸²

Přírodním stanovištěm se rozumí vodní nebo i suchozemská plocha určená dle geografických a přírodních charakteristik. **Přírodním stanovištěm Evropských společenství**, neboli evropským stanovištěm, je takové území, které je ohroženo až

⁸⁰ § 2 odst. 1 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

⁸¹ § 2 odst. 2 písm. h) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

⁸² § 2 odst. 2 písm. k), l) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

vymizením nebo je na ústupu v důsledku přirozených vlastností. Zároveň může být výjimečným příkladem biografické oblasti. Evropská stanoviště jsou především vymezena právními předpisy EU. Zákon v souvislosti s Evropským společenstvím vysvětluje pojem **evropsky významné druhy**, jež jsou rozděleny na ohrožené, zranitelné, vzácné nebo endemické na území členských států a které jsou konkretizovány právními předpisy Evropských společenství.⁸³

Jestliže údaje o početnosti populace příslušného druhu ukazují, že se na území svého stanoviště trvale udržuje jako životaschopný, je jeho **stav** dle zákona považován za **příznivý**. V blízké době a i nadále budou totiž existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populace.⁸⁴

Konečně přichází na řadu pojem **krajina**. Je to část zemského povrchu, která je tvořená souborem vzájemně propojených ekosystémů a civilizačních prvků a která se vyznačuje charakteristickým reliéfem.⁸⁵

5.2.2 Obecná a zvláštní ochrana přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny je rozdělen na dvě úrovně ochrany přírody, a to na obecnou a zvláštní.

Obecná ochrana stanoví ochranu všech živočichů a rostlin před sběrem, odchytem, ničením a poškozováním, které by mohlo v důsledku vést k ohrožení existence určitého druhu. Patří sem tak ochrana dřevin, významné krajinné prvky, obecná ochrana rostlin a živočichů, ochrana ptáků, ochrana a využití jeskyní, ochrana paleontologických nálezů, ochrana krajinného rázu, přírodní parky, přechodně chráněné plochy a územní systém ekologické stability. Může však nastat situace, kdy domácí druh bude ohrožen druhem cizorodým. Jak bylo vysvětleno v předchozích kapitolách, jedná se o druh invazivní. Obecná ochrana se snaží takové situaci předcházet a dle principu předběžné opatrnosti podmiňuje rozšiřování nepůvodních druhů souhlasem příslušného orgánu. Přestože se obecná ochrana vztahuje na uchování populací různých druhů jako celku, v souvislosti s ochranou ptáků se týká každého jedince patřícího do třídy ptáků, který volně žije na území EU. Tato výjimka byla

⁸³ § 2 odst. 2 písm. n), o), p) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

⁸⁴ § 2 odst. 2 písm. t) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

⁸⁵ § 2 odst. 2 písm. m) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

do zákona promítnuta ze Směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, konkrétně do ustanovení § 5a, a představuje omezení odchytů ptáků, také jejich zadržování a usmrcování, ničení hnízd, sběr vajec a úmyslné vyrušování. Směrnice také ukládá povinnost zřídit tzv. ptačí oblasti pro evropsky významné druhy. Výjimku z toho uvádí zákon o myslivosti č. 449/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který přesně stanoví podmínky, za jejichž splnění je odchyt, lov a usmrcení možné.⁸⁶

Zvláštní ochranu dle zákona zasluhují ty druhy živočichů a rostlin, které jsou velmi snadno zranitelné, z nějakého důvodu významné a platí pro ně zvýšený režim ochrany. Jedná se o zvláště chráněná území, památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů. Je pravdou, že ne každý druh požívá stejný status ochrany. Přestože se nachází v části zvláštní ochrany, záleží ještě na kategorii, ve které je každý druh zařazen dle stupně ohrožení. Existují celkem tři kategorie – ohrožené, silně ohrožené a kriticky ohrožené. Velmi podstatná je pak vyhláška č. 395/1992 Sb., jejíž přílohy dvě a tři uvádí kompletní seznam všech takovýchto druhů. Zvláštní druhová ochrana je poskytována i biotopům, neboť představují životní prostředí právě zvláště chráněným druhům, které jsou na nich existenčně závislí. Specifikem je dále ochrana živočichů ve všech vývojových stádiích. Platí zde zákaz jako v obecné ochraně týkající se usmrcování, přemísťování, chytání, poškozování nebo prodávání všech zvláště chráněných druhů. Důležité ustanovení o ochraně mrtvého jedince, jeho části, výrobku z něho, jež je stejná jako ochrana živého jedince.⁸⁷ Přestože se jedná o druhy, které mají status zvláštní ochrany, mohou být v konkrétních případech a za splnění určitých podmínek uděleny výjimky.

5.2.3 Natura 2000

Zákon pojednává i o soustavě chráněných území Natura 2000, která výrazně ovlivňuje stávající systém druhové ochrany. Její základ tvoří směrnice o ptácích (2009/147/ES) a směrnice o stanovištích (92/43/EHS). Směrnice vymezují ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přičemž konkrétní informace jsou uvedeny v přílohách. Příloha druhá vymezuje druhy, jež potřebují zvláštní ochranu prostřednictvím evropsky významných lokalit. Čtvrtá příloha se týká druhů vyžadující přísnou ochranu, nalezneme je také v seznamu zvláště chráněných druhů v kategoriích kriticky a silně

⁸⁶ Druhová ochrana. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/>

⁸⁷ § 48 odst. 4 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

ohrožené. V části zákona pojednávající o NATURA 2000 se specifikují podmínky pro vznik významných lokalit a jejich ochrana.

5.2.4 Záchranné programy

Záchranný program se realizuje tehdy, není-li územní a legislativní ochrana uspokojivá. Základem realizace projektu je splnění přísných podmínek, které formuluje Stálý výbor Bernské úmluvy a Mezinárodní svaz ochrany přírody. Jedná se o programy velmi náročné, a tak je dodržování pravidel nezbytné pro dosažení požadovaného výsledku. Jedním z cílů projektu bývá zvýšení populace dotčeného druhu nad úroveň ohrožení vyhynutím, což je velmi často opravdu nelehký úkol, neboť mimo jiné záleží na typu rozšíření zbytkových populací, ekologie druhu, typu a síly vlivu ohrožujících faktorů. Orgánem realizujícím projekty je Agentura přírody ČR zmocněna Ministerstvem životního prostředí.

5.2.5 Výjimky z ochrany zvláště chráněných živočichů

Zákon o ochraně přírody a krajiny se opravdu důkladně věnuje ochraně živočichů, především těm zvláště chráněným. Přesto existují výjimky z jejich ochrany, ale pouze za splnění určitých podmínek. Zákon v § 56 uvádí, že výjimky lze udělit v případech, jestliže jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo je-li výjimka v zájmu ochrany přírody, a dále neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a v případě povolení, by nedošlo k ohrožení příznivého stavu druhu.

V případě zvláště chráněných živočichů lze výjimku udělit jen z taxativně vymezených důvodů. Výjimka se povolí v případě, je-li to v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stavenišť. Výjimka jako předehnutí závažným škodám, které mohou být způsobeny na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a jiným typu majetku. Veřejné zdraví, bezpečnost jakožto i naléhavé důvody veřejného zájmu, kterými se rozumí důvody sociální, ekonomické nebo ty, které mají nesporně prokazatelný příznivý dopad na životní prostředí, jsou základem pro udělení výjimky. Dále se může jednat o výjimky udělené pro účely výzkumné a vzdělávací, rozšiřování populace druhu spojené s vysazením a umělým rozmnožováním. V poslední řadě se výjimka udělí v případě zvláště chráněných ptáků, a to pro odchyt, držení anebo jejich jiné využívání. O udělení výjimky a o podmínkách výkonu činnosti rozhodují vykonavatelé státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy orgány ochrany přírody.

Zákon o ochraně přírody a krajiny na teoretickou část práce navazuje především svým ustavením „Orgán ochrany přírody může výjimku, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, při splnění podmínek, ..., povolit též opatřením obecné povahy“⁸⁸

5.2.6 Orgány a státní správa ochrany přírody vydávající OOP

Část sedmá zákona o ochraně přírody a krajiny se týká orgánů, které vykonávají státní správu na úseku ochrany. Vyjmenované jsou v § 75 a jsou to obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdni úřady a Ministerstvo obrany.

Tyto orgány se stejně jako všechny jiné orgány státní správy řídí zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně ukládá. Jejich pevně stanovený okruh působností a vymezené pravomoci z oblasti ochrany ve vztahu k přírodě a ke krajině jsou uvedeny v ustanoveních tohoto zákona. Zaměřím se na vydávání smíšeného správního aktu, opatřené obecné povahy.

Před účinností novely⁸⁹ zákona o ochraně přírody a krajiny byla opatření obecné povahy vydávána pouze v případech týkajících se vyhrazení míst k táboření a rozdělování ohňů. Pro ostatní případy se používal normativní správní akt. Jednalo se konkrétně o nařízení obce s rozšířenou působností a vyhlášku Ministerstva životního prostředí. Nařízení byla obec oprávněna vydat v případech dle § 5 odst. 1). A naopak vyhláška se použila pro případy upravené v § 5b odst. 4, § 19, § 56 odst. 4 a § 64. Existovalo totiž zákonné zmocnění pro vydávání těchto normativních aktů.⁹⁰ Při zrušení zmocnění došlo k situaci, kdy právní akty vydávané tam, kde měla být nově vydávána opatření obecné povahy, neměly oporu v zákoně. K celé věci se vyjádřil Ústavní soud, který v nálezu⁹¹ deklaroval, že v případě zrušení zmocňujícího ustanovení nelze automaticky rušit normativní akty vydané na jeho základě. Tedy za předpokladu, že se tak výslovně nestanoví. Z čehož plyne platnost vyhlášek i nařízení vydaných před i po účinnosti novely zákona, avšak je nutné vždy posoudit vlastnosti takového právního předpisu a dále také

⁸⁸ § 56 odst. 4 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁸⁹ Zákon č. 349/2009, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ čl. 79 odst. 3 ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publ. pod č. 231/2000 Sb.

přihlídnout k tomu, že ono zákonné zmocnění absentuje.⁹² V praxi se to projeví tak, že aplikace těchto právních aktů vůči jedinci je oslabena. Například se jedná o situaci, kdy porušením povinnosti uvedené v tomto zákoně nevznikne odpovědnost. Stejně tak jedná-li někdo v dobré víře normativního předpisu, není možné mu to přičítat k neprospěchu.⁹³

V současné podobě zákona je možné vydat opatření obecné povahy v šesti různých oblastech. V následujících odstavcích se zaměřím na opatření obecné povahy podrobněji právě v souvislosti se zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Opatření obecné povahy vydané obecním úřadem s rozšířenou působností

Úřady s rozšířenou působností mají pravomoc vydávat správní akt opatření obecné povahy ze zákona v § 77 odst. 1 písm. c). Je jim vyhrazena pravomoc omezit nebo zakázat rušivou činnost dle § 5 odst. 1, pokud se opatření týká druhů zvláště neohrožených.

Opatření obecné povahy vydané krajským úřadem

Krajské úřady jsou zmocněny k vydání opatření obecné povahy dle § 77a odst. 5 písm. a). V jejich pravomoci je zakázat nebo omezit rušivou činnost na základě § 5 odst. 1, a to pouze v případech, kdy se jedná o zvláště ohrožené druhy.

Zákaz může být prolomen výjimkou z § 46 odst. 2, který se týká ničení, poškozování nebo jakéhokoli narušování památných stromů během jejich vývoje. Dále z § 49 a § 50 příkladně vymezujících nežádoucí chování vůči zvláště chráněným rostlinám a škodlivé zasahování do evoluce zvláště chráněných živočichů. Bude-li se jednat o výjimku v zájmu ochrany přírody, nebo pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem na ochraně přírody, může být výjimka udělena. Podobná bude situace u rostlin a živočichů, které jsou chráněny právem Evropské unie. Pro ni zákon rozšířil okruh podmínek taxativně vymezených v § 56 odst. 2., a dále neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a zároveň pokud povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

⁹² nález ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, publ. pod č. 568/2004 Sb.

⁹³ KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, s. 178.

Je-li v územní působnosti krajského úřadu územní národních parků a přírodních rezervací, přírodních památek a první zóny chráněných krajinných oblastí, může dle § 77a odst. 4 písm. r) vydat opatření obecné povahy, kterým omezí nebo zakáže vstup na dané území. Důvodem pro takové opatření je hrozící škoda především kvůli vysoké návštěvnosti.

Opatření obecné povahy vydané Ministerstvem životního prostředí

Ministerstvu životního prostředí zákon svěřil pravomoc vydat opatření obecné povahy, jež stanoví odchylný postup od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2. Tyto ustanovení se zabývají ochranou ptáků volně žijících na území členských států EU. Opatřením vznikne výjimka ze zákazu činností, jakými jsou zákaz úmyslného usmrcování nebo odchyty, zákaz sběru vajec, úmyslné vyrušování a jiné, a to pouze v případě, že nelze požadovaného stavu dosáhnout jinak a neexistuje náhradní řešení se stejným účinkem. Současně musí být výjimka potřebná v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ale také pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu. Důležité je, že místně příslušný orgán ochrany přírody pro uplatnění odchylného postupu musí zkoumat, zda existují podmínky pro vyhlášení této výjimky.

Opatření obecné povahy vydané správou národních parků

Správa národních parků je dle ustanovení § 78 odst. 2 písm. b) oprávněna vydávat opatření obecné povahy, kterým se na území určitého národního parku vymezují místa k táboření a rozdělování ohňů. Činnost rozdělování ohňů a vymezení míst k táboření musí být správou takto upraveno, neboť platí, nebylo-li výslovně upraveno, platí zákaz této činnosti na celém území národního parku.

Paragraf § 78 odst. 2 písm. c) se týká návštěvních řádů národních parků. Tímto bych také ráda uvedla, že dříve se návštěvní řády vydávaly formou obecně závazné vyhlášky. V současném znění zákona se návštěvní řády vyhláší opatřením obecné povahy. Stejnou formou se zakazují nebo omezují vstupy na územní národních parků a přírodních rezervací, přírodních památek a první zóny chráněných krajinných oblastí v případě, že by

především nadměrná návštěvnost měla vést ke škodám na přírodě, jedná-li se o územní působnosti správy příslušného parku.⁹⁴

Orgány státní správy jsou mimo opatření obecné povahy oprávněny v jistých případech oprávněny vydat i správní rozhodnutí. Je-li totiž státní správy zmocněn k vydání opatření obecné povahy, např. při udělení výjimky z ochrany zvláště chráněných živočichů krajský úřad dle 77a odst. 5 písm. a) a úřad obce s rozšířenou působností 77 odst. 1 písm. c), není důvod nevydat i správní rozhodnutí. Výjimka tak může být udělena správním rozhodnutím, bude-li adresována konkrétně vymezeným adresátů. Správní rozhodnutí může sloužit jako doplněk konkretizující opatření obecné povahy.⁹⁵ Je zde ponechán prostor na zvážení příslušných pravomocných orgánů, jakou formu zvolí. Je však žádoucí, aby opatření a rozhodnutí vydána ke stejnému předmětu byla v souladu.

Na základě zákona byly vymezeny situace, ve kterých je možné vydávat opatření obecné povahy. Nyní se autorka zaměří na to, jaké jsou náležitosti žádosti o povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů, tedy náležitosti žádosti, jejímž výsledkem bude rozhodnutí nebo opatření obecné povahy.

Procesně takové řízení probíhá podle zákona č. 500/2004 Sb., v platném znění, správní řád. Žadatel o výjimku nejprve musí uvést své základní identifikační údaje (jméno a příjmení, adresu pobytu, rodné číslo, jde-li o fyzickou osobu. U právnických osob se uvede název, adresa sídla, právní forma, IČ, jméno a příjmení statutárního zástupce. V žádosti musí žadatel uvést orgán, kterému je podání adresováno. Následující tabulka přehledně ukazuje kompetence státní správy při rozhodování ve věcech zvláštní druhové ochrany.

⁹⁴ § 78 odst. 2 písm. o) zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁹⁵ KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí. In. kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, s. 176-179.

Tabulka 1 Kompetence státní správy při vydávání rozhodnutí a opatření obecné povahy

Ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.	Kompetence	Mimo ZCHÚ a jejich OP a mimo vojenské újezdy a objekty důležité pro obranu státu*	V PR a PP a jejich OP mimo vojenské újezdy a objekty důležité pro obranu státu	V NP, CHKO, včetně všech NPR a NPP a jejich OP mimo vojenské újezdy a objekty důležité pro obranu státu	Na území vojenských újezdů
§ 56 odst. 1	výjimky ze zákazů ZCHD rostlin	KÚ	KÚ	správy	újezdni úřad
§ 56 odst. 1	výjimky ze zákazů ZCHD živočichů	KÚ	KÚ	správy	újezdni úřad
Zdroj: Výkon státní správy v druhové ochraně, k dispozici na http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/vykon-statni-spravy-v-druhove-ochrane/ [online]. [cit. 2015-02-24]					

Vysvětlivky: ZCHD – zvláště chráněný druh, OD, SOD, KOD – zvláště chráněný druh v kategoriích ohrožený, silně ohrožený a kriticky ohrožený, KÚ – krajský úřad, NP – národní park, CHKO – chráněná krajinná oblast, PUOS – pozemky určené k obraně státu, MŽP – Ministerstvo životního prostředí, * na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy, vykonává kompetence v ochraně přírody MŽP.

Při podání žádosti se zvolí písemná anebo ústní forma prostřednictvím protokolu, nebo do třetice je možné využít elektronické podání podepsané elektronickým podpisem. Podání musí být vždy určité, neboť orgánu musí být zřejmé, o jakou věc se jedná a co se navrhuje. Žadatel by měl předložit veškeré důkazy, jimiž je schopen prokázat splnění zákonných podmínek pro udělení výjimky. Důkazní břemeno je totiž na žadateli, z čehož plyne, že čím jasnější důkazy předloží, tím spíše správní orgán rozhodne v jeho prospěch.

Žadatel v podání označit konkrétní zvlášť chráněný druh, z jehož ochrany požaduje výjimku. Určí, na kolik jedinců se požadovaná zakázaná činnost bude vztahovat a specifikuje ji. Je nutné, aby své požadavky náležitě zdůvodnil a popsal svůj požadavek. Dle potřeby přiloží dokumenty a vymezí čas pro aplikaci výjimky. Poslední náležitostí žádosti je určení účastníků řízení. Účastníkem může být občanské sdružení zabývající se ochranou přírody, když oznámí svoji účast ve správním řízení. Nakonec podání žadatel vlastnoručně podepíše.

5.3 Zákon o náhradě škody způsobenou vybranými zvláště chráněnými živočichy

Zákon o ochraně přírody a krajiny, jak bylo podrobně popsáno výše, dovoluje výjimky z ochrany zvláště chráněných živočichů. Jedním z důvodů je prevence závažných škod, která může být takto chráněným živočichem způsobena na úrodě, dobytku, vodách a ostatních typech majetku. Jako prostředek prevence vzniku takových škod bývá povoleno odstřelu anebo odchyty. Výjimka, resp. opatření obecné povahy, určí, za jakých podmínek, kolik, kdy a jakým způsobem může být uplatněna a je používána v krajních případech. Přestože se tím pádem sníží ochrana zvláště chráněných živočichů, jako prevence nemusí být dostatečná, a tak může docházet k nelegálnímu usmrcování zvláště chráněných živočichů páchajících škodu na majetku. Zavedl se institut náhrady škody, která má sloužit jako pozitivní stimul ve smyslu zajištění ochrany a zároveň finanční kompenzace poškozeným.⁹⁶

Účelem zákona o náhradě škody způsobenou vybranými zvláště chráněnými živočichy č. 115/2000 Sb., bylo zmírnit konflikt mezi ochranou přírody a hospodařícími subjekty.⁹⁷ Konkrétnější úpravu nalezneme ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí o stanovení způsobu výpočtu výše náhrady škody způsobené vybranými zvláště chráněnými živočichy na vymezených domestikovaných zvířatech, psech sloužících k jejich hlídání, rybách, včelstvech, včelařském zařízení, nesklizených polních plodinách a na lesních porostech. Přesto se mohou vyskytnout situace tímto zákonem neupravené, na ně se subsidiárně

⁹⁶ Obecně k zákonu o náhradách viz STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vydání. Praha: Linde, 2006. Str. 452 - 453. ISBN 80-7201-609-1

⁹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Poslanecká sněmovna (volební období 1998 až 2002). Tisk č. 445. Obecná část. Dostupná na www.psp.cz

použije občanský zákoník č. 89/2012 Sb., Proces poskytnutí náhrady a vyčíslení škody je napojen na metodiku vydanou Agenturou ochrany přírody a krajiny, přičemž každý zvláště ohrožený živočich je upraven v jiném metodickém předpise.

5.3.1 Zvláště chráněný živočich a druhy škod

Zvláště chráněným živočichem se rozumí § 3 zákona č. 115/2000 Sb., celkem sedm živočichů, které mohou působit značné finanční škody. Jsou jimi medvěd hnědý, rys ostrovid, vlk, kteří v českých podmínkách mají status kriticky ohroženého druhu. Silně ohrožené druhy zastupují bobr evropský, vydra říční a los evropský. Z ohrožených druhů zákon uvádí pouze jednoho zástupce, a to kormorána velkého. Tito živočichové jsou zapsány i v prováděcí vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., až na jednoho – kormorána velkého, který byl v roce 2013 ze seznamu vyškrtnut, neboť jeho ochrana již nebyla nezbytná.

Škoda dle zákona může být způsobena celkem ve čtyřech základních oblastech, a to na zdraví a životě fyzické osoby, na vymezených domestikovaných zvířatech, psech sloužících k jejich hlídání, rybách, včelstvech a včelařském zařízení, na nesklizených polních plodinách a na trvalých porostech, na uzavřených objektech a movitých věcech v uzavřených objektech, přičemž každá oblast se vyznačuje jistými zcela specifickými podmínkami.

Škoda na zdraví a životě fyzické osoby

Škoda na zdraví se fyzické osobě přizná za bolest vytrpěnou při úrazu, léčení a rehabilitaci. Za ztížené společenské uplatnění se přizná taktéž bolestné a rozumí se tím omezení schopnosti poškozeného uplatnit se na trhu práce a v jiných formách společenského života. A dále za vynaložené náklady na léčbu.⁹⁸ Postupovat se bude dle občanského zákona, ve kterém nalezneme také vysvětlení výše uvedených pojmů. Podmínky pro stanovení výše bolestného a náhrady jsou upraveny ve vyhlášce č. 440/2001 Sb.

⁹⁸ Srov. ŠVESTKA, J. a kol., Občanský zákoník: komentář, Díl I: Část první – Část šestá, § 1 – 459, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1295

Škoda na vymezených domestikovaných zvířatech, psech sloužících k jejich hlídání, rybách, včelstvech a včelařském zařízení

Zvlášť chránění živočichové dále mohou způsobit škodu na domestikovaných a jiných zvířatech, které uvádí zákon v § 2 zákona č. 115/2000 Sb. V zákoně je taxativní výčet, přestože je zprvu jasné, že škoda může být způsobena i na jiném domestikovaném zvířeti, např. v současné době se do domestikovaných zvířat řadí běžci, jejichž zástupcem jsou pštrosi a také chovaná zvěř - daněk, muflon, jelen.⁹⁹ Náhrada škody tak bude poskytnuta jen v případě, že byla škoda způsobena na skotu, prasatech, ovcích, kozách, hrabavé a vodní drůbeži, koních, oslech a jejich křížencích, králících a kožešinových zvířatech. Zákonodárce vedl k tomuto výčtu chov druhů, které se považují za tradiční v České republice. Dalším důvodem výčtu jsou finance. Neboť nelze poskytovat náhrady za škody na úplně všechny domestikované druhy.¹⁰⁰ Pro vznik nároku na náhradu škody je nutné, aby chovatel zajistil zvířata před nebezpečím řádným způsobem. Musí škodu předvídat a předcházet ji například fyzickým dohledem nebo hlídáním psem.¹⁰¹

Jistou **výjimku** spatřujeme u vydry říční a dříve i u kormorána velkého, a to v oblasti škody způsobené na rybách, neboť stávající právní úprava je poněkud nejasná. Oba druhy těchto živočichů jsou masožravé, jejich potrava se skládá z ryb, u vydry je to v průměru více než tři čtvrtiny veškeré zkonsumované potravy, a jelikož se dokáže poměrně snadno přizpůsobit jinému prostředí, není závislá na konkrétním druhu ryb.¹⁰² Proto se škoda na rybách způsobená vydrou říční hradí. Opět je nutné zdůraznit, že jen v případě dodržení prevenčních povinností, jakými jsou například uchovávat ryby v oplocených sádkách, stejně tak zajistit oplocení rybí líhni a odchoven atd. Opomenout se nesmí ani přítok vody, kde musejí být využita opatření proti vniknutí vydry. Přes splnění výše uvedených povinností to ještě neznamená, že se nahradí veškerá vzniklá škoda. Předmětem náhrady budou pouze ryby chované v takových zařízeních, ve kterých lze zajistit oddělenost od okolního prostředí, ovladatelnost ryb plujících uvnitř a které jsou chovány pro hospodářské

⁹⁹ Domestikovaná zvířata. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.zoologie.frasma.cz/>

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Poslanecká sněmovna (volební období 1998 až 2002). Tisk č. 445. Obecná část. Dostupná na www.psp.cz

¹⁰¹ § 2 zákona č. 115/2000 Sb., zákon o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy

¹⁰² Vydra na lovu. [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.csopnj.cz/aktuality/vydra-na-lovu.html>

účely.¹⁰³ V této souvislosti je vhodné poukázat na novelu zákona o náhradách účinnou od 14. dubna 2006, která byla příčinou dlouhodobého rozporu mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství. Tato novela totiž zavedla mezi předmět náhrady škody ryby v rybářských revírech. Spor tkví v tom, že Ministerstvo zemědělství vychází ze zákona a jeho upravené materie, totiž že zákonodárce rozšířil okruh ryb, za něž škoda náleží, ve prospěch zájmů rybářů. Naopak Ministerstvo životního prostředí zastává názor nepoužitelnosti zákona, neboť ryba je považována za *res nullius*, tedy věc ničí, čímž je znemožněno hradit škodu konkrétní osobě, a odmítá vyplácet náhrady škody za ryby v rybářských revírech, jelikož nemají vlastníka.¹⁰⁴ Stejný názor vyjádřil v dopise¹⁰⁵ tehdejší předseda Legislativní rady vlády JUDr. Cyril Svoboda. Napsal, že taková náhrada přichází v úvahu jen za předpokladu, předloží-li žadatel o náhradu důkaz, kterým prokáže vlastnictví k rybám, a to je nemožné, jedná-li se o rybářský revír nebo vodní tok. Poškozenému se tak hradí pouze prokázaná škoda v takovém rozsahu, jaký stanoví zákon o náhradě za škodu způsobenou vybranými zvláště chráněnými živočichy ve spojení s účinnou vyhláškou. Ušlý zisk se může hradit jen v případech ojedinělých a vymezených zákonem, jako je tomu např. u škody na nesklizených plodinách. Výsledkem je interpretace v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod v tom smyslu, že náhrada za škodu způsobenou na rybách se poskytne pouze, byla-li provedena prevenční zajištění, je možné prokázat vlastnické právo a vyčíslit výši škody.

Zajímavostí také je, že škodu způsobenou na rybách je potřeba dokázat odborným znaleckým posudkem dle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Posudky má na starost Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky anebo Český nadační fond pro vydru.¹⁰⁶ Škoda způsobená vydrou má svá specifika i v tom, že poškozený má možnost využít delší časové období pokračující škody, a to do výše až šesti měsíců. Na příslušných úřadech je kromě zákona k dispozici i Postup při uplatňování náhrady škody na rybách způsobené vydrou říční, který detailně rozebírá povinnosti, co dělat v případě zjištění

¹⁰³ například v rybnících ve smyslu zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů

¹⁰⁴ Viz Sdělení odboru legislativního k problematice poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy za škody způsobené na rybách v rybářských revírech. Praha: Věstník Ministerstva životního prostředí, 2006. Částka 9. Ročník XVI. ISSN 0862-9013

¹⁰⁵ dopis předsedy Legislativní rady vlády ze dne 18. října 2007, č. j. 15215/07-KML.

¹⁰⁶ ŠVESTKA J. a kol., Občanský zákoník: komentář, Díl I: Část první – Část šestá, § 1 – 459, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1345

škody na rybách a jak o náhradu požádat. Výše náhrady se stanoví dle Metodiky stanovení výše náhrad škod způsobených vydrou říční.

Škoda na trvalých porostech, na uzavřených objektech a movitých věcech v uzavřených objektech

V tomto případě se jedná o škodu způsobenou na movitých věcech, které jsou v uzavřených objektech, a na stavbách. Požadovat náhradu škody je oprávněn i ten, jehož domestikovaná zvířata způsobila škodu v reakci na napadení zvláště chráněným živočichem. Výše náhrady škody se vypočte dle příslušného ustanovení občanského zákoníku.

Škoda na nesklizených polních plodinách a na všech trvalých porostech

Specifikem této náhrady škody je sklizení plodin v agrotechnických lhůtách obvyklých pro určité území. Jestliže nebude plodina včas a řádně sklizena, náhrada za škodu nebude přiznána. Existuje však výjimka. Za škodu bude náležet náhrada, přestože plodiny nebudou řádně sklizeny, a to pokud nemohly být sklizeny z pádneho důvodu. Vyčíslení se provede dle tržní ceny plodin v poslední sklizni.¹⁰⁷ Trvalými porosty se rozumí například lesní porosty, kde se výše škody určí vyhláškou č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích. V dalších případech přichází opět na řadu občanský zákoník.

Dle judikatury Nejvyššího soudu¹⁰⁸ a starší literatury¹⁰⁹ je za trvalý porost považována rostlina dlouhověká. Dlouhověká rostlina, tedy trvalý porost, je v majetku vlastníka pozemku dle *superficies solo cedit*,¹¹⁰ přičemž u jiných porostů se vlastnictví může určit odchylně.¹¹¹

¹⁰⁷ § 2 vyhlášky č. 360/2000 Sb.

¹⁰⁸ Rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 1525/2000 a sp. zn. 25 Cdo 73/2004, Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 446/2006

¹⁰⁹ PEKÁREK, Milan. Právní režim porostů in Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1998. Ročník 6. Číslo 2. Str. 201-218. ISSN 1210-9126

¹¹⁰ povrch ustupuje půdě

¹¹¹ zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

5.3.2 Uplatnění nároku na náhradu škody dle zákona

Škodu by měl poškozený ve svém vlastním zájmu nahlásit co nejdříve, nejdéle ale do 48 hodin. Poškozený celou věc nahlásí místně příslušnému orgánu ochrany přírody. V chráněných krajinných oblastech a národních parcích je místně příslušná tamní správa. Mimo tyto oblasti šetření provádí úřad obce s rozšířenou působností, respektive odbor životního prostředí. Orgán místo ohledá a zdokumentuje. Výsledkem ohledání je sepsání protokolu. Poškozený by měl dále zajistit pobytové značky zvířete, které škodu způsobilo. To znamená sebrat chlupy, trus, označit stopy a nejlépe vše zdokumentovat fotoaparátem. Je vhodné na místě zachovat zraněná nebo usmrcená zvířata a zajistit včasný příchod veterináře nebo lékaře, který místo ohledá a určí příčinu smrti nebo zranění.

Žádost o náhradu způsobené škody musí žadatel podat do deseti dnů od zjištění škod na příslušný krajský úřad, anebo do dvou let, jde-li o škodu na zdraví. Náležitosti žádosti u fyzické osoby jsou jméno, příjmení, rodné číslo a trvalý pobyt žadatele. Dále musí žadatel popsat vznik škody, uvést rozsah škody a označí živočicha, který ji pravděpodobně způsobil. V žádosti musí být uvedeno, jaká preventivní opatření žadatel provedl, aby ke škodě nedošlo. Na závěr vybere způsob a místo, kam mu bude náhrada doručena. Přílohami jsou lékařská zpráva od veterináře nebo lékaře, který provedl vyšetření, platný doklad o nároku na živočichy poraněné (usmrcené), k nemovitosti nebo věci movité, případně znalecký posudek. Opět bych ráda poukázala na výjimku, jde-li o škodu na rybách, není nutné mít potvrzení veterináře o příčině úhynu ryb.¹¹²

Po obdržení žádosti příslušný orgán posoudí, jestli jsou splněny potřebné náležitosti a nejpozději do čtyř měsíců vyplatí žadateli náhradu škody. Při nedodržení lhůty čtyř měsíců má žadatel nárok uplatnit své právo u soudu, a to do jednoho roku ode dne, kdy příslušný orgán žádost obdržel. V případě soudního řízení se bude postupovat dle podle občanského soudního řádu, z. č. 99/1963 Sb.

5.4 Ekonomická část - výpočet náhrady škody

Stanovení výše náhrady škody se provádí dle vydaných metodik. Ty jsou vydány na vydrů říční a kormorána velkého. Metodika stanoví jednotný způsob výpočtu náhrady škody a je

¹¹² Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů

vydávána především pro ty subjekty, které budou v rámci šetření vydávat znalecké posudky a odborná stanoviska pro učení výše škody dle zákona č. 115/2000 Sb., a dále pro příslušné úřady a orgány, jež výši škody posuzují a případně náhradu platí.

Výpočet náhrady škody provede autorka dle Metodiky stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění. K výběru toho živočicha autorku přivádí fakt, že v jeho případě se jedná o problematiku z právního hlediska nezajímavější a že na náhradách škody jím způsobených byly vyplaceny zdaleka nejvyšší částky oproti jiným vybraným zvláště chráněným živočichům. Na jeho příkladu lze krásně demonstrovat postupy orgánů při vydávání opatření obecné povahy v závislosti na změně jeho zákonného postavení.

5.4.1 Kormorán velký (*Phalacrocorax carbo*)

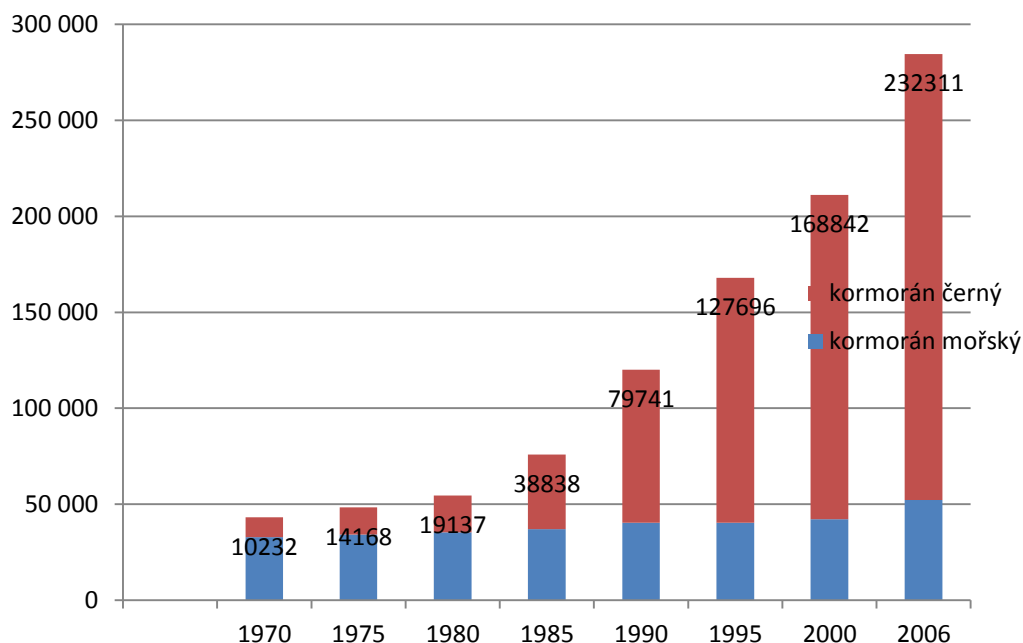
Kormorán velký¹¹³ je evropský druh ptáka, jehož populace zhruba po polovině 20. století začala velmi rychle růst. Vyplývá tak ze statistiky Evropské agentury pro životní prostředí. Dle jejich vyhodnocených údajů došlo mezi roky 1970 až 2006 k více než 20ti násobnému nárůstu počtu hnízdních párů. Česká republika se stala důležitým migračním koridorem pro kormorány především ze severozápadní, ale i ze severovýchodní části Evropy. Mnoho z nich se usídlilo na nezamrzajících vodních tocích, čímž počet hnízdicích a migrujících jedinců v zimních měsících dosáhl deseti až patnácti tisíc jedinců.¹¹⁴ Ochrana kormorána velkého byla prvotně dána směrnicí Rady EU č. 79/409/EEC, kterou členské státy implementovaly do svých právních řádů, a to z důvodu snižujících se stavů počátkem 20. století, ke kterému docházelo postupným vytlačováním a hubením rybářů. Vliv směrnice lze ukázat na Německu, kde v roce 1979 byl kormorán velmi vzácně hnízdicím ptákem, již v roce 2011 jeho populace čítala 19 300 párů na 150 kolonií. Jak řekl Prof. Dr. Werner Steffens na konferenci Kormorán velký a jeho vliv na ichtyofaunu v rybářských revírech ve dnech 23. a 24. února 2012, celkem s nedospělými, protahujícími a zimujícími ptáky v celém Německu je odhadován na 100 až 110 tisíc kusů. Je třeba si uvědomit, že takové množství jedinců ročně zkonsumuje 18 000 t potravy. Pro představu celkový výlov z volných německých vod je 13 tisíc t.

¹¹³ Obrázek kormorána velkého je k dispozici v příloze

¹¹⁴ EEA report–in- Klimatická změna jako oslovení a výzva, [online]. [cit. 2015-03-01]. Dostupné na: http://www.studentsummit.cz/data/1296051314990BGR_UNEP_Biodiverzita.pdf

Na následujícím obrázku je vidět vzrůstající počet jedinců kormorána velkého v celé Evropě.

Obrázek 1 Populace kormorána velkého v Evropě



Zdroj: Konference českého rybářského svazu o kormoránovi [online] [cit.28.2.2015]

<http://www.chytej.cz/clanky/1168/konference-crs-o-kormoranovi/>

Graf krásně ukazuje, jak je možné prostřednictvím právních předpisů pozitivně ovlivnit počet jedinců v populaci, stejně tak znázorňuje přechod z extrémního úbytku do extrémního nadbytku jedinců jednoho druhu. Mezi další klíčové faktory umožňující tento nárůst se řadí zlepšení kvality životního prostředí, především kvalita vod, zvýšená úživnost vnitrozemských a litorálních vod,¹¹⁵ především pak změna klimatických podmínek a regulace vodních toků stavbou přehradních nádrží a podobně.¹¹⁶

Populace kormorána velkého má výrazný vliv na vodní toky, které jsou jeho lovištěm. Intenzivní lov na nezamrzlých vodních tocích může vést k narušení rybích společenství a následně k jejich devastaci. Pro představu, je zjištěno, že jedinec kormorána velkého denně spotřebuje 150 až 600 g ryb, samozřejmě vše závisí na podmínkách a velikosti

¹¹⁵ Vysvětlení pojmu *litorální voda* [online] [cit.28.2.2015] dostupné na <http://www.enviweb.cz/eslovník/795>

¹¹⁶ Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění

kormorána. Z dosud zjištěných studií dále vyplývá, že škoda způsobená kormoránem v osádce během lovu je v rozmezí od 1% do 47%.¹¹⁷ Loví potravu, která je dostupná, a když se množství ryb ve vodním toku sníží pod určitou mez, lokalitu opustí. Kormoráni škodí i svým trusem, kterým poškozují stromy v okolí vody. Stromy v důsledku toho odumírají, jelikož jsou prakticky poničeny exkrementy.

Dle zákona o náhradě škody způsobené vybranými zvláště chráněnými živočichy je možné chtít náhradu za škodu způsobenou kormoránem velkým. Je však potřeba postupovat dle pokynů a splnit podmínky přísně vymezené zákonem. Vyčíslení škody lze dle metodiky vydané Ministerstvem životního prostředí.

5.4.2 Vyčíslení škody

Pro porozumění výpočtu je nutné si objasnit význam některých pojmů.

Škodným obdobím se rozumí časové období, pro které se požaduje odhad výše náhrad škod. **Škodná událost** znamená konkrétně ohraničený časový úsek v rámci škodného období „*ve kterém došlo ke škodě a ze kterého se počítá náhrada. Tvoří ho dva typy událostí: škodné dny a škodné periody.*“¹¹⁸ Časový úsek s přítomností kormoránů, který je ohraničen kontrolami s nulovým výskytem nebo bez kontroly v určitém časovém období, se nazývá **škodná perioda**.

Při praktickém výpočtu škody je nejprve potřeba zjistit početnost kormoránů v oblasti. Žadatel bude evidovat kormorány nejlépe denně, avšak nejdéle s odstupem 4 dní. Pokud v oblasti zaznamená více jak dvojnásobek běžně čítaných kormoránů, musí sledování provádět do doby, než jejich počet klesne na počet obvyklý. Nejvhodnějším časem pro sčítání se uvádí dopoledne nebo pozdní ráno. Mezi jedince, kteří se sčítají, je možné považovat jen ty, co mají přímou vazbu na danou lokalitu, rybník, a jejichž aktivita souvisí s lovem. Jde o potápění, manipulace s kořistí, plavání po hladině a vzlet z hladiny. Kormoráni pouze přelétávají nad rybníkem, sedící na stromě, se počítat nebudou, neboť nemají přímou vazbu a rybník.

¹¹⁷ Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění

¹¹⁸ Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (*Phalacrocorax carbo*) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění

Teprve po sčítání přichází na řadu výpočet. Vzhledem variabilitě ryb v rybníku, se musí škoda vztahovat pouze k jednomu rybníku. Velký význam má číslo populace kormoránů vztahující se k danému rybníku. Nahrazovat lze pouze primárně vzniklou škodu. Tedy tu, která je způsobena na rybách konzumací. Jiné škody, například vzniklé v důsledku poranění ryb, nelze dost dobře paušalizovat pomocí koeficientu, a tak se nárok na náhradu neproplácí často ale jen ve výjimečných případech, kdy žadatel předloží fotodokumentaci a přesnou kvantifikaci množství uhynulých ryb a kdy je zjevnou příčinou lov kormorána.

Důležité parametry pro výpočet jsou denní spotřeba potravy, velikost konzumovatelných ryb, aktuální cena ryb a obsádky.¹¹⁹

Denní spotřeba kormorána se udává na 0,5 kg. Vychází se při tom z publikovaných znalostí. Škoda může být nahrazena pouze u ryby konzumovatelné velikosti, což je do 0,7 kg. Cena zkonsumovaných ryb bude vycházet z aktuálního ceníku žadatele anebo cena průměrná z ceníku rybářských podniků v kraji. Speciální kritéria jsou ještě pro ryby bílé a ryby dravé.¹²⁰

Vše se pak zaznamená do vzorce, který vypadá následovně:

$$c = \frac{h_1c_1 + h_2c_2 + h_3c_3 \dots + hd_1cd_1 + hd_2cd_2 \dots + 5(hd_1 + hd_2 \dots)c_x}{h_1 + h_2 + h_3 \dots + hd_1 + hd_2 \dots + 5(hd_1 + hd_2 \dots)}$$

Vysvětlení proměnných: $h_{1,2,3,\dots}$ – hmotnost ryb (kg) dané cenové kategorie s výjimkou ryb dravých, $hd_{1,2,3,\dots}$ hmotnost dravých ryb (kg) dané cenové kategorie, $c_{1,2,3}$ – cena ryb za 1 kg s výjimkou ryb dravých, $cd_{1,2,3}$ – cena dravých ryb za 1 kg, c_x – cena plevelné ryby za 1 kg, pokud byla nasazena, v ostatních případech je $c_x = 0$

¹¹⁹ FELTHAM, M. J. & DAVIS, J. M. 1997: Daily food intake of cormorants: a summary. *Supplemento alle Ricerche di Biologia della Selvaggina*, XXVI, 259 – 268

¹²⁰ ADÁMEK, Z. & KORTAN, D. 2002: Složení potravy kormorána velkého (*Phalacrocorax carbo sinensis*) na produkčních rybnících Českobudějovicka a Pohořelicka. *Produkce násadového materiálu ryb a raků*, sborník příspěvků z konference, Vodňany, 86 – 91.

Konkrétní příklad bude vypadat takto:

- Cena obsádky

Na rybník o velikosti 70 ha se na podzim nasadí 90% plánované obsádky kapra K1 (7560 kg, cena za 1 kg = 80 Kč) spolu s druhy doprovodnými (lín L1 – 1400 kg, cena za 1 kg = 100 Kč) a dravými (5 kg sumce Su0, cena za 1 kg = 150 Kč a 4 kg candáta Car, cena za 1 kg = 180 Kč). Výpočet ceny za směsný kilogram je pak následující:

$$(7560 \times 80) + (1400 \times 100) + (5 \times 150) + (4 \times 180) + 5(5 + 4)0$$

$$7560 + 1400 + 5 + 4 + 5(5 + 4)$$

Výsledkem je 82,790 Kč, přičemž na jaře se dosadí zbývajících 10% osádky kapra. Cena směsného kilogramu pro kapra, lína, sumce a candáta se až do 30. 9. bude počítat dle vzorce:

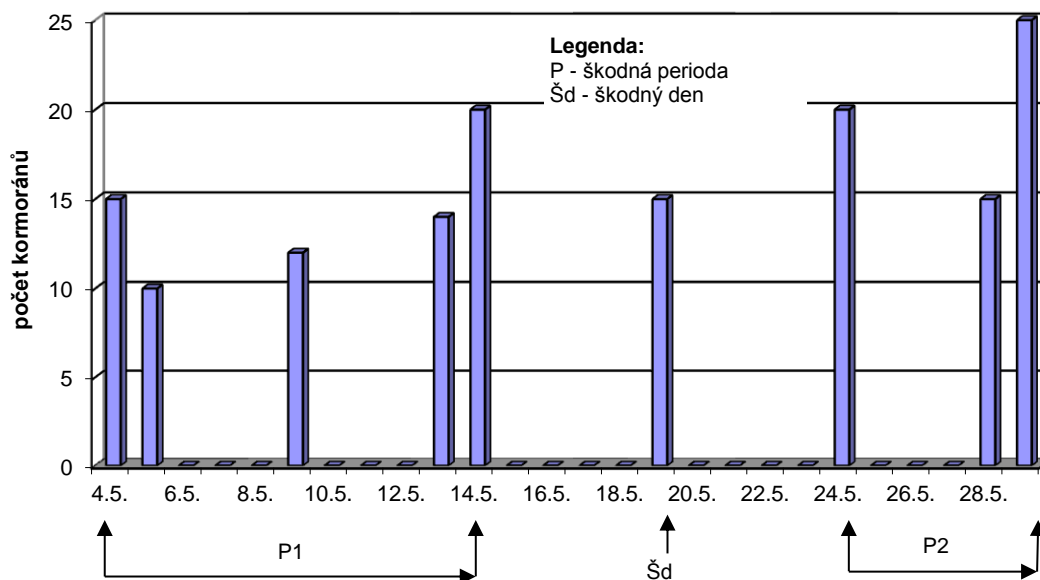
$$(8400 \times 80) + (1400 \times 100) + (5 \times 150) + (4 \times 180) + 5(5+4)0$$

$$8400 + 1400 + 5 + 4 + 5(5 + 4)$$

V tomto případě bude výsledek 82,552 Kč. Od 1. 10. se cena obsádky vypočte z ceny směsného kilogramu pro ryby o rok starší, tedy kapra K2 (obdobně i ostatní druhy). Stejně se bude postupovat zase až do 30. 9. následujícího roku. Princip se pak opakuje až do doby, než ryby dosáhnou hranice konzumovatelné velikosti pro kormorána velkého (= 0,7 kg).

- Škodná perioda

Obrázek 2 Výsledky kontrol v období 4.5.-29.5.



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

Na obrázku je vidět škodné období od 4. 5. do 29. 5. První škodná perioda začíná 4.5. a končí 14. 5. den 19.5. je škodným dnem, rozstup mezi kontrolami je totiž více jak 4 dny. Další škodné období je až od 24. 5. až 29. 5. a zahrnuje celkem tři kontroly 24. 5. až 29. 5.

Dále se musí vypočítat průměrný počet kormoránů za škodné období, a to metodou aritmetického průměru. Stejně se bude počítat počet škodných dnů se zaznamenanou neobvyklou aktivitou kormoránů.

Výsledku dosáhneme pomocí rovnice:

$$Z = c * 0,5 * [\sum_{per} (N_d * p_k) + \sum N_k]$$

Z - výše náhrad v Kč, c - aktuální cena ryb za 1 kg v Kč bez DPH, 0,5 koeficient denní spotřeby v kg, \sum_{per} suma ze všech period, N_d počet dní ve škodné periodě, p_k aritmetický průměr počtu kormoránů ve škodné periodě lomeno počet kontrolních dnů ve škodné periodě) N_k - počet kormoránů ve škodných dnech.

Tabulka 2 Příklad výpočtu náhrady škod za škodné období 23. 2. – 20. 4.

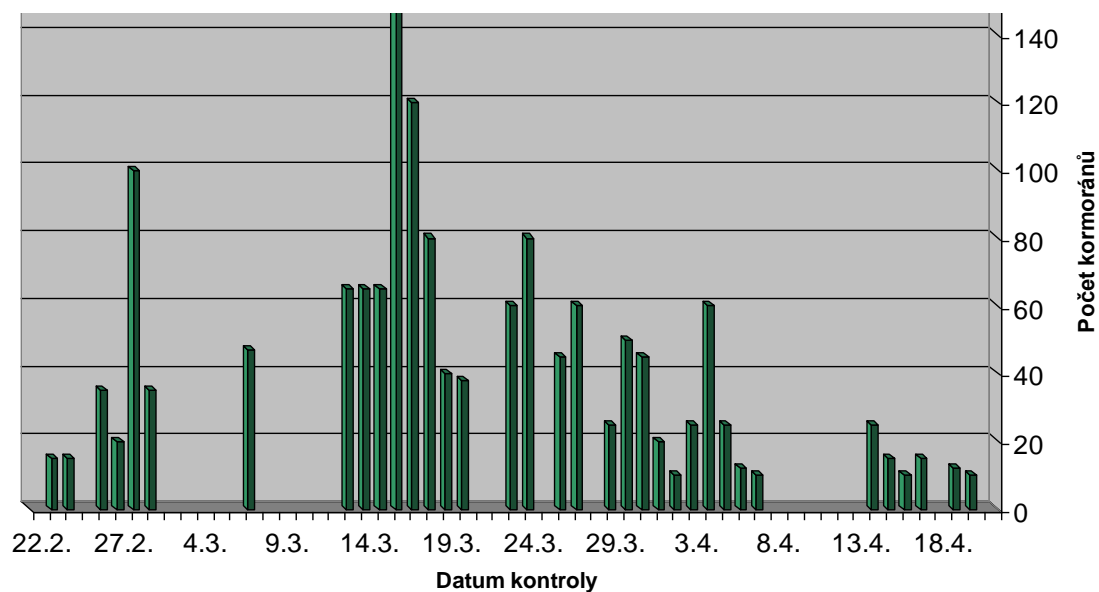
datum	čas kontroly	počet kormoránů		datum	čas kontroly	počet kormoránů	
22. 2.			Škodná perioda 1	25. 3.			Škodná perioda 2
23. 2.	8	15		26. 3.	7	45	
24. 2.	9	15		27. 3.	7	60	
25. 2.				28. 3.			
26. 2.	7	35		29. 3.	8	25	
27. 2.	10	20		30. 3.	10	60	
28. 2.	9	100		ŠD 1	31. 3.	9	
1. 3.	11	35	ŠP 1	1. 4.	7	15	
2. 3.				1. 4.	10	12	
3. 3.				1. 4.	13	20	
4. 3.				2. 4.	8	10	
5. 3.				3. 4.	9	25	
6. 3.				4. 4.	9	60	
7. 3.	9	47	ŠD 2	5. 4.	7	25	
8. 3.				6. 4.	10	12	
9. 3.				7. 4.	9	10	
10. 3.				8. 4.			
11. 3.				9. 4.			

12. 3.				10. 4.			
13. 3.	10	65	Š. per. 2	11. 4.			
14. 3.				12. 4.			
15. 3.				13. 4.			
16. 3.	9	150		ŠD 3	14. 4.	8	25
17. 3.	8	120	ŠD 4	15. 4.	11	15	
18. 3.	8	80	Škodná perioda 2	16. 4.	10	10	
19. 3.	7	40		17. 4.	7	15	
20. 3.	9	38		18. 4.			
21. 3.				19. 4.	8	12	
22. 3.				20. 4.	8	10	
23. 3.	10	60		21. 4.			
24. 3.	8	80	22. 4.				

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

Z tabulky jsou vidět výsledky kontrol ve škodném období 23. 2. – 20. 4.

Obrázek 3 Početnost kormoránů ve škodném období 23.2 do 20.4.



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

Ve výše znázorněném grafu je vidět četnost kormoránů zjištěná v jednotlivých kontrolách během celého škodného období.

Tabulka 3 Identifikace škodných událostí za celé škodné období

škodná událost	Kontrola na počátku	Kontrola na konci	Celkový počet kontrolních dní	Počet jedinců kormorána	Průměrný počet kormoránů	Počet dnů ve škodné události	počet kormoránů ve škodné události
perioda 1	23. 2.	1. 3.	5	120	24	6	144
škodný den 1	28. 2.		1	100	100	1	100
škodný den 2	7. 3.		1	47	47	1	47
škodný den 3	16. 3.		1	150	150	1	150
škodný den 4	17. 3.		1	120	120	1	120
perioda 2	13. 3.	7. 4.	18	760	42,22	24	1013,3
perioda 3	14. 4.	20. 4.	6	87	14,5	7	101,5
Σ							1675,8
Počet dnů a kormoránů pro stanovení neobvykle vysokého počtu kormoránů							33 1384
Průměrný počet jedince kormorána ve všechny kontrolní dny							41,94
Horní hranice jedinců kormoránů							83,88
Zdroj: Metodika stanovení výše náhrad škod způsobených kormoránem velkým (<i>Phalacrocorax carbo</i>) dle zákona č. 115/2000 Sb., v platném znění							

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

Z výše uvedené tabulky se spočítá následující:

Celkový počet kormoránů za určité období je $6 \times 24 + 1 \times 100 + 1 \times 47 + 1 \times 150 + 1 \times 120 + 24 \times 42,22 + 7 \times 14,5 = 1676$ kormoránů, přičemž průměrný počet kormoránů je 42.

838 kg ryb se stalo potravou kormoránů, dle výpočtu $0,5 \times 1676 = 838$

Celková škoda se vypočítá cena ryb za 1 kg $\times 0,5 \times 1676$, při dosažení ceny 58 Kč na 1 kilogram kapra, vychází celková škoda 48604 Kč

Na základě provedených výpočtů může poškozený požadovat náhradu škody ve výši 48604 Kč.

5.4.3 Statistiky výše vyplacených náhrad

Během prvního roku účinnosti zákona o náhradách se vyplatilo žadatelům kolem 200 tisíc korun. Nejvíce se tenkrát vydalo na medvěda v Beskydech. S rozšířením povědomí o existenci zákona počet žádostí začal stoupat. Vidět je to například v roce 2008, kdy se částka vyšplhala na 51 milionů korun. Jen za kormorána se nahradily škody ve výši necelých 36 milionů, což je více jak 70% všech náhrad. 30% se rozdělil mezi zbývající zvláště ohrožené druhy.¹²¹ Zajímavé je, že drtivá většina žádostí je z Jihočeského kraje a druhé místo obsadil kraj Vysočina, 70% a 25% jejich žádostí bylo uspokojeno. Důvodem dle Václavíkové a Kostkana je především povědomí rybářů a znalost metodik k výpočtu náhradě škod, než samotné rozšíření populací kormoránů a vyder. Čísla uvedená ve statistikách však neodpovídají realitě, neboť o náhradu škody žádá stále velmi málo žadatelů a kompenzuje se tak pouze 2 - 5 % celkových škod.¹²²

¹²¹ Viz TOMÁŠKOVÁ, Lenka. Zákon č. 115/2000 Sb. - nástroj k odstraňování konfliktů mezi ochranou přírody a hospodařícími subjekty. Praha: Ochrana přírody, 2009. Ročník 65. Číslo 6. Str. 11 – 12. ISSN 1210-258X

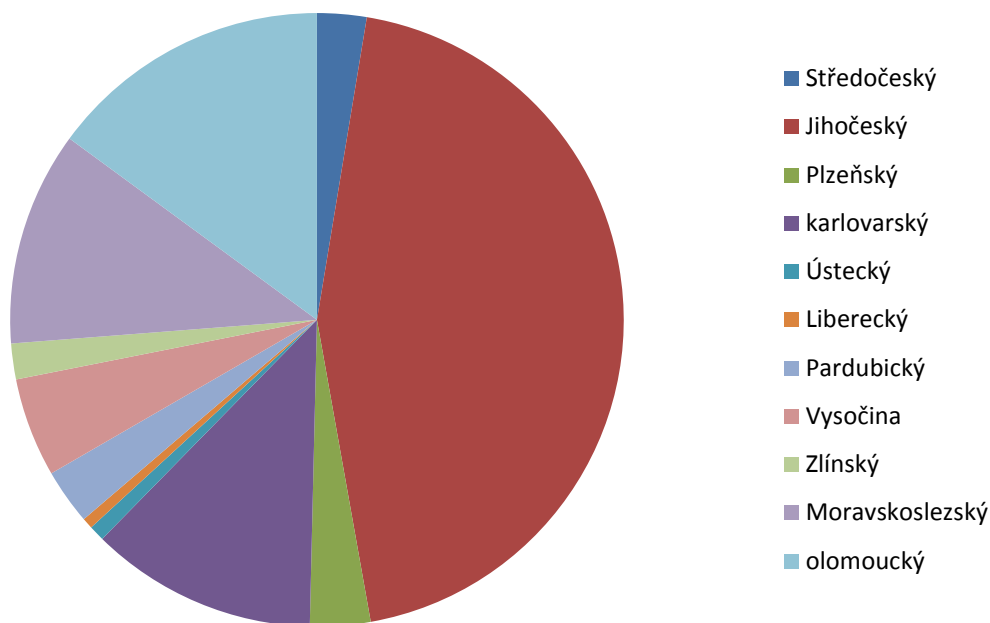
¹²² Viz VÁCLAVÍKOVÁ, Markéta. KOSTKAN, Vlastimil. Vnímání škod působených vydrou říční a účinnost zákona č. 115/2000 Sb. Praha: Ochrana přírody, 2009. Ročník 65. Číslo 6. Str. 13 – 17. ISSN 1210-258X.

Tabulka 4 Škoda způsobena vybranými zvláště chráněnými živočichy od roku 2003 do 2009

ROK	vydra	kormorán	bobr	vlk	los	medvěd	rys	Celkem
2003								16 600 000,00
2004								33 200 000,00
2005	21,33	21,33	4,19	0,05	0,06	0,00	0,05	104 974 474,00
2006	5,81	23,63	6,87	0,02	0,00	0,00	0,01	36 328 982,00
2007	6,42	26,49	5,10	0,03	0,05	0,00	0,07	38 162 524,39
2008	8,35	35,96	6,67	0,06	0,05	0,00	0,02	51 124 263,56
2009	7,53	38,31	4,52	0,04	0,01	0,00	0,08	50 484 083,67

Zdroj: Tabulka byla sestavena dle informací poskytnutých Ministerstvem životního prostředí

Obrázek 4 Náhrada škody způsobena kormoránem velkým v ro 2010



Zdroj: Údaje byly poskytnuté příslušnými krajskými úřady

5.4.4 Opatření obecné povahy krajského úřadu a jeho vliv na kormorána velkého

Z výše uvedených statistik je zřejmé, že výplaty náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy jsou vysoké a dle informací se nejedná o konečná čísla. Bylo potřeba zavést opatření, které by umožnilo ještě více eliminovat negativní působení kormoránů na vodních tocích. Od účinnosti novely zákona na ochranu přírody a krajiny z roku 2009 je možné vydávat opatření obecné povahy.

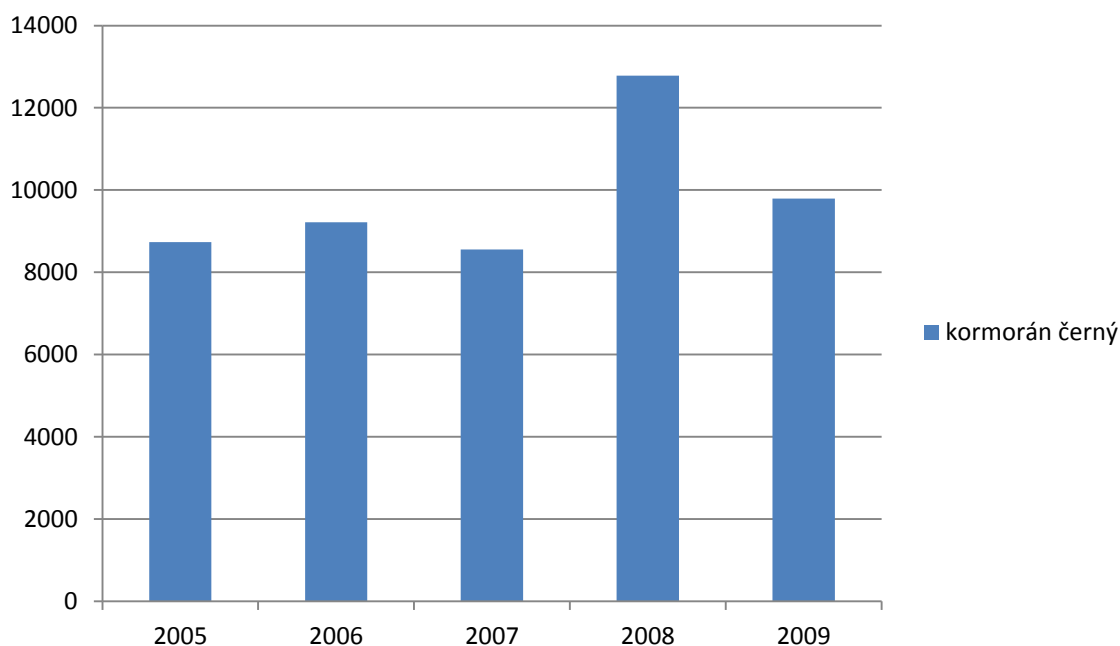
Krajské úřady se dle výše popsané judikatury, konkrétně ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1) a § 67 odst. 1) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, podle ustanovení §171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a ustanovení § 77a odst. 5 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 písm. a) a b) a na základě § 56 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodly preventivně předcházet škodám vydáváním opatření obecné povahy. Kdy na základě (§ 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) u zvláště chráněného živočicha kormorána velkého povolili výjimku ze zákazu a to jeho plašení střelbou, popř. jinými prostředky, a usmrcování odstřelem.

Krajské úřady tak na základě novely účinné od 1.prosince 2009 dle zákona na ochranu přírody změnilы udělování výjimek pro jednotlivce v neurčitý okruh osob. Svůj záměr zdůvodňují tím, že se tak podstatně sníží administrativní zátěž na úřadech, sjednotí se podmínky pro všechny potenciální žadatele a především toto opatření bude fungovat jako prevence závažných škod v rybářském hospodářství a v rybářských revírech.

Krajský úřad musí při udělení výjimky brát v úvahu veřejný zájem. Musí posoudit, zdali udělená výjimka nebude mít za následek ohrožení živočišného druhu. Veřejný zájem je v tomto smyslu takový, že výše škody na vodních tocích je v porovnání se snížení populace kormorána větším společenským problémem. Jihomoravský kraj vycházel ze statistických dat, kdy se v letech 2000–2010 na škody způsobené kormoránem vynaložilo 38 147 000 Kč. Ochrana stanovišť, rybníků a nádrží je veřejným zájmem odůvodňujícím udělení výjimky dle § 56 odst. 2 písm. a) ochrana volně žijících živočichů a jejich stanovišť.

Jihomoravský kraj vydání svého opatření obecné povahy dále zdůvodnil tak, že výjimka nebude mít na populaci kormorána zásadní vliv, nebo dle dat nashromážděných Českou společností ornitologickou, její počet neklesá přesto, že je odstřel a plašení povoleno individuálním rozhodnutím správního orgánu.

Obrázek 5 Výskyt kormorána velkého v ČR



Zdroj: Populace kormorána velkého v ČR, [online] [cit.28.2.2015] www.rybsvaz.cz

Populace kormorána nebude ohrožena ani z evropského hlediska, jak tomu nasvědčuje graf, a tak veřejný zájem na ochraně vodního ekosystému a zájem na ochraně kormorána jsou ze statistického pohledu jasně nevyvážené. Tudíž vydání opatření obecné povahy k odstřelu a rušení může mít v konečném důsledku pozitivní vliv na vodní plochy a jen malý vliv na již tak početnou kormorání populaci.

Efektivita opatření obecné povahy jako prevence

Následující tabulka ukazuje výši škody nahrazenou od novely 1.12.2009, kdy bylo možné udělat výjimky z ochrany zvláště chráněných živočichů opatřením obecné povahy.

Tabulka 5 Škoda způsobena vybranými zvláště chráněnými živočichy od roku 2010 do 2013

rok	vydra	kormorán	bobr	vlk	los	medvěd	rys	celkem
2010	9,65	40,99	7,88	0,01	0,06	0,00	0,01	58 592 917,01
2011	10,09	40,67	10,26	0,07	0,13	0,00	0,06	61 274 022,06
2012	11,55	41,35	9,89	0,02	0,10	0,00	0,06	62 972 057,74
2013	12,81	49,86	4,66	0,03	0,00	0,00	0,25	67 614 340,54
Zdroj: vyžádaná data od Ministerstva financí ČR								

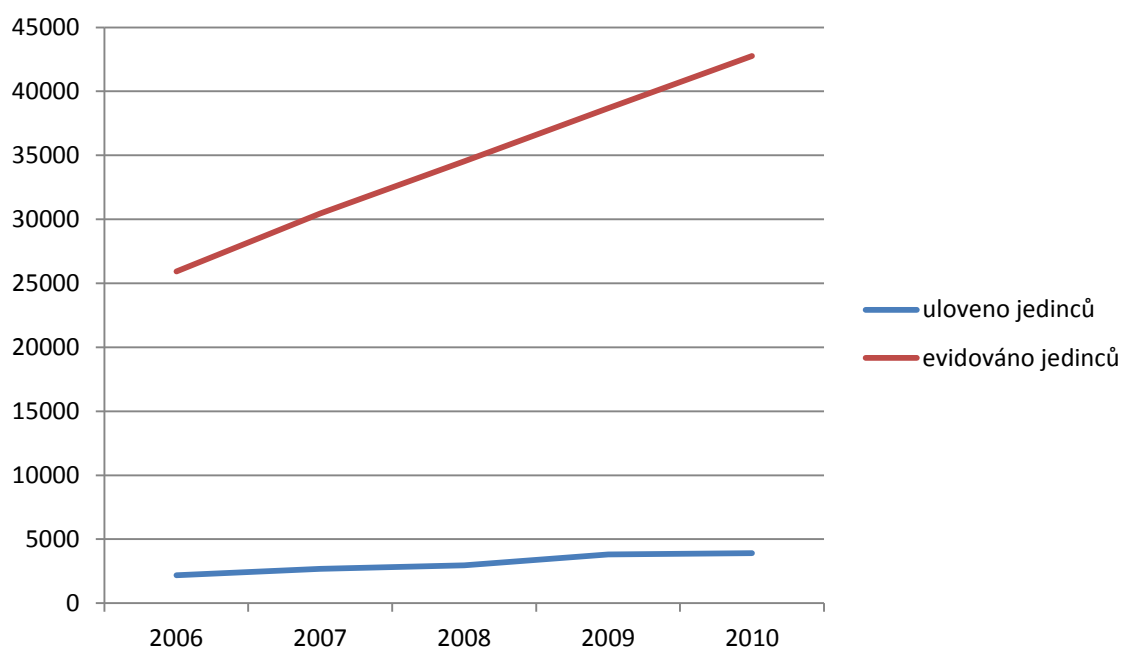
Z tabulky jasně vyplývá, že po novele a po vydávání opatření obecné povahy nedošlo k výraznému snížení výše vyplácených škod. Na náhradách bylo ještě v roce 2013 vyplaceno přes 67 a půl milionu korun.

Je třeba vzít v úvahu, že v tomto období stále platí vyhláška č. 395/1992 Sb., která v roce 1992 druhově vymezila živočichy a rostliny zákonné ochrany. Po více než 20ti letech se situace změnila. Vyhláška tak dost dobře nereflektuje situaci chráněných živočichů. Na příkladu kormorána je patrné, jak se jeho populace výrazně zvětšuje a jaké důsledky to může mít. Téma ochrany kormorána se na půdě České společnosti ornitologické vyskytlo již dříve v souvislosti s vyškrtnutím kormorána velkého ze seznamu vybraných zvláště chráněných živočichů. V roce 2005 byl vypracován návrh na vyškrtnutí, avšak neprošel údajně přes Ministerstvo zemědělství, neboť by zanikl nárok (především rybářů) na náhradu škody způsobenou kormoránem velkým dle zákona o náhradě škod č. 115/2000 Sb. Povolení odstřelů prostřednictvím udělení výjimky konkrétní osobě anebo pak opatřením obecné povahy se nepodařilo počet kormoránů významně snížit. Na jednu stranu je to dobrá zpráva, jelikož nedošlo k ohrožení druhové populace, na straně druhé se taková prevence zdá být neúčinná. Odstřel se pohyboval v řádech tisíců, dle sdělení České společnosti ornitologické se vyšplhal na čtyři tisíce za rok. Takto uhynulí jedinci jsou

následně nahrazení jinými hlavně ze severských zemí.¹²³ Metoda plašení je dle některých ornitologů velmi diskutabilní. Demonstrovali jej na výzkumu v Bavorsku, který trval sedm let. Intenzivním neregulovaným odstřelem ročně zahynulo na šest tisíc ptáků, přesto měl nulový vliv na snížení kormorání populace. Výsledek ukázal, že oproti snížení počtu jedinců se naopak zvýšil počet zimovišť s nižším počtem ptáků a větší disperzí stanovišť. Kormorán nikdy nepozře mrtvou rybu, a tak při plašení lovcích nebo těch, co svou potravu právě přijímají, dojde k jejich vyrušení. Nechají rybu být a po chvíli si hledají jinou, živou. Otázkou tak zůstává, jestli plašením nevzniká škoda ještě větší.¹²⁴

V následujícím grafu je vidět lineární růst jak počtu jedinců, tak počtu odstřelů. Lov se na populaci zásadně neprojevil.

Obrázek 6 Počet jedinců kormorána a počet zastřelených jedinců



Zdroj: Konference českého rybářského svazu o kormoránovi [online] [cit.28.2.2015]

<http://www.chytej.cz/clanky/1168/konference-crs-o-kormoranovi/>

¹²³ Vysvětlení Zdeněka Vermouzka, ředitel ČSO

¹²⁴ ČIHÁK, Kamil. MŽP chce vyřadit kormorána ze seznamu zvláště chráněných druhů. Česká společnost ornitologická. 18.06.2012. Dostupné z: <http://www.cso.cz/index.php?ID=2348> [online] [cit.28.2.2015]

Jakým způsobem co nejefektivněji regulovat počet kormoránů na našem území bylo od roku 2011 velmi žhavé téma. Na jedné straně stáli zastánci na straně druhé odpůrci kormoránů. Výše jsou popsány především důvody, proč kormorána ze seznamu zvláště chráněných živočichů vyškrtnout. Nyní budou zmíněny důvody, proč ho i nadále nechat v této kategorii:

- 1) Podmínky k jejich přemnožení jsme vytvořili tím, že jsme vybudovali rybníky a přehrady, díky nimž mnohé úseky řek nezamrzají, nemůžeme tedy chráněného živočicha nejednou ochrany zbavit.
- 2) Kormoráni zabíjejí jen malé pro rybáře neatraktivní ryby.
- 3) V potravě kormorána převládají plevelné bezvýznamné druhy ryb.
- 4) Časem údajně zafungují autoregulační mechanismy a počet kormoránů poklesne.
- 5) Příroda nastolí rovnováhu.
- 6) Rybáři hospodařící na volných vodách by mohli dostávat odškodné po vzoru svých kolegů hospodařících na rybnících.¹²⁵

Vyhláška o vyřazení kormorána velkého z kategorie zvláště chráněných druhů

Dne 21. listopadu. 2012 bylo Ministerstvem životního prostředí vyhlášeno, že od 1. dubna 2013 dojde k vyřazení kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů podmíněných § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Změnila se totiž vyhláška č. 395/1992 Sb. Ministerstvo ve své zprávě argumentuje velikostí populace kormorána v České republice a výší škody, ke které jeho působením dochází. Historicky byla ochrana logická, neboť zde na přelomu 80. a 90. nehnízdil téměř žádný pár. V současné situaci je v České republice počet hnízdících párů kolem 300 párů, Evropě lze odhadnout na 150 000 – 200 000 párů s hnízdními populacemi ve většině států Evropy, nejvíce jich hnízdí v Dánsku, Švédsku, Německu a Polsku, celkový počet včetně nehnízdících jedinců pak činí přibližně 700 000. A není tak důvod pro jejich zvláštní ochranu. Evropská unie navíc žádnou speciální ochranu kormoránům nepřiznává. Dle § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny kormorán již není ohrožený ani vzácný, kulturně či vědecky velmi významný. Není tedy důvod ho dle zastaralé vyhlášky č. 395/1992 Sb., nadále v této kategorii evidovat. Kormorán se nyní řadil mezi druhy, u kterých je hrazena náhrada jimi

¹²⁵ HORÁČEK, M. Problém jménem kormorán. Chytej.cz. 12.2.2011. Dostupné z: <http://www.chytej.cz/clanky/1004/problem-jmenem-kormoran/> [online] [cit.28.2.2015]

způsobených škod (na rybách) podle zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Vyřazením ze seznamu zvláště chráněných druhů se škody jím způsobené již nebudou hradit. Ministerstvo zemědělství odhaduje, že by celková úspora na škodách mohla představovat 20 až 30 milionů korun ročně, a to i bude-li hradit náklady odlovu a dalších opatření snižující predační tlak ve výši 8 milionů Kč.¹²⁶ Vyškrtnutí ale neznamená, že by kormorán přestal být chráněn úplně. Nyní patří do skupiny se všemi ostatními běžně se vyskytujícími ptáky na je našem území chráněn řadou příslušných směrnic, například implementovaná směrnice o ptácích v § 5a zákona na ochranu přírody a krajiny.¹²⁷

Vyřazení kormorána velkého s sebou přineslo řadu změn. Mimo to, že kormorán již bude patřit pouze mezi obecně chráněné druhy, se změny projeví i v žádostech o povolení k plašení a odstřelu. K tomu byly oprávněny krajské úřady, ale nově budou žadatelé žádosti podávat na úřady obcí s rozšířenou působností. Platnost opatření obecné povahy – výjimky vydaná krajskými úřady pro celý kraj od účinnosti vyhlášky přestávají platit. V neposlední řadě může dojít ke zvýšené intenzitě odstřelu kormoránů a tím i k plašení jiných vodních ptáků. Úprava obcí s rozšířenou působností může být roztržičná, což následně může vést k problematické koordinaci úřadů ve snaze zachovat jednotnost a ucelenost těchto povolení.¹²⁸

Kormorán velký je nyní chráněn dle § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy v odstavci prvním je mimo jiné stanoven zákaz úmyslného usmrcování nebo odchyty volně žijících ptáků. Výjimku, tedy odchylný postup od zákazu je možné pouze za splnění kumulativních podmínek z § 5b odst. 1. Takový postup zvolí příslušné orgány jen v případě prevence závažných škod v rybářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a zároveň v případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Orgány ochrany přírody posoudí, zda povolením odchylného postupu nedojde k ohrožení některých zvláště chráněných druhů, které využívají stejné stanoviště k rozmnožování nebo pro obstarávání

¹²⁶ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace – malá RIA Vyřazení kormorána velkého ze zvláště chráněných druhů, Obecná část, dostupná na www.psp.cz

¹²⁷ VITÍK, Matyáš. Kormorán velký byl vyřazen ze seznamu zvláště chráněných druhů. 21. 11. 2012. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/news_121121_Kormor%C3%A1n, [online] [cit.28.2.2015]

¹²⁸ VERMOUZEK, Zdeněk. Ministr vyřadil kormorána, ale problém nevyřešil. 22.11.2012. Dostupné z: <http://www.cso.cz/index.php?ID=2418>, [online] [cit.28.2.2015]

potravy. Snižování počtu jedinců v populaci bude svěřeno výjimkou do kompetence uživatelů honitby podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a těm, kteří vlastní oprávněním k lovu zvěře.

Nejdiskutovanější a nejproblematictější je náhrada za škody způsobená kormoránem. Zákon č. 115/2000 Sb. o náhradě škody vede kormorána velkého v taxativním výčtu těchto vybraných živočichů v § 3 písm. c), a to i přes to, že nesplňuje podmínky obsažené v ustanovení § 1 odst. 1 a § 5 odst. 1, neboť již není zvláště chráněným živočichem. Rozhodně uvažovat o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy – kormoránem velkým. Jistou výjimku představuje ustanovení § 5 odst. 1, kde je možné nahradit škodu prokazatelně způsobenou na území České republiky vybraným živočichem pouze, byl-li v době škodné události živočichem zvláště chráněným. To pro případ kormorána znamená nárok na náhradu škody způsobenou do 31. března 2013. Žádost bylo možné podat příslušnému krajskému úřadu nejdéle do 30. září 2013 dle § 8 odst. 3 písm. c). Poskytování náhrad vzhledem k jejich výši pro některé rybáře může znamenat i existenční problémy.¹²⁹ Bohužel, právě zátěž státního rozpočtu na náhrady škody, byla hlavním argumentem, proč kormorána velkého ze seznamu vyškrtnout. Otázkou zůstává, jaký dopad to na rybáře bude ve skutečnosti mít.

Opatření obecné povahy MŽP

Dne 14. února. 2014 vydalo Ministerstvo životního prostředí jako příslušný správní orgán podle ustanovení § 5b odst. 4 zákona ochrany přírody a krajiny v souladu s ustanovením § 5b odst. 1 - 4 téhož zákona a § 171 správního řádu opatření obecné povahy týkající se udělení výjimky odchylného postupu pro usmrcování kormorána velkého jako prevenci závažných škod na rybářství a za účelem ochrany volně žijících živočichů na území Jihomoravského a Jihočeského kraje. Opatřením povolil osobám oprávněným k rybníkářství¹³⁰ a vykonávajícím rybářské právo¹³¹ odchylný postup od zákazu úmyslně usmrcovat jedince kormorána velkého stanoveného v § 5a odst. 1 písm. a) a zákazu držet usmrcené jedince stanoveného v § 5a odst. 1 písm. d). Opatřením obecné povahy stanovil

¹²⁹ ŠEDINA, Petr. Vyřazení kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů. 9.8.2013. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/vyrazeni-kormorana-velkeho.html> online ke dni [28.2.2015]

¹³⁰ § 3 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů

¹³¹ 2 § 6 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů

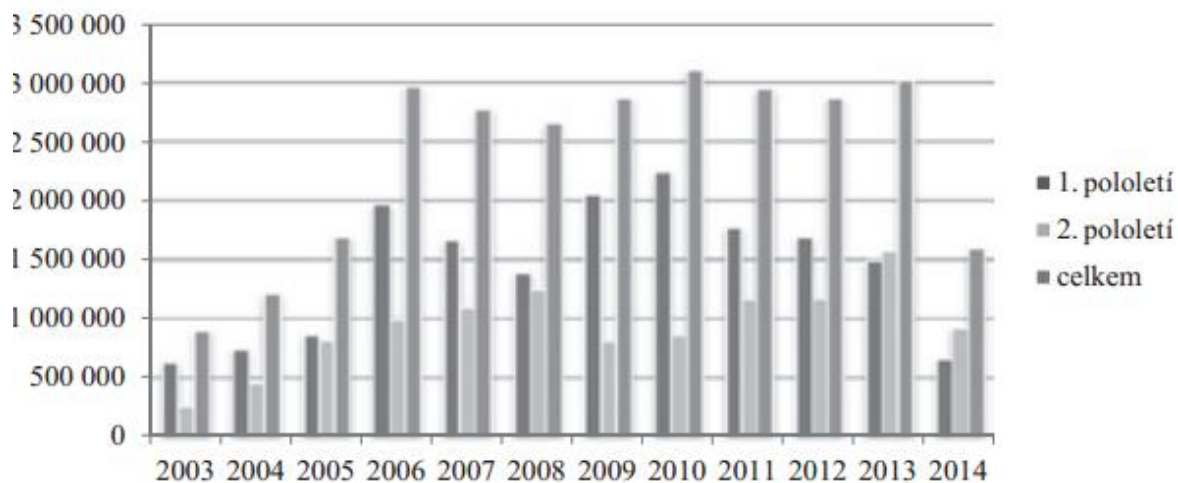
podmínky, za kterých je možné výjimku využít. Ministerstvo zdůvodnilo vydání tohoto opatření jako předcházení škodám na rybníkářství v souvislosti se zájmem na ochraně jiných volně žijících živočichů. Musel být zachován cíl směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, aby nedošlo k výraznému úbytku jedinců kormorána. Značnou roli má § 45g zákona zabezpečením ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí. Vzhledem k tomu, že nešlo najít jiné uspokojivé řešení a prevence způsobeným škodám je nejen pro rybáře velký problém, přistoupilo se k vydání toho opatření.

Ministerstvo životního prostředí opatření zdůvodňuje, že škodu v rybníkářství je možné vnímat ve dvou úrovních. Zaprvé škodu v rybníkářství nebo akvakultuře a zadruhé škodu ve volných vodách. Přímá majetková škoda na rybách vzniká pouze při hospodaření v oblasti rybníkářství. Škodou v rybníkářství ve volných vodách není pouze samotná škoda na rybách ale i marně vynaložené náklady.¹³² Je potřeba takové škody snižovat a předcházet jim. Další argument spočívá v ochraně jiných živočichů, neboť kormorán konzumuje nejnáze dostupné ryby, které jsou zpravidla nejběžnější, a může tím způsobit narušení rybích společenstev. Stejně tak mohou být ovlivněny potravní konkurenti kormorána, případně organismy vázané životním cyklem či jiným způsobem na ryby, které tak přijdou nebo se jim výrazně sníží přísun a jista variabilita potravy. Výjimka nebude mít výrazný vliv na populaci kormorána v Evropě. Při dodržení všech podmínek, tedy i dodržení 20% početního limitu pro odstřel, není riziko zvýšeného úbytku kormorání populace vůbec vysoké. Navíc opatření obecné povahy nezasahuje nijak zásadně do hnízdního období.

Lze se pouze domnívat, jestli kontroverzní vyhláškou, jež vyřadila kormorána velkého ze seznamu zvláště ohrožených živočichů, a následným opatření obecné povahy, kterým se povoluje výjimka pro jejich odstřel a odchyt za splnění určitých podmínek, došlo ke snížení výše škod. Na to prozatím neexistují statistiky. Jednak proto, že je stát prostřednictvím krajských úřadů nevyplácí, a také z důvodu, že za pouhý rok od účinnosti ještě neexistují data, která by výši škody určila. V následujícím grafu je vidět celková výše poskytnuté náhrady škody. Ta byla v roce 2014 za posledních deset let nejnižší, a to proto, že byly řešeny pouze škody způsobené vydrou říční. Zde je krásně vidět, jak vyřazení kormorána ulevilo státnímu rozpočtu.

¹³² Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 25 Cdo 540/2003, 25 Cdo 3206/2007 a 25 Cdo 3961/2009

Obrázek 7 Výše škody způsobena zvláště chráněnými živočichy 2003-2014



Zdroj: KRATOCHVÍLOVÁ, Martina. Výše poskytnutých náhrad škod způsobených zvláště chráněnými živočichy v roce 2014. [online]. [cit. 2015-02-19] Dostupné

z: http://www.krvysocina.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4063909

Rozhovor

Pro získání informací a dat jsem kontaktovala orgán Český rybářský svaz. Rozhovor se týkal vnímání problematiky výskytu kormorána, jeho odstřelu a změn v roce 2013. Otázky vycházely z osobních postřehů autorky v průběhu práce.

Využit byl typ polostandardizovaného rozhovoru, jelikož se jedná o problémově zaměřený rozhovor s expertem, který se ve zkoumaném tématu orientuje a je na něj odborník. Autorku zajímají především jeho postoje a názory. Předem byla sestavena struktura rozhovoru, stanoveny základní otázky a okruhy, přičemž v průběhu rozhovoru bude díky flexibilitě rozhovoru možné položit dodatečné a zkoumavé otázky.

Zásady rozhovoru byly dodrženy. Autorka jako tazatelka projevila zájem, serióznost a neutrálnost. Místo rozhovoru zvolil respondent, aby mohl v klidu a uvolněně odpovídat na otázky a nebyl rušen okolím, které by mohlo narušit jeho soustředěnost. Během rozhovoru tazatelka neprezentovala vlastní názory, chtěla si zachovat nezájatost a nestrannost.

Základní otázky:

- jak vnímáte kormorána a jeho působení v okolí vodních toků?
- co vidíte jako příčinu stále rostoucí populace kormorána?
- bylo vyřazení kormorána ze zvláště chráněných živočichů vhodné?
- Jaké navrhuje řešení v současné situaci?

Zkoumavé otázky:

- mohl byste odůvodnit, proč je plašení spíše neúčinné?
- mohl byste rozvést, proč je dle Vašeho názoru vyřazení nešťastné?

Dodatečné otázky:

- Jak konkrétně se projevuje mírná zima na vodních tocích, kde hnízdí kormorán?

Dne 6.3.2015 se rozhovor uskutečnil v sídle pobočky Českého rybářského svazu v Českých Budějovicích v 15:00 a skončil v 15:45 hodin. Rozhovor byl proveden s mužem ve věku 48 let, který je členem Českého rybářského svazu a působil nějaký čas jako člen Republikového sněmu Českého rybářského svazu. Respondent si nepřál být jmenován. V úvodu rozhovoru byl respondent seznámen s tím, že neexistují špatné a správné odpovědi, k čemu rozhovor směřuje a jaký je jeho účel. Respondent měl čas si své odpovědi rozmyslet. Tazatelka si vše nahrávala na diktafon, aby mohla odpovědi co nejpřesněji zaznamenat a následně přepsat do své práce.

- Jak vnímáte kormorána a jeho působení v okolí vodních toků?

„Kormorán je velmi chytré zvíře. Navíc se dobře přizpůsobuje podmínkám kdekoli kolem vody. Když byl zvláště chráněný, nikdo na něj nemohl, tedy kromě těch, co měli individuální povolení, ale to stejně nepomohlo. Jsou velmi bystří, i myslivec s dlouholetou praxí má celkem problém ho zasáhnout. Povolení dostalo jen několik málo lidí, a tak byl úbytek minimální, přestože škody rostly.

- Co vidíte jako příčinu stále rostoucí populace kormorána?

„Nejen, že u nás sídlí stálá populace, ale jsme koridor pro ty, co přes naše území přelétávají, a ty zde taky páchají škodu na rybách. Posledních pár let zamrzá led poměrně

později, a tak se stává, že kormoráni neodletí vůbec, anebo až v lednu. Mírná zima na tom má také svůj podíl, jenže tu neovlivníme, na rozdíl od kormorána.“

- Jak konkrétně se projevuje mírná zima na vodních tocích, kde hnízdí kormorán?

„V roce 2012 nebyl led až do konce ledna, když už trochu zamrzlo, kormoráni přesunuli svůj zájem na násadové rybníky a škoda se vyšplhala do závratných výšek.“

- Bylo vyřazení kormorána ze zvlášť chráněných živočichů vhodné?

„Kormorán je chráněný v celé Evropě, díky čemuž jeho počet stoupá. Třeba před šesti lety napočítali rybáři na svých rybnících kolem třiceti kormoránů a před čtyřmi lety už to bylo sedmdesát až osmdesát a při posledním sčítání někdy v roce 2013 až sto padesát kusů. Je jasné, že byla někde chyba. Přesto si nemyslím, že šlo o šťastný nápad, je s tím spojeno mnoho problémů a především jeto neznamená konec problémů s kormoránem“

- Mohl byste rozvést, proč je dle Vašeho názoru vyřazení nešťastné?

„Kormoráni obrovsky početně narostli, tím pádem rostla i škoda na rybách. Rybáři tak samozřejmě začali podávat žádosti o odstřel ve velkém, protože to byla jediná možnost, jak se proti kormoránovi bránit, a za škodu požadovali stále větší náhradu od státu, i když její vyžádání bylo složité. V roce 2013 se náhrady se zrušily. Rybáři byli velmi naštvaní. Jenže tím absolutní ochrana z kormorána nesešla. Je to pořád pták, a tak je chráněn dál. Ministerstvo na to reagovalo povolením plošného odstřelu. Což není špatné, ale i tak si myslím, že to nepovede k výraznému snížení. Jak jsem již říkal, je těžké ho střílet. Plašení také není šťastné řešení.“

- Mohl byste odůvodnit, proč je plašení spíše neúčinné?

„Protože když se vyplaší, snaží se odletět, a tak aby byli lehčí, ryby vyzvrátí. Musejí se pak vrátit zpět pro potravu a škoda je rázem dvojnásobná.“

- Jaké navrhuje řešení v současné situaci?

„Jednou z možných cest, jak předcházet škodám a o něco snížit kormorání populaci, je získat na svou stranu co největší počet myslivců.“

6. Zhodnocení praktické části práce

Opatření obecné povahy se objevuje v mnoha zákonech, například ve stavebním, vodním a lesním zákoně. Pro praktickou část byl vybrán zákon o ochraně přírody a krajiny, jelikož jeho prostřednictvím lze poukázat na vliv a důsledky institutu opatření obecné povahy v oblasti ochrany volně žijících živočichů, kteří představují významnou součást naší přírody a přírodního bohatství.

Z grafů lze vyčíst, jaký vliv měly právní předpisy na počet jedinců v populaci kormorána velkého, který patřil mezi zvláště chráněné živočichy. Především směrnice Rady EU č. 79/409/EEC a její implementace měla nejvyšší zásluhu na rozšíření a zvětšení počtu populace kormorána velkého. Pro kormorána a jeho způsob života je typické prostředí u vodních toků, které mu poskytuje potravu. S rozrůstající se populací se zvětšovaly i škody, které kormorán způsobil lovem ryb. A tak byl vydán zákon o náhradě škody způsobené zvláště chráněnými živočichy, jenž při splnění zákonných podmínek a správného postupu při podávání žádosti umožňuje náhradu škody, která byla způsobena kormoránem. Výsledkem bylo vyplácení miliónových náhrad, které se rok od roku zvyšovaly. Vidinou snížení těchto částek bylo zavedení institutu opatření obecné povahy jako výjimky z ochrany zvláště chráněných živočichů. Tím se povolil odstřel a plašení obecnému okruhu adresátů za splněných stanovených podmínek. Z výzkumu ale vyplývá, že tento způsob nebyl dostatečně účinný, aby škody snížil. Jelikož vyplácení představovalo velkou zátěž na státní rozpočet a populace kormorána nebyla v ohrožení, rozhodli se zákonodárci vyškrtnout kormorána ze seznamu zvláště chráněných živočichů. Tímto významným krokem byla zrušena i náhrada za škodu způsobenou kormoránem, a tak především rybáři nebyli z takové radikální změny nadšeni. Kormorán velký nyní patří do skupiny ptáků, kterým je ze zákona též poskytována ochrana, a tak jej lze střílet a plašit pouze za předpokladu, že k tomu existuje povolení. Ministerstvo životního prostředí vydalo opatření obecné povahy, kterým povoluje výjimku odchýlného postupu pro usmrcování kormorána velkého jako prevenci závažných škod na rybářství a za účelem ochrany volně žijících živočichů na území Jihomoravského a Jihočeského kraje.

Rozhovor poskytl shrnutí současné problematiky odborníkem v dané oblasti. S jeho názory se autorka ztotožňuje a doufá, že se do budoucna podaří najít řešení vyhovující všem zúčastněným stranám.

7. Závěr

Hlavní cíl práce byl splněn především díky dílčím cílům, jež se v pořadí prolínají se strukturou a osnovou práce.

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 nemůžeme tvrdit, že se jedná o uzavřené a vyčerpané téma. Naopak se jedná o živý a velmi využívaný institut a troufám si říci, že i s velkým potenciálem dalšího využití. Dle mého názoru by bylo *de lege ferenda* vhodné vydávat opatření obecné povahy, jímž se vyhláší 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, 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 vyplácená ze státního rozpočtu se každoročně zvyšovala, a tak se pro neúčinnost vydávaných opatření zákonodárci rozhodli radikálně 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 hnízdilo 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.

7.1 Conclusion

The main objective of this work has been met primarily by achieving intermediate goals as they are delineated in the outline of the work.

Measure of general nature is a recent addition to Czech legislation. Ten years have passed since its first implementation in law 127/2005 Sb. dealing with electronic communications and it became rooted in law 500/2006 Sb. of administrative system year later. However the administrative system offers no clear definition of the institution and so the conditions for implementation of the measure of general nature have been formed with the help of judicature, specialised literature and special adjustments. There are, however, still aspects of this issue to be explored. This institution remains widely used and I daresay it still has potential for further implementation. I propose that the measure of general nature is issued *de lege ferenda* to declare protected areas and grant exceptions from the ban on causing environmental damages on special areas of conservation and bird nesting grounds. Given that the measure of general nature can only be issued if the legislation explicitly states so, there would have to be a legal warrant for the measure. My suggestions are based on a thorough study of the law of protection of nature and environment, which I focused on as an exemption from the protection of critically endangered species. Environmental protection focusing on biological diversity ranks among the most significant and most sophisticated legal areas. However, legal regulations aimed at preserving as many plant and animal species as possible can in some cases lead to a population explosion, requiring a reduction of the protective measures and certain exceptions which would reduce the populations. Using the example of the great cormorant, I tried to illustrate how protecting a species can lead to environmental damages reaching millions. Exceptions were granted by corresponding administrative bodies issuing measures of general nature, a principal aspect of which was and today still is the prevention of any damages it might itself cause. Taking into account the law of reimbursement of any damages done by protected animals, as well as the methodology of the Ministry of the Environment and having conducted a field research, it has been found that the extent of damages rises in a correlation with the size of cormorant population, being unaffected by the exceptions from legal protection, which upon meeting particular criteria entailed culling permits. Guaranteed reimbursement from state budget kept rising every year, prompting the legislators to adopt drastic measures, officially removing cormorants from the list of protected species. Disregarding the

monetary aspect of the issue, cormorant overpopulation had direct influence on balance of the biotope and water ecosystems. It remains to be seen whether this removal, which voided the right of property-owners for reimbursement for cormorant-caused damages, and the measure of general nature, permitting the populations to be culled and disturbed, will lead to the elimination of caused damages. To give an approximation, in 2013 there were 297 nesting pairs in the Czech Republic, meaning an increase by 31 from the year 2012, but also a simultaneous decrease from the all-time high of 350 pairs in 2010. Despite this decrease the amount of compensations for damages on fish kept rising. Among other elements this can be attributed to rising aptitude in submitting appeals. These are all recent and rather significant changes and their lingering effects will be felt in the next several years. Though it should be expected that the situation will eventually warrant for another regulation, enacted perhaps through another measure of general nature.

8. Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

AICHLREITER, J. W. Österreichisches Verwaltungsrecht. Wien, New York : Springer, 1988. ISBN 978-3-214-08888-0

DAMOHORSKÝ, J. a kol. Právo životního prostředí. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha : C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-498-1

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

DOLEŽAL, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-626-1

FELTHAM, M. J. & DAVIS, J. M. 1997: Daily food intake of cormorants: a summary. Supplemento alle Ricerche di Biologia della Selvaggina, XXVI, ISBN 0-632-06385-8

HÄFELIN, U., MÜLLER, G. Allgemeines Verwaltungsrecht. Zürich, Basel, Genf : Schulthess, 2002, ISBN ISBN 3-527-29472-4.

HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978 80 7400 059 1

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

HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937.

HOETZEL, J. Nauka o správních aktech. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907.

HOETZEL, J. Slovník veřejného práva československého, sv. 1, Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-5-71

KOCOUREK, T. a kol. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí, Správní procesy v právu životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010.

- KNAPP, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1
- 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
- MAURER, H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Auflage, München : C. H. Beck, 1995, ISBN 978-3-406-61452-1
- MERKL, A. Obecné právo správní. Díl první. Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1931.
- POTĚŠIL, L. a kol. Stavební zákon – online komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRAŽÁK, J. Rakouské právo správní. Praha : Jednota právnická v Praze, 1905.
- 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
- STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vydání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1.
- SCHMIDT, R. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11 Aufl., Verlag : Grasberg bei Bremen, 2007, ISBN 978-3-86651-124-8
- ŠVESTKA, J. a kol., Občanský zákoník: komentář, Díl I: Část první – Část šestá, § 1 – 459, Praha: C. H. Beck, 2009, 1114 s. ISBN 9788074001086.
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2. vydání, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3
- WEYR, F. Československé právo správní. Část obecná. Brno : Právník, 1932.
- WEYR, F. Československé právo správní. Část obecná. Brno : Právník, 1922.

ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne. Kraków : Zakamycze, 2005., ISBN 83-7444-147

Příspěvky z periodik

ADÁMEK, Z. & KORTAN, D. Složení potravy kormorána velkého (*Phalacrocorax carbo sinensis*) na produkčních rybnících Českobudějovicka a Pohořelicka. Produkce násadového materiálu ryb a raků, sborník příspěvků z konference, Vodňany, 2002

ČIHÁK, Kamil. MŽP chce vyřadit kormorána ze seznamu zvláště chráněných druhů. Česká společnost ornitologická. 18.06.2012. Dostupné z: <http://www.cso.cz/index.php?ID=2348>, [online] [cit.28.2.2015]

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

HORÁČEK, M. Problém jménem kormorán. Chytej.cz. 12.2.2011. Dostupné z: <http://www.chytej.cz/clanky/1004/problem-jmenem-kormoran>, [online] [cit.28.2.2015]

HROMADA, J. Niekoľko poznámok k problematike pojmu správneho aktu. Právnické štúdie. Časopis Slovenskej akadémie vied. 1956,

KNĚŽÍNEK, J. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. Právní fórum. 2007, č. 4.

MATĚJÍČEK, T. Geografické rozhledy, Planeta Volá, Ohrožená biodiverzita, č. 1/05-06

PEKÁREK, Milan. Právní režim porostů in Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1998. Ročník 6. Číslo 2. Str. 201-218. ISSN 1210-9126

ŠEDINA, Petr. Vyřazení kormorána velkého ze seznamu zvláště chráněných druhů. 9.8.2013. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/vyrazeni-kormorana-velkeho.html>, [online] [cit.28.2.2015]

TOMÁŠKOVÁ, Lenka. Zákon č. 115/2000 Sb. - nástroj k odstraňování konfliktů mezi ochranou přírody a hospodařícími subjekty. Praha: Ochrana přírody, 2009. Ročník 65. Číslo 6. Str. 11 – 12. ISSN 1210-258X

VÁCLAVÍKOVÁ, Markéta. KOSTKAN, Vlastimil. Vnímání škod působených vydrou říční a účinnost zákona č. 115/2000 Sb. Praha: Ochrana přírody, 2009. Ročník 65. Číslo 6. Str. 13 – 17. ISSN 1210-258X.

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

VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. Správní právo. 2007, roč. XV, č. 6, s. 329 - 363. ISSN 0139-6005.

VERMOUZEK, Zdeněk. Ministr vyřadil kormorána, ale problém nevyřešil. 22.11.2012. Dostupné z: <http://www.cso.cz/index.php?ID=2418>, [online] [cit.28.2.2015]

VERNARSKÝ, M. Opatrenie všeobecnej povahy v Slovenskej republike?. Správní právo. 2009, Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. 2009, roč. 17, č. 5. s. 293 - 310.

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.

Sdělení odboru legislativního k problematice poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy za škody způsobené na rybách v rybářských revírech. Praha: Věstník Ministerstva životního prostředí, 2006. Částka 9. Ročník XVI. ISSN 0862-9013

VITÍK, Matyáš. Kormorán velký byl vyřazen ze seznamu zvláště chráněných druhů. 21. 11. 2012. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/news_121121_Kormor%C3%A1n, [online] [cit.28.2.2015]

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva), publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s.

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

Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva z r. 1971 (Ramsarská úmluva, pub. pod č. 396/1990 Sb.)

Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin z r. 1973

Směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, v platném znění⁴³¹

Směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v platném znění

Zákon č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavením řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), 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

Vyhláška č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón

Judikatura

Nález Ústavního soudu, ze dne 23.5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9.9. 2010, sp. zn. II ÚS 2264/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2.11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (1. rep.) ze dne 8. 12. 1924, publ. v Boh A 4205/1924 Sb. NSS

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (1. rep.) ze dne 17. 9. 1925, publ. v Boh A 4910/1925. Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11. 2006, č.j. 2 Ao 1/2006-47, publ. pod č. 1680/2008 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, publ. pod č. 1276/2007 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publ. Pod č. 1795/2010 Sb. NSS.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100 publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8. 2010, č.j. 2 Ao 3/2010-55, publ. pod č. 2141/2010 Sb. NSS

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2. 2011, č.j. 5 Ao 1/2011-22, publ. pod č. 2465/2012

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12. 2011, č.j. 3 Ao 7/2011-48

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

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 540/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 73/2004

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 446/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 3206/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 3961/2009

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

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

Dopis předsedy Legislativní rady vlády ze dne 18. října 2007, č. j. 15215/07-KML.

Ostatní zdroje

CBD, The convention on biological diversity, List of parties, dostupné na: <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>, [online]. [cit. 2015-03-01],

Druhá ochrana. Dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/>, [online]. [cit. 2015-03-11]

Důvodová zpráva k návrhu zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Poslanecká sněmovna (volební období 1998 až 2002). Tisk č. 445

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 90/0, 6. volební období, od 2010, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=90&CT1=0>, [online]. [cit. 2015-01-09]

EEA report-in- Klimatická změna jako oslovení a výzva, Dostupné:http://www.studentsummit.cz/data/1296051314990BGR_UNEP_Biodiverzita.pdf, [online]. [cit. 2015-03-01]

Hodnocení dopadů regulace – malá RIA, závěrečná zpráva, Vyřazení kormorána velkého ze zvlášť chráněných druhů, Obecná část.

Konference českého rybářského svazu o kormoránovi. Dostupné na <http://www.chytej.cz/clanky/1168/konference-crs-o-kormoranovi/>, [online] [cit.28.2.2015],

Litorální voda. dostupné na <http://www.enviweb.cz/eslovník/795>, [online] [cit.28.2.2015]

Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí, Dostupné z:http://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_smlouvy, [online]. [cit. 2015-02-14]

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

NATURA 2000. dostupné z www.natura.cz, [online]. [cit. 2015-03-11]

Ochrana životního prostředí EU a její význam pro podnikatele. Dostupné z: [http://www-1.sysnet.cz/projects/env.web/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/f93f824b319a4a71c1256b3e003d8de9/\\$FILE/Kapitola1.pdf](http://www-1.sysnet.cz/projects/env.web/zamest.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/f93f824b319a4a71c1256b3e003d8de9/$FILE/Kapitola1.pdf), [online]. [cit. 2015-02-14]

Platné právní předpisy a jejich výklady. Dostupné z:http://www.mzp.cz/cz/platne_pravni_predpisy, [online]. [cit. 2015-03-11].

Politika životního prostředí: obecné zásady a základní rámec. Dostupné:http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html, [online]. [cit. 2015-03-11]

Předpisy ČR. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/>, [online]. [cit. 2015-03-11].

ŘO IOP NAVYŠUJE ALOKACI VÝZVY NA ÚZEMNÍ PLÁNY. 16.12.2010. Dostupné z:http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/Integrovaný-OP/Novinky_article/RO-IOP-navysuje-alokaci-vyzvy-na-uzemni-plany, [online]. [cit. 2015-03-09]

Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>, [online]. [cit. 2015-01-09]

The IUCN Redlist of Threatened species, IUCN, dostupné na: <http://www.iucnredlist.org/>, [online]. [cit. 2015-03-01]

Úmluva o biologické rozmanitosti z Rio de Janeiro. Dostupné z:http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/128102_cs.htm, [online]. [cit. 2015-03-11].

Výkon státní správy v druhové ochraně, dostupné na:<http://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/vykon-statni-spravy-v-druhove-ochrane/>, [online]. [cit. 2015-02-24]

9. Seznam obrázků, tabulek a přílohy

Obrázek 1 Populace kormorána velkého v Evropě.....	55
Obrázek 2 Výsledky kontrol v období 4.5.-29.5.....	59
Obrázek 3 Početnost kormoránů ve škodném období 23.2 do 20.4.	62
Obrázek 4 Náhrada škody způsobena kormoránem velkým v ro 2010	65
Obrázek 5 Výskyt kormorána velkého v ČR.....	67
Obrázek 6 Počet jedinců kormorána a počet zastřelených jedinců.....	69
Obrázek 7 Výše škody způsobena zvlášt' chráněnými živočichy 2003-2014.....	74
Tabulka 1 Kompetence státní správy při vydávání rozhodnutí a opatření obecné povahy .	47
Tabulka 2 Příklad výpočtu náhrady škod za škodné období 23. 2. – 20. 4.	60
Tabulka 3 Identifikace škodných událostí za celé škodné období.....	63
Tabulka 4 Škoda způsobena vybranými zvlášt' chráněnými živočichy od roku 2003 do 2009	65
Tabulka 5 Škoda způsobena vybranými zvlášt' chráněnými živočichy od roku 2010 do 2013	68

Příloha 1 Obrázek kormorána velkého (*Phalacrocorax carbo*)



Zdroj www.priroda.cz, [online]. [2015-02-24]