

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Hanuš

Právní režim ochrany ptactva

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní režim ochrany ptactva vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. listopadu 2011

.....

Jan Hanuš

Poděkování

Chtěl bych tímto poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za odborné vedení a za cenné připomínky a návrhy.

Obsah

Úvod	5
1. Právní režim ochrany biodiverzity na mezinárodní úrovni	7
2. Právní ochrana ptactva na úrovni EU	13
2. 1. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků.....	16
2. 2. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.....	19
2. 3. Soustava Natura 2000.....	21
2. 4. Vyhlašování ptačích oblastí v EU.....	22
2. 5. Vyhlašování evropsky významných lokalit v EU.....	25
3. Implementace unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva	28
3. 1. Judikatura SDEU vztahující se k implementaci směrnic.....	32
3. 2. Implementace legislativy pro vytvoření soustavy Natura 2000 v ČR.....	39
3. 3. Implementace legislativy pro vytvoření soustavy Natura 2000 v SR.....	48
Závěr	52
Použité zdroje	54
Česká literatura.....	54
Zahraníční literatura.....	56
Internetové zdroje.....	57
Judikatura Soudního dvora EU.....	58
Právní dokumenty.....	59
Shrnutí	60
Summary	61
Klíčová slova	62
Keywords	63

Úvod

Příroda je jednou z nejdůležitějších součástí životního prostředí člověka, a proto je povinností každého jedince ji chránit. Ochrana životního prostředí je tedy nutné v současnosti věnovat náležitou pozornost, jelikož je významnou a nezbytnou lidskou aktivitou, kterou se alespoň tlumí, pokud přímo neodstraňují, negativní dopady lidských činností na biosféru.¹ V posledních desetiletích došlo na evropském kontinentu k dynamickému rozvoji, který pro člověka sice znamenal zlepšení kvality jeho života, avšak tento rozvoj má i svou stinnou stránku, jež je spojena s významným úbytkem biologické rozmanitosti. Na území Evropy dochází k neustálému zhoršování stavu přírodních stanovišť živočichů a narůstá počet druhů, které jsou v přírodě ohroženy. Ztráta biologické rozmanitosti je tak v současnosti jedním z podstatných globálních problémů životního prostředí, na který je potřeba reagovat i za využití právních nástrojů. Ochrana životního prostředí je věnována velká pozornost i v Evropské Unii, která se snaží úbytku biologické rozmanitosti zabránit prostřednictvím vybudování soustavy Natura 2000. Soustava Natura 2000, která se skládá ze dvou součástí, a to ptačích oblastí, které jsou zřizovány na základě Směrnice o ptácích, a evropsky významných lokalit zřizovaných na základě Směrnice o stanovištích, představuje určitý minimální společný základ územní ochrany v rámci celé EU, jejímž cílem je zajistit rozmanitost druhů a celých ekosystémů v pokud možno co nejvyšší možné dosažitelné míře.²

Předkládaná diplomová práce se zabývá právním režimem ochrany ptactva. Úvodní kapitola pojednává o ochraně biodiverzity a ochraně ptactva na mezinárodní úrovni a jsou zde uvedeny relevantní úmluvy, které byly uzavřeny v této oblasti na mezinárodním poli. Následující část této práce pojednává o právní ochraně ptactva na úrovni Evropské Unie a je v ní vymezen právní režim soustavy Natura 2000, směrnice na základě kterých byla tato soustava vybudována, a také proces vyhlášení ptačích oblastí a evropsky významných lokalit na území EU. Závěrečná kapitola se zabývá implementací unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva, přičemž jsou zde vymezeny jednotlivé fáze implementace, dále také relevantní judikatura Soudního dvora EU a následně je charakterizován proces

¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 5.

² PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 12.

implementace soustavy Natura 2000 do národních legislativ v České republice a na Slovensku.

1. Právní režim ochrany biodiverzity na mezinárodní úrovni

Pro oblast ochrany biodiverzity, stejně jako pro ostatní složky životního prostředí hraje právo jako základní forma řízení dnešní společnosti zvláště důležitou roli. Právní režim ochrany biodiverzity je v současnosti upraven v mnoha pramenech práva životního prostředí.³ Stejskal rozlišuje z hlediska právních systémů v rámci ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost tři základní právní systémy. Jedná se o ochranu přírody v rámci systému mezinárodního práva životního prostředí, národního práva jednotlivých států a v rámci evropského kontinentu také o ochranu v rámci systému evropského unijního práva.⁴

Podle Stejskala lze všeobecně konstatovat, že v systému mezinárodního práva neexistuje žádná kodifikace práva ochrany přírody a jsou upraveny pouze dílčí otázky v jednotlivých pramenech mezinárodního práva životního prostředí.⁵ Jádrem právní úpravy mezinárodní ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost jsou především mezinárodní úmluvy.⁶ Mezinárodní úmluvy na ochranu přírody (a později všech složek životního prostředí včetně ochrany ptactva) původně neobsahovaly žádná ustanovení jejich faktického plnění, což bývalo jejich největší slabinou.⁷ Jako příklad je možné uvést Úmluvu o ochraně užitečného ptactva v zemědělství z roku 1902, která se v ochraně omezovala pouze na vyjmenované druhy ptáků, užitečné v zemědělství.⁸

V 70. letech minulého století došlo k uzavření celé řady mezinárodních úmluv v různých oblastech, které byly reakcí na předchozí prudký nárůst zájmu o problémy životního prostředí a zároveň i projevem politické vůle a snahy o jejich řešení.⁹ V tomto období v mezinárodních úmluvách z oblasti životního prostředí

³ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 9.

⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 45.

⁵ Tamtéž, s. 46.

⁶ Tamtéž, s. 61.

⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 67.

⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 72.

⁹ Tamtéž, s. 73.

dochází k posílení kontrolních mechanismů.¹⁰ K většině významných mezinárodních úmluv o ochraně přírody postupně Česká republika přistoupila, ať již sama nebo jako právní nástupce bývalého Československa. Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí našeho právního řádu na základě čl. 10 ústavního zák. č. 1/1993 Sb.¹¹

Jednou z nejúčinnějších a nejlépe fungujících smluv se na úseku ochrany biodiverzity stala Washingtonská úmluva, která byla sjednána v roce 1973, jež bývá také označována jako CITES.¹² Předmětem této Úmluvy je regulace obchodu s druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, jejichž přežití v přírodě je z různých důvodů ohroženo. Právní úprava se týká živočichů a rostlin živých i mrtvých a výrobků z nich. Ochrana poskytovaná Úmluvou spočívá v omezení mezinárodního obchodu s těmito druhy prostřednictvím povolení a potvrzení, potřebných pro jejich vývoz a dovoz. Pro účely odstupňování a odlišení právního režimu se druhy rozdělují do tří příloh podle stupně ohrožení.¹³ Ochrana se vztahuje na určité druhy a to jak na živé i mrtvé exempláře, případně také i na jejich snadno rozpoznatelné části a výrobky z nich.¹⁴

Klíčovým dokumentem v oblasti ochrany biologické rozmanitosti všech živočichů je Úmluva o zachování biologické rozmanitosti, která byla přijata v roce 1992 na celosvětové Konferenci OSN o životním prostředí konané v Rio de Janeiru.¹⁵ Mezi základní cíle této Úmluvy patří ochrana biologické rozmanitosti, která má být realizována především ochranou ekosystémů a přírodních biotopů. Dále také zdůrazňuje cíle udržitelného využívání složek biologické rozmanitosti, čímž se výrazně odlišila od dosavadních smluv na ochranu přírody. Mezi základní cíle této Úmluvy rovněž spadá rovnoměrné a spravedlivé rozdělení přínosů,

¹⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 67.

¹¹ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 13.

¹² JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 77.

¹³ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 13-14.

¹⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 77.

¹⁵ Tamtéž, s. 86.

plynoucích z využívání genetických zdrojů.¹⁶ Státy, které k Úmluvě přistoupí, se také zavazují, že připraví plány ochrany a rozumného využívání druhového bohatství, provedou průzkum zdrojů a zahrnou tyto plány do svých strategií rozvoje. Požaduje se rovněž, aby signatářské státy vyhlásily zákonnou ochranu ohrožených druhů i jejich prostředí a aby nadále rozšiřovaly svá chráněná přírodní území.¹⁷ Vyspělé státy by také měly pomáhat chudším zemím v uskutečňování jejich ochranných programů poskytnutím vhodných technologií.¹⁸ Podle Úmluvy je nejúčinnější metodou udržení biologické rozmanitosti ochrana populací druhů v jejich v jejich přirozeném prostředí – tzv. ochrana in situ. Pokud to však není možné, je třeba realizovat ochranná opatření ex situ, jež představují ochranu složek biodiverzity mimo jejich přirozená stanoviště.¹⁹ Střední cestou, která je založena na kombinaci obou přístupů ochrany biodiverzity, je důkladné monitorování a péče o vzácné a ohrožené druhy v rozlohou malých chráněných územích.²⁰ Úmluva také obsahuje základní princip, podle kterého mají státy suverénní právo využívat své vlastní zdroje v souladu se svou ekologickou politikou, mají však i odpovědnost zajistit, aby aktivity v rámci jejich působnosti nezpůsobily škody na životním prostředí jiných států nebo území za hranicemi národní působnosti.²¹

Jednou z prvních úmluv, která se zaměřila na ochranu ptactva, je Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva. Tato úmluva byla podepsána v roce 1971 v íránském Ramsaru a bývá také označována jako Ramsarská úmluva.²² Její význam spočívá v tom, že se jedná o první celosvětovou úmluvu, která se snaží o komplexní ochranu významného typu přírodního stanoviště a významných druhů živočichů na něj vázaných.²³ Cílem této úmluvy je zajištění co nejširší ochrany mokřadům jako zdrojům velkých hospodářských, kulturních, vědeckých a rekreačních hodnot, jejichž ztráta by byla z

¹⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 161.

¹⁷ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 14.

¹⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 87.

¹⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 161.

²⁰ Tamtéž, s. 166.

²¹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 86.

²² Tamtéž, s. 73.

²³ HORA, Jan a kol. *Legislativa EU a ochrana přírody*. Praha: Česká společnost ornitologická, 1998. s. 28.

hlediska ochrany přírody nenahraditelná. Hlavními objekty ochrany jsou jednak samotné mokřady a také vodní ptactvo, které je na ně vázané. Ochrana je zajišťována formou ochrany územní, druhové i zařazením nejvýznamnějších mokřadů do mezinárodního seznamu.²⁴ Na základě této úmluvy je veden jednak Seznam mokřadů mezinárodního významu, kdy každý signatářský stát této úmluvy je povinen zařadit alespoň jeden mokřad do tohoto seznamu a je také veden Seznam ohrožených mokřadů.²⁵

V roce 1979 byla v Bonnu podepsána jedna z nejdůležitějších smluv v oblasti ochrany ptactva, a to Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů. Tato úmluva je založena na tom, že ochrana a účinný management stěhovavých druhů zvířat vyžaduje sladěnou akci všech zúčastněných států v rámci jejich národní jurisdikce.²⁶ Předmětem úmluvy je ochrana ohrožených druhů ptáků a také ostatních migrujících suchozemských a mořských živočichů v celém areálu jejich výskytu a zejména na tahových cestách. Cíle této úmluvy jsou naplňovány podporou a propagací výzkumu, zajištěním bezprostřední ochrany druhů a uzavíráním dílčích dohod o ochraně jednotlivých ohrožených druhů, kterými se vytváří prostor pro užší spolupráci zemí v jednotlivých regionech.²⁷ Bonnská úmluva, obdobně jako předchozí smlouva CITES, využívá seznamu, ve kterém jsou uvedeny druhy, které jsou kriticky ohrožené a podléhají okamžité ochraně (Příloha I.) Pro státy, na jejichž území sídlí druhy uvedené na tomto seznamu, plyne povinnost zachovávat a také obnovovat sídliště těchto druhů.²⁸ Do druhého seznamu (Příloha II.) jsou zařazeny druhy stěhovavých živočichů s nepříznivým stavem z hlediska jejich ochrany²⁹, pro jejichž ochranu a využívání je žádoucí uzavírat mezinárodní dohody, a druhy stěhovavých živočichů se stavem z hlediska

²⁴ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 13.

²⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 126.

²⁶ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 80-81.

²⁷ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 14.

²⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 82.

²⁹ Stavem z hlediska jejich ochrany se rozumí *souhrn vlivů, působících na stěhovavé druhy, které se mohou projevit na jejich dlouhodobém rozšíření a početnosti*.

jejich ochrany, kterému by významně prospěla mezinárodní spolupráce prostřednictvím mezinárodní smlouvy.³⁰

Ve stejném roce jako Bonnská úmluva byla v rámci Rady Evropy přijata Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, tzv. Bernská úmluva. Jedná se o úmluvu regionální, která vytvořila substantivní pravidla pro smluvní strany a nejen pouhé proklamace cílů.³¹ Jejím cílem je ochrana planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů včetně míst jejich přirozeného výskytu, a to zejména těch druhů a lokalit, jejichž zachování vyžaduje spolupráci několika států. Zvláštní důraz se přitom klade na ohrožené a zranitelné druhy a na druhy stěhovavé.³² Tato úmluva je výjimečná v tom smyslu, že se snaží postihnout všechny aspekty ochrany flóry a fauny komplexně a za tím účelem stanoví zásady obecné ochrany všech planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů včetně jejich stanovišť, jakož i principy speciální ochrany vyjmenovaných druhů a významných lokalit jejich výskytu.³³ Přijetím úmluvy se státy zavázaly, že uvedou svou legislativu do souladu se smluvními ustanoveními o ochraně lokalit a druhů, o regulovaném využívání volné přírody, o zákazu nehumánních prostředků lovu a zabíjení živočichů. Dále se signatářské státy zavázaly splnit požadavek, že ochrana přírody se stane součástí celostátní politiky, k níž se přihlédne při plánování a řízení hospodářského rozvoje a také, že státy budou podporovat vzdělání a rozšiřování informací o potřebě zachovat druhy a jejich stanoviště ve volné přírodě. Součástí této úmluvy jsou čtyři přílohy se seznamy ohrožených druhů rostlin, živočichů a nedovolených způsobů lovu.³⁴ Přínosným počinem se v roce 1989 stalo doporučení Stálého výboru Bernské úmluvy, aby smluvní strany na svém území vytvářely soustavy celoevropsky významných lokalit s výskytem cílových druhů a poddruhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a biotopů a typů přírodních stanovišť.³⁵ Na základě tohoto doporučení byla v roce 1996 přijata rezoluce, která

³⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 138.

³¹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 84.

³² STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 14.

³³ KUČERA, Jan. Bernská úmluva o ochraně evropské přírody. *Zpravodaj MŽP*, 1993, č. 3, s. 17.

³⁴ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 14.

³⁵ PLESNÍK, Jan. Bernská úmluva oslavila 25. výročí. *Ochrana přírody*, 2005, č. 3, s. 85-86.

z těchto lokalit celoevropského významu vedla ke vzniku soustavy Smaragd.³⁶ Bernská úmluva je také velmi významná tím, že většina jejích ustanovení má mandatorní charakter a důležitý je i administrativní systém, který vytvořila k zabezpečení jejího řádného provedení.³⁷

Co se týče mezinárodní scény, tak podle de Sadeleera se základním pilířem mezinárodní environmentální politiky stalo Evropské Společenství, neboť bez aktivního zapojení ES by v této oblasti některé³⁸ z mezinárodních smluv nebyly vůbec uzavřeny.³⁹ ES přijalo celou řadu mnohostranných mezinárodních úmluv na základě tzv. rozhodnutí. Jedná se například o závazky z přistoupení k Bernské úmluvě (Rozhodnutí Rady č. 82/72/EHS), k Bonnské úmluvě (Rozhodnutí Rady č. 82/461/EHS) nebo také k Úmluvě o biodiverzitě (Rozhodnutí Rady č. 93/626/EHS).⁴⁰ Tyto mezinárodní úmluvy ratifikované ES se tak staly součástí unijního práva.⁴¹

³⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 121.

³⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 86.

³⁸ Např. Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti; Kjótský protokol.

³⁹ DE SADELEER, Nicolas. EC Law and Biodiversity. In: MACRORY, Richard. *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?* Groningen: Europa Law Publishing, 2006. s. 368.

⁴⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 43.

⁴¹ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 25.

2. Právní ochrana ptactva na úrovni EU

V rámci této kapitoly se zaměřím na problematiku životního prostředí a na vývoj ochrany ptactva v rámci práva EU. Ochrana biologické rozmanitosti (kam spadá samozřejmě i ochrana ptactva) je nedílnou součástí politiky životního prostředí EU.⁴² Politika životního prostředí prošla dlouhým vývojem a zpočátku nebyla vůbec zahrnuta do společných politik Evropských společenství.

Před přijetím Jednotného evropského aktu ES v oblasti ochrany životního prostředí pouze kopírovalo integrační snahy mezinárodních organizací. Na základech těchto mezinárodních úmluv byl vytvořen rámec environmentální politiky ES, která byla formulována v jednotlivých akčních programech pro životní prostředí.⁴³ První akční program ochrany životního prostředí byl přijat v roce 1973 a byl založen na výsledcích konference OSN o životním prostředí, která se konala v roce 1972 ve Stockholmu. V tomto akčním programu byly stanoveny právní zásady a priority, kterými se měla řídit ekologická politika ES. V dalších akčních programech byly následně stanoveny zásady ekologické politiky (Druhý akční program) nebo také byla vymezena potřeba integrace politiky ochrany životního prostředí do ostatních politik ES a zdůrazněn princip prevence (Třetí akční program).⁴⁴ Prvních pět akčních programů pro životní prostředí bylo přijato ve formě sdělení Komise ostatním orgánům Společenství. I přesto, že se jedná o dokumenty, které nejsou právně závazné, byly významným nástrojem ochrany životního prostředí v době, kdy pro tuto oblast chyběl dostatečný právní rámec.⁴⁵

V současnosti je platný Šestý akční program Společenství pro životní prostředí pro období 2002-2012, jehož jednou z hlavních priorit je zamezení úbytku biodiverzity a mezi další klíčové priority zahrnuje boj proti klimatickým změnám, ochranu přírody, ochranu zdraví a odpovědné nakládání s přírodními zdroji a odpadem.⁴⁶

⁴² STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 239.

⁴³ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 43.

⁴⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 11.

⁴⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 17-18.

⁴⁶ DE SADELEER, Nicolas. EC Law and Biodiversity. In: MACRORY, Richard. *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?* Groningen: Europa Law Publishing, 2006. s. 358.

Avšak tento Akční program již oproti předešlým pěti akčním programům nemá formu právně nezávazného sdělení, jelikož byl přijat jako tzv. rozhodnutí, které je na základě článku 288 SFEU závazným pramenem unijního práva.

Právo životního prostředí je na úrovni práva EU obsaženo v pramenech primárního a sekundárního práva. Co se týče primárního práva, tak ve Smlouvě o EHS z roku 1957 nebylo životní prostředí zmíněno a členské státy v této oblasti nesvěřily ES žádné kompetence ani rozpočtové zdroje. Ochrana životního prostředí pak byla nepřímo zmíněna ve Smlouvě o Euratomu z roku 1957, avšak jenom v souvislosti s ochranou proti ionizujícímu záření. Poprvé byla politika životního prostředí v primárních pramenech unijního práva výslovně zakotvena až Jednotným evropským aktem, který vstoupil v platnost v roce 1987.⁴⁷ V tomto aktu byly vymezeny základní zásady a cíle ochrany životního prostředí, včetně postupů, jakými se má těchto cílů dosáhnout a jak budou tyto zásady následně prosazovány.

Jednotný evropský akt také zavedl hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti životního prostředí, což nepodporovaly všechny vlády členských států, neboť se obávaly situace, že by členský stát musel implementovat směrnici, proti které hlasoval v Radě.⁴⁸ V dalším období docházelo v rámci primárních pramenů k posilování politiky životního prostředí, což bylo potvrzeno i Maasrichtskou smlouvou a také prohloubeno smlouvou Amsterodamskou, jež deklarovala udržitelný rozvoj jako jeden z cílů politiky životního prostředí a jako hlavní zásadu Společenství definovala vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.⁴⁹ Lisabonská smlouva klade důraz na myšlenku trvale udržitelného rozvoje, jakožto jedné z hlavních zásad ochrany životního prostředí, a dále tento princip konkretizuje a rozvíjí.

V rámci primárního práva je významný článek 11 SFEU, neboť je v něm zakotven princip integrace environmentální politiky. V tomto článku je uvedeno, že *“požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného*

⁴⁷ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVIČ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 11.

⁴⁸ FOLMER, Henk, JEPPESEN, Tim. Environmental policy in the European Union: Community competence vs member state competence. *Journal of Economic and Social Geography*, 2003, roč. 94, č. 4, s. 512.

⁴⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 239.

rozvoje.⁵⁰ Princip komplexní a integrované ochrany životního prostředí je tak považován za jeden ze stěžejních a nejvýznamnějších principů environmentální politiky a unijního práva vůbec.⁵¹

Základním primárním pramenem práva životního prostředí je v současné době především Smlouva o fungování EU, která má prioritu před ostatními prameny práva EU. Životním prostředím se v rámci SFEU zabývá především Hlava XX, kde jsou v článcích 191-193 vymezeny zásadní priority pro oblast ochrany životního prostředí, včetně ochrany přírody, z hlediska interpretace práva a nástrojů ochrany životního prostředí. V ustanoveních článků 191-193 jsou vymezeny cíle politiky životního prostředí, zásady, kterými se politika EU řídí při dosahování cílů stanovených v čl. 191 odst. 1, dále jsou také upřesněny ostatní okolnosti při tvorbě společně politiky životního prostředí, stanoveny legislativní postupy při přijímání legislativy evropskými orgány a vymezeny další opatření na ochranu životního prostředí. Ustanovení v článcích 191-193 SFEU zakotvující ochranu životního prostředí však nejsou bezprostředně aplikovatelná, a proto je nutné, aby byly provedeny v sekundární legislativě.

V unijním právu je ochrana živočichů upravena především sekundárním právem, tedy nařízeními, směrnicemi, rozhodnutími, případně také stanovisky a doporučeními, přičemž každý z těchto pramenů unijního práva životního prostředí vyžaduje odlišný způsob legislativní implementace.⁵² Oblast ochrany přírody je regulována převážně směrnicemi, jež jsou do praxe uváděny příslušným⁵³ národním zákonem.⁵⁴ Výjimkou je úprava regulace obchodování s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin podle Washingtonské úmluvy CITES, kde jsou výlučně nařízení (hlavní nařízení Rady č. 338/97/ES a prováděcí nařízení Komise).⁵⁵ Podle Krále je možné směrnici vymežit jako „specifický komunitární legislativní akt, který je závazný pro členské státy pouze co do výsledku, jehož

⁵⁰ Viz čl. 11 SFEU.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Integrace a právo životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2006, č. 2, s. 10.

⁵² STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 87.

⁵³ V roce 2004 byla v ČR přijata tzv. euronovela zákona č. 114/1992 Sb., zákon č. 218/2004 Sb., který nabyl účinnosti 28. 4. 2004. Prostřednictvím tohoto zákona byly transponovány dvě nejvýznamnější směrnice ES v oblasti ochrany ptactva, a to Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích.

⁵⁴ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 15.

⁵⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 88.

*dosažení směrnice požadují, s tím, že volba forem a prostředků jeho dosažení se ponechává na členských státech.*⁵⁶ Směrnice jsou do národních právních řádů členských států inkorporovány procesem, který je označován jako transpozice. Zatímco směrnice mají přímý účinek pouze výjimečně jako důsledek nesprávné implementace na národní úrovni, jsou nařízení přímo aplikovatelná ve všech členských státech, tedy nejsou adresována pouze státům, jak je tomu u směrnic.⁵⁷ Nejdůležitější z předpisů upravujících ochranu přírody v evropském unijním právu jsou Směrnice o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.⁵⁸

2. 1. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků

V roce 1979 přijala Rada Evropských společenství směrnicí 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, přičemž v roce 2009 byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků (označovaná také jako tzv. Směrnice o ptácích) se stala první závaznou normou na půdě ES v oblasti ochrany přírody. Směrnice vychází z akčního programu ES o životním prostředí z roku 1973, který formuloval požadavek na zabezpečení zvláštní ochrany ptáků, z rozhodnutí Rady ES a zástupců vlád členských států ze 17. 5. 1977 o implementaci politiky ES a akčního programu o životním prostředí.⁵⁹ Podle Plesníka a Pokorného znamenala na svou dobu průkopnický čin, neboť na konci 70. let celosvětově převládalo druhové pojetí ochrany, kdy vybrané živočišné a rostlinné druhy, zejména ohrožené, byly formálně vyhlášeny za zákonem chráněné. Právní ochrana se v té době tedy obvykle vztahovala pouze na jedince určitých druhů a právě až Směrnice o ptácích vnesla do řízené péče o organismy do té doby nepřiliš běžné postupy.⁶⁰

⁵⁶ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. IX.

⁵⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 88.

⁵⁸ Tamtéž, s. 43.

⁵⁹ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 234.

⁶⁰ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. *Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR*. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 259.

Cílem této směrnice je zajištění ochrany všech druhů ptáků, které se přirozeně vyskytují na evropském území členských států ES.⁶¹ Tato směrnice, jež představuje základní stavební kámen unijní právní úpravy ochrany ptáků, zakotvila nejen ochranu všech volně žijících ptáků ve všech vývojových stádiích, tedy obecnou ochranu celého taxonu, ale také zavedla ochranu jimi obývaných stanovišť (biotopů).⁶² Ochrana se tedy ve směrnici nevztahuje pouze na ptáky, ale také i na jejich vejce, hnízda a stanoviště. Na základě této směrnice nelze ptáky držet, odebírat z přírody, lovit, nabízet je, obchodovat s nimi a také je usmrcovat.⁶³

Směrnice o ptácích dále také stanoví přesná pravidla ochrany, avšak připouští, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, jednoznačně definované a kontrolovatelné odchylky z uvedené obecné ochrany a to z určitých přesně vyjmenovaných důvodů.⁶⁴ Klíčovou povinností pro členské podle Směrnice o ptácích je vyhlásit pro vybrané mimořádně zranitelné ptačí druhy a poddruhy, zařazených do přílohy I, nejvhodnější oblasti pro jejich ochranu (Special Protection Areas - SPAs, v ČR nazvané „ptačí oblasti“⁶⁵) a zajistit jim odpovídající ochranná opatření.⁶⁶ Členské státy jsou tak zavázány určit pro tyto druhy z hlediska počtu i rozlohy nejvhodnější lokality nebo oblasti jako zvláště chráněná území (SPA). Podle čl. 4 odst. 4 Směrnice o ptácích s ohledem na ochranu oblastí, uvedených v odstavcích 1 a 2, jsou členské státy povinny přijmout vhodná opatření pro vyloučení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoliv rušivých zásahů negativně ovlivňujících ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku.⁶⁷ V uvedených oblastech tak musejí členské státy zabránit znečištění nebo zhoršení stanovišť či jakémukoliv rušení, které by mělo nežádoucí vliv na tyto ptáky.⁶⁸

⁶¹ DE SADELEER, Nicolas. EC Law and Biodiversity. In: MACRORY, Richard. *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?* Groningen: Europa Law Publishing, 2006. s. 362.

⁶² PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 259.

⁶³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 341.

⁶⁴ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 15.

⁶⁵ Viz § 3 odst. 1 písm. r, § 45e zákona o ochraně přírody. Na Slovensku jsou ptačí oblasti označovány jako „chráněné vtačie uzemie“

⁶⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 237.

⁶⁷ Viz Směrnice o ptácích.

⁶⁸ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 235.

Dále jsou státy také povinny přijmout obdobná opatření pro oblasti rozmnožování, pelichání a přezimování a tahové zastávky pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů, které nejsou uvedeny v příloze I. Zvláštní důraz je směrnicí kladen na ochranu mokřadů, ve které se uvádí, že členské státy věnují zvýšenou pozornost mokřadům, zejména mokřadům mezinárodního významu.⁶⁹ V přílohách II/1 a II/2 této směrnice jsou uvedeny seznamy druhů, které mohou být, s ohledem na početnost populace, zeměpisné rozšíření a míru rozmnožování v unii, loveny podle legislativy daného státu.⁷⁰ Značným přínosem Směrnice o ptácích je důsledné propojení ochrany jedinců a populací, což nejlépe dokládá skutečnost, že tato právní norma vyjmenovává mezi způsoby, jak zachovat dostatečnou rozmanitost a rozlohu stanovišť, významných pro opeřence, kromě vyhledávání chráněných území i řízenou péči o uvedené biotopy, a to i v nechráněné krajině.⁷¹

I když vlastní text směrnice nehovoří o žádných kritériích, jak mají být ptačí oblasti určeny, platí, že se pro jejich identifikaci používají kritéria připravená mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptáků BirdLife International v rámci programu Významných ptačích území (Important Bird Areas - IBAs).⁷² Dále také směrnice stanoví pravidla ochrany ptáků, jejich lovu a uvádění na trh a stanoví zakázané prostředky a způsoby lovu a také obsahuje seznam druhů, které mohou být loveny podle národní legislativy daného státu. Členské státy jsou zavázány zajistit to, že lov těchto druhů nenaruší úsilí o jejich ochranu.⁷³

Směrnice o ptácích tedy zakotvila ochranu všech volně žijících ptáků ve všech vývojových stádiích, zavedla ochranu jimi obývaných stanovišť a také zavázala členské státy k zajištění ochrany všem druhům ptákům uvedených nejen v příloze I, ale i ochranu pro druhy nevyskytujících se na území daného státu. Tento propracovaný systém ochrany sice zdůraznil moderní přístupy v péči o přírodní dědictví, nicméně jistou jeho nevýhodou bylo, že se zaměřuje pouze na jeden živočišný druh. Na konci 80. let 20. století se tak obrátila pozornost na ještě obecnější přístup – na ochranu, péči a udržitelné využívání biologických zdrojů.

⁶⁹ Viz čl. 4 Směrnice o ptácích.

⁷⁰ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*. 2005 (1), s. 8.

⁷¹ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 259.

⁷² Na rozdíl od SPAs však IBAs nemají legislativní zakotvení, jde pouze o kategorii pro vědecko-výzkumné, osvětové, výchovné a vzdělávací účely.

⁷³ STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. s. 15-16.

Jako svůj výrazný příspěvek ke globální ochraně biodiverzity přijala ES ještě před Konferencí OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiru druhou významnou směrnicí na ochranu přírody, a to Směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.⁷⁴

2. 2. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice č. 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. směrnice o stanovištích) byla přijata za účelem ochrany a uchování biologické rozmanitosti živočichů a rostlin a stanovišť (habitats) na území členských států EU.⁷⁵ Tato směrnice vychází z Akčních programů ES o životním prostředí z let 1987 a 1992, které zahrnují opatření na ochranu přírody a přírodních zdrojů.⁷⁶ Snaží se reagovat na stav přírody v západní Evropě, kde velká část chráněných stanovišť představuje těžko nahraditelná útočiště pro ochranu přírody důležitých druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů.⁷⁷

Směrnice zakotvuje druhovou a územní ochranu přírody, a také má za cíl přispět k ochraně a uchování biologické rozmanitosti volně žijících živočichů (kromě ptáků) a planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť (habitats) na území členských států ES.⁷⁸ Územní ochrana podle směrnice o stanovištích zahrnuje zejména vyhlášení lokalit s přírodními stanovišti významnými z hlediska ochrany přírody v ES (Příloha I směrnice) nebo stanovišť z pohledu ochrany přírody cílových druhů ohrožených rostlin a živočichů (Příloha II směrnice) za lokality významné pro Společenství neboli tzv. evropsky významné lokality (Sites of

⁷⁴ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 260.

⁷⁵ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*, 2005, č. 1, s. 8.

⁷⁶ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. s. 244.

⁷⁷ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 260.

⁷⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 342.

Community Importance – SCI).⁷⁹ Směrnice o stanovištích kromě územní ochrany vybraných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin zařazených v příloze II obsahuje i druhovou ochranu vybraných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin zařazených v příloze IV a V. U vybraných druhů a rostlin směrnice zavádí přísné zákazy, např. chovu, prodeje, nabízení k prodeji, sběru, odběru, rušení, ničení, atd.⁸⁰ Směrnice o stanovištích také ukládá povinnost zřídit pro některé druhy a poddruhy, zahrnuté do přílohy II, další typ chráněných území – zvláštní oblasti ochrany (Special Areas of Conservation – SAC).⁸¹ Směrnice dále umožňuje, aby Rada na návrh Komise rozhodla o vyhlášení určité oblasti za zvláštní oblast ochrany (SAC), a to i v případě lokality, jež členský stát, na jehož území se daná lokalita nachází, za zvláště chráněnou oblast nenavrhl, pokud je považována za významnou pro Společenství.

Směrnice také ukládá povinnost pro členské státy EU, aby zabezpečily ochranu stanovišť, aniž by se na nich bezpodmínečně musel vyskytovat některý ze zmiňovaných chráněných druhů. Příloha I směrnice vyjmenovává typy a přírodních a také polopřírodních stanovišť, pro které rovněž musí být vyhlášovány zvláštní oblasti ochrany.⁸² Obdobně jako u Směrnice o ptácích umožňuje i Směrnice o stanovištích v opodstatněných případech udělit z této přísné ochrany jednotlivé výjimky.⁸³ Existuje tak možnost vydání rozhodnutí o odchylném řešení, z důvodu jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody, taxativně vymezeného v čl. 16 směrnice.⁸⁴

Jak oblasti zvláštní ochrany (SPA), zřizované podle Směrnice o ptácích, tak zvláštní oblasti ochrany (SAC), jejichž vyhlášení ukládá členským státům EU právě Směrnice o stanovištích, mají dohromady vytvářet soustavu chráněných území, významných z hlediska ES, která je označována jako soustava Natura 2000.⁸⁵ K naplnění cílů, které jsou z pohledu Společenství významné pro zajištění ochrany biologické rozmanitosti, hraje soustava Natura 2000 klíčovou roli, neboť

⁷⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 282.

⁸⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 344.

⁸¹ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. *Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 260.

⁸² Tamtéž, s. 260.

⁸³ Tamtéž, s. 260.

⁸⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 344.

⁸⁵ PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. *Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 261.

zajišťuje příznivý stav populací vybraných druhů živočichů a rostlin a také příznivý stav přírodních stanovišť na evropském kontinentu.

2. 3. Soustava Natura 2000

Historicky nejstarším přístupem k ochraně biologické rozmanitosti je druhově orientovaný přístup, který je založen na ochraně jednoho konkrétního druhu, poddruhu a jejich populací nebo skupiny příbuzných či jinak spjatých druhů.⁸⁶ Již od 70. let 20. století se však začal rozvíjet přístup územní, jehož cílem je ochránit celý ekosystém, a tak poskytnout mimo jiné i ochranu všem druhům v něm žijícím. Tento proces započatý v 70. letech lze potvrdit tendencí vytvářet celé soustavy chráněných území jako reprezentativního vzorku biologické rozmanitosti. Jako příklad je možné uvést evropskou soustavu chráněných území Smaragd, biosférické rezervace mezinárodního významu UNESCO Člověk a biosféra (MAB) nebo také soustavu chráněných území ES Natura 2000.⁸⁷ Soustava Natura 2000 vznikla na půdě ES, které se od všech ostatních mezinárodních organizací výrazně odlišuje především tím, že od členských států získalo pravomoc vytvářet právní normy závazné nejen pro tyto státy, ale i pro vnitrostátní subjekty těchto států.⁸⁸ Natura 2000 tak má v evropském prostředí nezpochybnitelný význam, neboť u ní jako jediné z těchto tří výše jmenovaných soustav existuje soudně vymahatelný závazek na zřízení soustavy chráněných území.⁸⁹

Co se týče pojmu Natura 2000, tak není konkrétně zmíněn v žádném z primárních pramenů Evropského práva. Tento pojem však lze vymezit na základě sekundárního práva a to konkrétně na základě článku 3 odst. 1 Směrnice o stanovištích.⁹⁰ Na základě tohoto článku je možné Naturu 2000 vymezit jako

⁸⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 39.

⁸⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 13.

⁸⁸ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde, 2006. s. 63.

⁸⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 40 a s. 282.

⁹⁰ Anglické znění článku 3 odst. 1 Směrnice o stanovištích zní takto: „A coherent European ecological network of special areas of conservation shall be set up under the title Natura 2000. This network, composed of sites hosting the natural habitat types listed in Annex I and habitats of the species listed in Annex II, shall enable the natural habitat types and the species' habitats concerned to be maintained or, where appropriate, restored at a favourable conservation status in their natural

evropskou ekologickou soustavu, kterou tvoří zvláštní chráněná území zřizovaná podle Směrnice o ptácích a zvláštní oblasti ochrany zřizované podle Směrnice o stanovištích. Tato evropská soustava chráněných území, která zaobírá téměř pětinu rozlohy území Evropské unie, je podle Evanse pravděpodobně nejrozsáhlejší světovou soustavou k ochraně biologické rozmanitosti.⁹¹ Vytvoření soustavy Natura 2000 ukládají dva nejdůležitější právní předpisy EU na ochranu přírody, a to Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích.⁹² V obou těchto směrnicích je vyjádřeno, že jejich hlavním cílem je ochrana biologické rozmanitosti a za tím účelem jsou všechny členské státy povinny vybrat nejhodnotnější území a zajistit jejich ochranu a vedle toho také zajistit i příslušnou ochranu druhovou.⁹³

Soustava Natura 2000 je tvořena jednak tzv. lokalitami významnými pro Společenství (Sites of Community Importance - SCIs), nebo-li evropsky významnými lokalitami, které mají členské státy povinnost vyhlásit na základě Směrnice o stanovištích, a také tzv. oblastmi zvláštní ochrany (Special Protection Areas – SPAs), které státy povinně vyhláší na základě Směrnice o ptácích. Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast.⁹⁴ V současné době Natura 2000 chrání na území celé EU cca 253 nejohroženějších druhů stanovišť, 200 druhů živočichů, 434 druhů rostlin a 181 druhů ptáků.⁹⁵

2. 4. Vyhlásování ptačích oblastí v EU

Jak jsem již uvedl výše, soustava Natura 2000 je tvořena evropsky významnými lokalitami (SCI) a ptačími oblastmi (SPA), přičemž ustavení obou zmíněných typů chráněných oblastí probíhá značně odlišným mechanismem. Na

range. The Natura 2000 network shall include the special protection areas classified by the Member States pursuant to Directive 79/409/EEC.“

⁹¹ EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 291.

⁹² POKORNÝ, Jiří. Natura 2000 v České republice. Praha: AOPK, 2006. nečíslováno

⁹³ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 12.

⁹⁴ POKORNÝ, Jiří. Natura 2000 v České republice. Praha: AOPK, 2006. nečíslováno

⁹⁵ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 13.

rozdíl od vyhlášení evropsky významných lokalit (SCI) je proces vyhlášení ptačích oblastí (SPA) podle Směrnice o ptácích výlučnou záležitostí jednotlivých států. Členské státy mají za povinnost vyhlásit SPA nejen pro všechny druhy ptáků uvedené v příloze I Směrnice o ptácích, ale také pro tažné druhy ptáků, které nejsou v této příloze uvedeny. SPA, která jsou ustavena podle Směrnice o ptácích, se stávají součástí soustavy Natura 2000 automaticky ihned po svém vyhlášení členským státem. Pro ptačí oblasti (SPA) není ve Směrnici o ptácích stanoven žádný mechanismus ani žádná kritéria výběru těchto oblastí (s výjimkou druhů ptáků uvedených v příloze I), a tak může tuto chráněnou oblast vyhlásit každý členský stát samostatně.⁹⁶

Ve směrnici tedy není nikde stanoveno, kolik území a o jaké velikosti má být vyhlášeno za SPA, avšak Soudní dvůr EU v několika svých rozhodnutích dovodil, že se při vymezení SPA vychází z kritérií mezinárodní nevládní organizace BirdLife International.⁹⁷ Na základě návrhů této mezinárodní nevládní organizace na ochranu ptáků a jejich prostředí byla navržena kritéria pro určování ptačích oblastí, která jsou založena na požadavcích pro výběr významných ptačích území (IBA – Important Bird Areas). Ačkoliv nejde o právně závazný předpis, tak právě na základě rozsudků Soudního dvora EU se jedná o dokument, který umožňuje posoudit, zda žalovaný členský stát splnil svou povinnost určit co do počtu i rozlohy nejvhodnější oblasti pro ochranu cílových chráněných druhů jako ptačí oblasti.⁹⁸ Členské státy tak mají volnost při výběru nejvhodnějších míst, ale výběr SPA musí být proveden na základě platných ornitologických kritérií.⁹⁹

Požadavky pro vyhlášení ptačích oblastí stanoví čl. 4 Směrnice o ptácích. Článek 4 odst. 1 stanoví, že členské státy klasifikují území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako oblasti zvláštní ochrany ptáků, určené pro ochranu druhů z přílohy I. Směrnice. Na základě čl. 4 odst. 2 členské státy přijmou obdobná opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v příloze I směrnice, přičemž vezmou v úvahu potřebu jejich ochrany, pokud jde o oblasti jejich rozmnožování, pelichání a přezimování a místa zastávek na jejich

⁹⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 343.

⁹⁷ SDEU: Rozsudek ze dne 11. července 1996, Spojené království – „Lappel Bank“, C-44/95.; SDEU: Rozsudek ze dne 19. května 1998, Komise vs. Nizozemí, C-3/96.

⁹⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 265-266.

⁹⁹ HORA, Jan, MARHOUL, Pavel. Návrh oblastí ochrany ptáků v České republice. *Ochrana přírody*, 2002, č. 7, s. 195.

trasách.¹⁰⁰ Avšak pokud členské státy nějaké území, které splňuje kritéria směrnice o ptácích, nenavrhl, může o tom, že šlo o rozpor se směrnicí, na návrh Evropské komise rozhodnout Soudní dvůr EU.¹⁰¹ Podle odst. 3 čl. 4 směrnice o ptácích členské státy zašlou Komisi všechny příslušné informace, aby mohla vyvinout odpovídající iniciativu s ohledem na koordinaci nezbytnou k zajištění toho, aby území uvedená v odstavci 1 a 2 vytvořila souvislý celek, uspokojující požadavky ochrany těchto druhů na moři i na pevnině v oblasti územní působnosti této směrnice. Ptačí oblasti (SPA) si členské státy podle kritérií směrnice o ptácích vědecky vymezí (zmapují) a vyhlásí ve své kompetenci, přičemž Evropské komisi dají pouze tyto kroky na vědomí.¹⁰²

Evropská komise pouze zjišťuje, zda-li jsou prostřednictvím vyhlášení SPA odpovídajícím způsobem chráněny všechny druhy ptáků uvedené v příloze I Směrnice o ptácích.¹⁰³ Komisi však nepřísluší jakýmkoliv způsobem zasahovat do vyhlášovacého procesu (na rozdíl od vyhlásování SAC) a může pouze podat případnou žalobu k Soudnímu dvoru EU, pokud dojde k závěru, že je směrnice porušována.¹⁰⁴ Při péči o vyhlášené ptačí oblasti existují praktická opatření, která mají zejména preventivní charakter. S ohledem na ochranu oblastí, uvedených v čl. 4 odst. 1 a 2 Směrnice o ptácích, jsou členské státy povinny přijmout vhodná opatření pro prevenci znečišťování nebo poškozování či ničení stanovišť nebo jakýchkoliv rušivých zásahů negativně ovlivňujících ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů Směrnice o ptácích.¹⁰⁵

Na základě znění článku 12 Směrnice o ptácích plyne pro členské státy povinnost předložit Komisi každé tři roky zprávu o provádění vnitrostátních předpisů vydaných na základě této směrnice. Z informací uvedených v této zprávě pak Komise každé tři roky vypracovává souhrnnou zprávu, přičemž část návrhu zprávy týkající se informací poskytnutých určitým členským státem se předkládá

¹⁰⁰ Viz čl. 4 Směrnice o ptácích.

¹⁰¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 267.

¹⁰² Viz čl. 4 Směrnice o ptácích.

¹⁰³ Na základě rozsudku C-3/96 *Commission vs. Netherlands* vyplývá z rozhodnutí SDEU, že ochranu uvedených ptačích druhů není možné zajistit přijetím jiných zvláštních opatření

¹⁰⁴ Žalobu může Komise podat na základě čl. 258 SFEU.

¹⁰⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 269.

orgánům tohoto členského státu k ověření. Konečná verze zprávy je taktéž předkládána členským státům.¹⁰⁶

2. 5. Vyhlášení evropsky významných lokalit v EU

Postup při vyhlášení evropsky významných lokalit na základě Směrnice o stanovištích se od vyhlášení ptačích oblastí v určitých aspektech liší.¹⁰⁷ Zatímco ptačí oblasti (SPA) může každý členský stát podle Směrnice o ptácích vyhlásit samostatně a Evropská komise pouze hlídá soulad vyhlášení s právními předpisy, tak vyhlášení evropsky významných lokalit (SCI) na základě Směrnice o stanovištích prochází složitým procesem navrhování do Národního seznamu a následným schvalováním Evropskou komisí.¹⁰⁸ Další rozdíl při vyhlášení těchto oblastí spočívá v tom, že SPA podle Směrnice o ptácích se stávají součástí soustavy Natura 2000 ihned po svém vyhlášení a evropsky významné lokality SCI jsou naopak zařazeny do soustavy Natura 2000 až po schválení v Bruselu a následném vyhlášení členským státem. Směrnice o stanovištích také umožňuje Komisi vyhlásit jako tzv. zvláštní oblast ochrany (SAC) i lokalitu, kterou členský stát nenavrhl, ale která je z hlediska zájmů ochrany přírody tzv. prioritní.¹⁰⁹ U těchto prioritních typů přírodních stanovišť a druhů ohrožených vymizením, které se vyskytují na evropském území členských států, nese Společenství zvláštní odpovědnost za jejich ochranu vzhledem k podílu jejich přirozeného areálu rozšíření na tomto území. Prioritní stanoviště a prioritní druhy jsou v přílohách I a II Směrnice o stanovištích označeny hvězdičkou (*).¹¹⁰ EU rozeznává kromě prioritních také tzv. „ostatní“ evropsky významné druhy a typy stanovišť, které jsou z pohledu Evropské unie také velmi cenné, avšak nejsou tak vzácné nebo ohrožené.

Jako výsledek zkušenosti s ptačí směrnici, kde proces s tvorbou sítě ptačích oblastí byl pomalý a velmi proměnlivý mezi členskými státy, Směrnice o stanovištích obsahuje jak časový harmonogram, tak postup pro hodnocení návrhů

¹⁰⁶ Viz čl. 12 Směrnice o ptácích.

¹⁰⁷ KRÄMER, Ludwig. *EC Environmental Law*. London: Sweet & Maxwell, 2007. s. 204.

¹⁰⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 283.

¹⁰⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 343.

¹¹⁰ Prioritní typy přírodních stanovišť jsou definovány v čl. 1 písm. d) Směrnice o stanovištích; prioritní druhy jsou definovány v čl. 1 písm. h) Směrnice o stanovištích.

členských států.¹¹¹ Pro vyhlášení evropsky významných lokalit jsou tedy stanoveny kritéria a proces jejich zřizování přímo Směrnicí o stanovištích. Podle čl. 4 odst. 1 této směrnice je základním předpokladem pro zřízení zvláštních oblastí ochrany (SAC) shromáždění dostatečného množství vědeckých údajů o výskytu evropsky významných druhů a typů přírodních stanovišť na území každého členského státu. Při výběru evropsky významných lokalit každý členský stát nejdříve navrhne na základě shromážděných vědeckých údajů a podle kritérií uvedených v příloze III Směrnice o stanovištích Národní seznam lokalit, který předloží Komisi. Členské státy tak klasifikují plochy, které navrhnou do národního seznamu lokalit vhodných jako lokality významné pro Společenství, s ohledem na jejich relativní význam pro ochranu každého typu přírodního stanoviště z přílohy I směrnice nebo každého druhu z přílohy II směrnice.¹¹² Na základě kritérií stanovených v příloze III směrnice a na základě příslušných vědeckých informací navrhne každý členský stát Národní seznam lokalit uvádějící, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II směrnice, původní pro jeho území, se zde vyskytují.¹¹³ Tento Národní seznam se předkládá Evropské komisi k posouzení a musí obsahovat informace, které zahrnují název lokality, její zeměpisnou polohu, rozlohu, mapu lokality a údaje vyplývající z uplatnění kritérií pro výběr lokality.¹¹⁴

Zásady identifikace, inventarizace a navrhování národního seznamu potvrdil v několika případech Soudní dvůr EU. SDEU v problematice navrhování národního seznamu judikoval, že členské státy jsou povinny navrhnout všechny lokality, které na základě vědeckého zkoumání identifikují jako vhodné pro zařazení do soustavy Natura 2000 a nesmějí při návrhu zohledňovat ekonomické, sociální a kulturní požadavky a oblastní a místní charakteristiky podle čl. 2 odst. 3 Směrnice o stanovištích.¹¹⁵

Po zaslání Národního seznamu Komisi probíhá odborné posuzování, zda-li jsou navržené lokality v souladu s požadavky Směrnice o stanovištích. Na základě kritérií stanovených v příloze III Směrnice o stanovištích vypracuje Komise po

¹¹¹ EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 291.

¹¹² STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 287.

¹¹³ Tamtéž, s. 287.

¹¹⁴ PAPP, Dorottya, TÓTH, Csaba. *Natura 2000 Site Designation Process with a special focus on the Biogeographic seminars* [online]. 2007. [cit. 8. října 2011] Dostupné na <http://www.ceeweb.org/publications/english/biogeo_booklet_2007.pdf>

¹¹⁵ Viz SDEU: Rozsudek ze dne 11. září 2001, Komise vs. Německo, C-71/99.

dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství (pSCI – proposed Site of Community Importance), které vybere ze seznamu členských států, na nichž se vyskytuje jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů.¹¹⁶ S odborným hodnocením Komisi pomáhá Evropské tematické středisko biologické rozmanitosti (European Topic Center/ Biological Diversity – ETC/BD), které prověřuje, zda-li jsou všechny typy stanovišť a stanoviště druhů v dostatečném zastoupení.¹¹⁷ Toto odborné hodnocení je prováděno na biogeografickém semináři a účastní se ho za členský stát EU zástupce ministerstva, experti najatí evropskou komisí a zástupce vlastníků, za „Evropu“ pak zástupce Evropské komise a Evropského tematického střediska.¹¹⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že v rámci vymezování ptačích oblastí a evropsky významných lokalit si státy nemohou vybrat k ochraně pouze některé z lokalit splňujících nastavená kritéria a další z nejrůznějších důvodů vyloučit. Při výběru těchto lokalit je upřednostňováno především evropské a nikoliv národní hledisko, jelikož rozhodující prvkem při vymezování SCI a SPA je zajištění dostatečné ochrany daného druhu či stanoviště z evropského pohledu. To znamená, že i když je daný živočišný druh (nebo také typ stanoviště) v konkrétním členském státě běžný, musí mu být zajištěna odpovídající ochrana, jestliže se jedná o druh, který je v evropském kontextu ohrožený. Po vyhlášení obou typů chráněných lokalit plyne pro členský stát povinnost zajistit přísnou ochranu lokalit Natury 2000, zejména prostřednictvím nástrojů řízeného managementu (např. plánů péče), zahrnutím území odpovídajícím způsobem do územně plánovací dokumentace či ochranu a podporu tzv. nášlapných kamenů (stepping zones) čili míst zastávek migrujících druhů v krajině.¹¹⁹

¹¹⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 289.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 290.

¹¹⁸ POKORNÝ, Jiří. *Natura 2000 v ČR – aktuality. Ochrana přírody*, 2005, č. 3, s. 78.

¹¹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 343.

3. Implementace unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva

Jelikož je ochrana ptactva v unijním právu upravena především směrnicemi, tak je pro jejich vynutitelnost nezbytná náležitá implementace těchto aktů sekundárního práva EU do národních právních řádů členských států. Implementací se rozumí souhrn aktivit směřujících k přizpůsobení národních právních norem požadavkům plynoucích z *acquis communautaire* a jejich praktická aplikace. Povinnost implementace vyplývá jak z ustanovení primárního práva, tak především z jednotlivých norem sekundární unijního práva.¹²⁰ V rámci primárního práva je důležité ustanovení čl. 291 SFEU, který ukládá členským státům obecnou povinnost přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie. Vedle tohoto ustanovení vyplývá povinnost implementovat environmentální normy z čl. 192 odst. 4 SFEU, který ukládá členským státům financovat a provádět politiku v oblasti životního prostředí. Nejčastěji vyskytujícím se pramenem unijního práva životního prostředí jsou směrnice, které jsou do národních právních řádů inkorporovány procesem označovaným jako transpozice.¹²¹

Podle Damohorského lze transpozici chápat jako jednu ze tří fází implementace, přičemž za druhou fázi označuje fázi praktické aplikace (implementace v užším smyslu) a jako poslední fázi prosazování (vynucování) právní normy. Efektivní implementaci je možné tedy definovat jako stav, kdy formální transpozice a praktická aplikace nadnárodních norem na domácí úroveň koresponduje s cíli, které jsou definovány v evropské legislativě.¹²² Vzhledem k relativní samostatnosti fáze prosazování je tato fáze někdy z pojmu implementace vyčleněna.¹²³ Pod pojem prosazování, jakožto ekvivalent anglického výrazu

¹²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 177.

¹²¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 87-88.

¹²² KNILL, Christoph. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. s. 17.

¹²³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 178.

enforcement, jsou zahrnovány především institut odpovědnosti států za protiprávní chování a institut donucení.¹²⁴

Náležitá transpozice směrnice představuje formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva a implementací je možno rozumět vedle transpozice i zajištění náležité aplikace a vymahatelnosti transpozičního opatření. Zatímco tedy transpozice znamená dosažení směrnicí požadovaného výsledku z hlediska formálně právního, tak implementace směrnice představuje dosažení tohoto výsledku jak z hlediska formálně právního, tak z hlediska aplikačně praktického.¹²⁵ Transpozice tedy znamená přijímání nových právních předpisů nebo změnu předpisů stávajících takovým způsobem, aby plně odpovídaly požadavkům kladeným na předmětné právní normy. Tím se daný předpis EU stává součástí právního řádu členského státu. Transpozice tedy předpokládá činnost zákonodárného sboru nebo exekutivního orgánu, který má oprávnění vydávat obecně závazné právní akty.¹²⁶

Praktickou aplikací se rozumí samotné provádění relevantní nadnárodní normy na národní úrovni prostřednictvím kompetentních vnitrostátních orgánů.¹²⁷ Zahrnuje jak zajištění institucionálního a finančního charakteru, tak také např. vytvoření informačních systémů, seznamů, registrů, průzkum a vymezení území, tedy zabezpečení dostatečného zázemí pro praktické fungování transponované normy. Součástí fáze transpozice a praktické aplikace je sledování jejich skutečného provádění a porovnání s požadavky platných unijních norem. Tento proces se souhrnně nazývá monitoring.¹²⁸

Monitoring lze charakterizovat jako kontrolu implementačního procesu, při kterém dochází k exaktnímu zjištění předmětného chování kontrolovaného subjektu (členského státu) ve smyslu provedení jednotlivých implementačních kroků.¹²⁹ Cílem monitoringu transpozice je zjištění, zda byly všechny požadavky směrnice

¹²⁴ SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2005, č. 1, s. 26.

¹²⁵ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 4.

¹²⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 178.

¹²⁷ SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2005, č. 1, s. 54.

¹²⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 179-180.

¹²⁹ SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2005, č. 1, s. 82.

řádně a úplně transponovány do vnitrostátního práva.¹³⁰ Hlavní úlohu ve fázi monitoringu sehrává Evropská komise, avšak nezastupitelnou úlohu při monitoringu mají rovněž členské státy, neboť Komise nedisponuje dostatečným množstvím odborníků s detailními znalostmi o právních předpisech jednotlivých členských států. Z důvodu usnadnění monitoringu stanoví většina environmentálních směrnic požadavek sdělovat Komisi znění přijatých právních předpisů, jimiž se příslušná unijní směrnice transponuje do národního vnitrostátního právního řádu.¹³¹

Prosazování (enforcement) nebo také vynucování je závěrečnou fází celého procesu implementace, obsahující zejména kontrolu a případné postihy za porušení transponované normy.¹³² Unijní právo na rozdíl od práva mezinárodního disponuje poměrně propracovanými mechanismy postupu v případě nesplnění implementační povinnosti vyplývající z příslušných unijních předpisů. Hlavním důvodem je daleko větší institucionalizovanost unijního práva, tj. zejména široce koncipovaná pravomoc Komise kontrolovat implementaci norem unijního práva.¹³³ Komise může sama zahájit řízení v případech, kdy v rámci národního práva nedojde k řádné implementaci environmentálních norem unijního práva.¹³⁴ Komise, jakožto hlavní kontrolní orgán EU, dohlíží zejména na to, aby bylo právo řádně transponováno (zavedeno do vnitrostátního právního řádu), implementováno (vytvořeny všechny podmínky pro jeho provádění) a konečně prosazováno (zajištění dodržování právních norem jejich konečnými adresáty).¹³⁵

Volba formy a metody transpozice směrnic je s ohledem na ustanovení čl. 288 SFEU ponechána na jednotlivých členských státech, nicméně je limitována obecnými principy unijního práva. Směrnice tak musí být transponovány do vnitrostátního právního řádu členského státu ve stanovené lhůtě obecně závazným právním předpisem, aby byla zajištěna plná implementace směrnice v právu, nikoli pouze fakticky.¹³⁶ Transpozice unijních norem ochrany životního prostředí a z nich

¹³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 179-180.

¹³¹ Tamtéž, s. 180-181.

¹³² Tamtéž, s. 182.

¹³³ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 97.

¹³⁴ HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. London: Routledge-Cavendish, 2007. s. 46.

¹³⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 98.

¹³⁶ Tamtéž, s. 88.

především základních směrnic na ochranu biologické rozmanitosti, tj. Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích, představuje jeden z největších problémů pro členské státy EU. Jsou nejčastějším předmětem stížností, které Komise obdrží, a jedním z nejčastějších předmětů procesu infringementu (řízení o porušení Smlouvy) v oblasti životního prostředí vůbec.¹³⁷ Členské státy jsou tedy zavázány vyhovět unijnímu právu, a proto musí přijmout, kontrolovat a vymáhat správnou aplikaci legislativy EU na svém území. Nedodržení těchto povinností může vést k zahájení řízení u Soudního dvora EU.¹³⁸

Unijní právo disponuje třemi základními prostředky, jakým způsobem vynutit splnění požadavků unijní normy. Jedním z nich je již zmíněné řízení o porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU), dalšími jsou žaloba členského státu (čl. 259 SFEU) a řízení pro nesplnění rozsudku vydaného v řízení o porušení Smlouvy (čl. 260 SFEU).¹³⁹ Nejdůležitějším z těchto prostředků vynucení splnění požadavků unijní environmentální normy je řízení o porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU), resp. na něj navazující řízení pro nesplnění rozsudku vydaném v řízení o porušení Smlouvy (čl. 260 SFEU), jejichž prostřednictvím Komise plní svoji úlohu zabezpečení provádění unijního práva. Obě z těchto řízení se skládají ze tří fází:

- formální upozornění Komise adresované členskému státu,
- vydání odůvodněného stanoviska Komise,
- předložení věci SDEU (žaloba Komise).¹⁴⁰

Pokud v první fázi, kdy Komise zašle členskému státu formální upomínací dopis, v němž ho upozorňuje na nenáležitou transpozici či implementaci směrnice, nedojde k nápravě tohoto stavu, zašle Komise členskému státu odůvodněné stanovisko.¹⁴¹ V tomto odůvodněném stanovisku jsou jednoznačně a určitě uvedeny důvody porušení právních předpisů ES a lhůta, ve které má stát nedostatky

¹³⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 98.

¹³⁸ KAEDING, Michael. In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 5, s. 584.

¹³⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 182.

¹⁴⁰ Tamtéž, s. 183.

¹⁴¹ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 122.

odstranit, obvykle do dvou měsíců.¹⁴² Tyto první dvě fáze představují prejudiciální řízení, jehož účelem je vynutit na členském státu dodatečné splnění povinnosti vyplývající z příslušné unijní normy.¹⁴³ Pokud členský stát ani ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku nevykoná nápravu, předloží Komise věc Soudnímu dvoru EU.¹⁴⁴

V případě, že SDEU svým rozsudkem deklaruje výše uvedené porušení Smlouvy, je členský stát povinen podle čl. 260 odst. 1 SFEU učinit veškerá opatření, jež splnění rozsudku vyžaduje.¹⁴⁵ Pokud členský stát nesjedná nápravu v souladu s rozhodnutím SDEU vydaném v řízení podle čl. 258 SFEU, může Komise zahájit nové řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU.¹⁴⁶ Postup je stejný jako v řízení podle čl. 258 SFEU. Ovšem pokud Komise nakonec podá novou žalobu k SDEU, má navíc právo současně navrhnout uložení finanční sankce členskému státu, a to přiměřenou okolnostem daného případu.¹⁴⁷

3. 1. Judikatura SDEU vztahující se k implementaci směrnic

Implementace Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích představuje největší problém pro členské státy a je nejčastějším předmětem stížností, které Evropská komise obdrží, a jedním z nejčastějších předmětů procesu infringementu v oblasti ochrany životního prostředí vůbec.¹⁴⁸ Problémy s implementací obou směrnic v členských státech jsou zapříčiněny nejen značnou formulační a věcnou nejasností směrnic, ale také velkým objemem jednotlivých požadavků a složitostí všech procesů, nutných pro plnou implementaci. Obě výše uvedené směrnice totiž stanoví především předmět ochrany a základní principy, avšak konkrétní nástroje k

¹⁴² STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 99.

¹⁴³ SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2005, č. 1, s. 103.

¹⁴⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 99.

¹⁴⁵ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 123.

¹⁴⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 183.

¹⁴⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 100.

¹⁴⁸ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*, 2005, č. 1, s. 9.

zajištění ochrany pak upravují jen v obecné poloze a jejich provedení ponechávají spíše na jednotlivých členských státech s přihlédnutím k jejich tradičním právním řádům.¹⁴⁹ Důsledkem tohoto vymezení pak je, že jednotlivé členské státy EU mají různý přístup k implementaci těchto směrnic.¹⁵⁰

Při implementaci těchto směrnic, které představují základ unijní ochrany přírody, hraje Soudní dvůr EU nezastupitelnou roli nejen ve výkladu, ale také v dotváření těchto unijních norem práva životního prostředí.¹⁵¹ SDEU již v minulosti několikrát potvrdil, že je nezbytné, aby členské státy EU zajistily implementaci nadnárodních právních závazků na národní úrovni, a to jednoznačně a úplně. Tento přístup SDEU je z hlediska prosazování environmentálního práva významný, neboť v minulosti již mnoho členských států usilovalo o získání výjimek nebo méně přísnějších pravidel při implementaci norem unijního práva.¹⁵²

Podle Stejskala vyplývá z dosavadní judikatury SDEU šest nejčastějších typů chyb při transpozici a implementaci Směrnice o ptácích, resp. Směrnice o stanovištích:

- 1) nedostatečné či chybějící legislativní zakotvení rámcové úpravy územní ochrany,
- 2) špatné vymezení nebo nedostatečné vyhlášení či nevyhlášení konkrétního chráněného území,
- 3) protiprávní zmenšování chráněného území,
- 4) protiprávní schválení umístění investičních celků do chráněného území,
- 5) nedostatky v zajištění ochrany chráněného území, zejména hodnocení vlivů projektů,
- 6) protiprávní nakládání s chráněnými druhy živočichů, zejména nelegální lov ptáků.¹⁵³

¹⁴⁹ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 13.

¹⁵⁰ EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 292.

¹⁵¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 368.

¹⁵² HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. London: Routledge-Cavendish, 2007. s. 96.

¹⁵³ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*, 2005, č. 1, s. 10.

Ad. 1) Nedostatečné či chybějící legislativní zakotvení rámcové úpravy územní ochrany

Stěžejní otázkou v této oblasti je, jak jsou vnitrostátní právní předpisy členských států EU v souladu s ujednáním legislativou na ochranu přírody, tj. zda byly transponovány dostatečným způsobem a obsahově správně, přičemž se rozlišuje dostatečnost rozsahu transpozice a chybná transpozice.¹⁵⁴ Chybějící legislativní zakotvení se vyskytuje zejména ve státech s federativním uspořádáním, kde je nutné, aby příslušnou legislativu měly ve svém právním řádu všechny spolkové země, typicky Rakousko, Německo či Belgie. Týká se to i Velké Británie či Španělska.¹⁵⁵ V dosavadní rozhodovací praxi SDEU byla proti původním 15 členským státům EU vedena řada řízení o porušení smlouvy kvůli nedostatečné či chybné transpozici, o čemž svědčí vysoký počet rozsudků i v oblasti ochrany přírody.¹⁵⁶

Ad. 2) Špatné vymezení nebo nedostatečné vyhlášení či nevyhlášení konkrétního chráněného území

V rámci této problematiky jde především o schválení ptačích oblastí podle Směrnice o ptácích, resp. schválení národního seznamu jako podkladu pro vyhlášení evropsky významných lokalit podle Směrnice o stanovištích. Opět se jedná o jedno z nejčastějších pochybení členských států EU, což nejednou potvrdil i SDEU. V případě C-355/90 Komise vs. Španělsko SDEU konstatoval, že státy musí vyhlásit za zvláště chráněné území takové území, které splňuje objektivně podmínky ochrany podle Směrnice o ptácích, resp. Směrnice o stanovištích, tj. vědecká kritéria. Nelze zasahovat do vymezení území z důvodů ekonomických zájmů.¹⁵⁷ Podle rozsudku SDEU se Španělsko provinilo proti svým závazkům pro něj vyplývajícím ze Smlouvy tím, že v rozporu s čl. 4 Směrnice o ptácích nevyhlásilo území Marismas de Santoña jako ptačí oblast a nepřijalo žádná vhodná opatření, která by zabránila znečištění a poškození přírodních stanovišť v tomto území.¹⁵⁸

¹⁵⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 103.

¹⁵⁵ Viz SDEU: Rozsudek ze dne 14. října 2004, Komise vs. Německo, C-339/03.

¹⁵⁶ Např. SDEU: Komise vs. Nizozemí, C-236/85. SDEU: Komise vs. Německo, C-412/85. SDEU: Komise vs. Portugalsko, C-72/02. SDEU: Komise vs. Nizozemí, C-441/03.

¹⁵⁷ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 104.

¹⁵⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 371.

Ve věci C-44/95 Royal Society for the protection of Birds „Lappel Bank“ řešil SDEU případ, kdy Velká Británie se rozhodla rozšířit obchodní přístav Sherness na úkor chráněného mokřadu Lappel Bank.¹⁵⁹ SDEU v rozsudku deklaroval, že při stanovování chráněných území ve smyslu Směrnice o ptácích jsou relevantní pouze kritéria uvedená v čl. 4 odst. 1 a 2, tedy kritéria ornitologická a členský stát tak při určování hranic zvláště chráněného území nesmí zohledňovat ekonomické zájmy.¹⁶⁰ Významným rozhodnutím byl případ C-3/96 Komise vs. Nizozemí, kdy Nizozemské království neobhájilo svůj postup při vymezení ptačích oblastí.¹⁶¹ SDEU judikoval, že přijímáním jiných opatření na ochranu přírody se členský stát nemůže vyhnout povinnosti vyhlášovat ptačí oblasti podle čl. 4 odst. 1 Směrnice o ptácích, nestačí tedy např. jen druhová ochrana prováděná na základě národního zákona. Při vymezení ptačí oblasti je nutné vycházet z platných mezinárodních ornitologických kritérií. Členské státy jsou povinny klasifikovat jako ptačí oblasti všechna místa, která se při použití ornitologických kritérií ukazují jako nejvhodnější pro ochranu dotčeného druhu. Při určování ptačích oblastí a vymezení jejich hranic se nesmí brát v úvahu ekonomické požadavky.¹⁶²

Další rozhodnutí SDEU potvrdila dosavadní stanoviska soudu a doplnila je o další významné zásady. Mezi tyto zásady spadá jednak povinnost členských států dát Komisi k dispozici všechny vědecké údaje o přírodních lokalitách pro rozhodnutí o evropsky významných lokalitách pro zařazení do soustavy Natura 2000¹⁶³ a dále jsou také povinny všechna přírodní stanoviště a biotopy druhů v navrženém národním seznamu dostatečně a reprezentativně zohlednit.¹⁶⁴

Ad. 3) Protiprávní zmenšování chráněného území

V rozsudku C-44/95 Lappel Bank SDEU judikoval, že zmenšit chráněné území lze pouze ve výjimečných případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad

¹⁵⁹ STEJSKAL, Vojtěch. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. s. 14.

¹⁶⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 104-105.

¹⁶¹ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 137.

¹⁶² STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 105.

¹⁶³ Viz SDEU: Rozsudek ze dne 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping, C-371/98.

¹⁶⁴ Viz SDEU: Rozsudek ze dne 11. září 2001, Komise vs. Německo, C-71/99.

veřejným zájmem ochrany přírody. Podle SDEU sem ekonomický zájem bez dalšího nespadá. O výklad pojmu „jiný veřejný zájem“ se SDEU pokusil, např. v rozsudku C-57/89 Leybucht a dovedil, že jiný veřejný zájem převažující nad veřejným zájmem ochrany přírody je ochrana lidského zdraví a života (v tomto případě se jednalo o výstavbu protipovodňové hráze ve vyhlášeném území navrženém do soustavy Natura 2000).¹⁶⁵

Ad. 4) Protiprávní schválení umístění investičních celků do chráněného území

Podle rozsudků SDEU může být plán nebo projekt v chráněném území realizován jen na základě posouzení vlivů na soustavu Natura 2000. V případě, že by mohl mít podle výsledků posouzení negativní vliv, může být přesto realizován, pokud splňuje tři podmínky:

- neexistuje alternativní řešení s menším dopadem a
- existuje veřejný zájem převažující nad zájmy ochrany přírody,
- byla předem provedena kompenzační opatření.¹⁶⁶

V rozhodnutí C-209/02 Komise vs. Rakousko SDEU judikoval, že Rakousko porušilo své povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 3 a 4 s čl. 7 Směrnice o stanovištích, neboť příslušný orgán povolil projekt k rozšíření golfového hřiště na území významné ptačí oblasti Wörschacher Moos vyhlášené k ochraně druhu z přílohy I Směrnice o ptácích, a to i přesto, že na základě výsledků provedeného posuzování vlivů záměru na životní prostředí a soustavu Natura 2000 podle čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice o stanovištích by takový záměr měl negativní vliv na populaci tohoto druhu.¹⁶⁷

V dalším rozhodnutí C-209/04 Komise vs. Rakousko SDEU deklaroval, že Rakousko tím, že z důvodu schválené trasy výstavby dálnice nezahrnulo do ptačí oblasti Lauterecher Ried oblasti Soren a Gleggen-Köblern, které jsou podle vědeckých kritérií stejně jako tato ptačí oblast součástí území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 Směrnice o ptácích,

¹⁶⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 377.

¹⁶⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 106.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 106.

Rakousko nesplnilo povinnosti, které pro něho vyplývají z těchto ustanovení směrnice.

V rozhodnutí C-239/04 Komise vs. Portugalsko SDEU judikoval, že Portugalská republika navzdory negativním výsledkům posouzení vlivu na životní prostředí a aniž by prokázala neexistenci alternativních řešení uvedené trasy, tím, že uskutečnila projekt dálnice, jejíž trasa prochází zvláště chráněným územím Castro Verde, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích.¹⁶⁸

Ad. 5) Nedostatky v zajištění ochrany chráněného území, zejména hodnocení vlivů projektů

V této oblasti se jedná zejména o problémy se zajištěním tzv. předběžné ochrany u evropsky významných lokalit zařazených na národní seznam posuzovaný Komisí a dále o problémy posuzování vlivů projektů či plánů, které mohou ovlivnit negativně ptáčí oblasti či evropsky významné lokality.¹⁶⁹ Úprava vychází především z čl. 6 Směrnice o stanovištích, podle čl. 7 se tato úprava vztahuje i na volně žijící ptáky podle Směrnice o ptácích. Jedním z důležitých rozhodnutí SDEU je již výše uváděný rozsudek proti Rakousku C-209/02, přičemž v posledních letech se Komisi dařilo před SDEU dostat celou řadu dalších případů, z nichž v mnohých dal soud Komisi za pravdu. Podle evropské legislativy jsou členské státy povinny přijmout přiměřená opatření, aby na lokalitách, zařazených do soustavy Natura 2000 nedocházelo k ničení přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takový rušivý zásah mohl podstatně ovlivnit plnění cílů této směrnice.¹⁷⁰

Ad. 6) Protiprávní nakládání s chráněnými druhy živočichů, zejména nelegální lov ptáků

Judikatura v této oblasti je poměrně bohatá vzhledem ke značnému množství případů dle Směrnice o ptácích. V zásadě se jedná o porušení předpisů na ochranu

¹⁶⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 106.

¹⁶⁹ Tamtéž, s. s. 106.

¹⁷⁰ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 384.

ptáků proti nelegálním způsobům lovu či nekvalitní legislativu na ochranu ptáků, resp. legislativu v rozporu se Směrnicí o ptácích.¹⁷¹

V rozsudku C-79/03 Komise vs. Španělsko SDEU konstatoval, že Španělsko porušilo Směrnicí o ptácích, když trpělo v kraji Valencia lov ptáků na lepy (metodu známou jako „parany“).¹⁷² Španělsko argumentovalo čl. 9 Směrnice o ptácích, který povoluje odchylné řešení v rámci „předcházení závažným škodám na úrodě“. SDEU však tento argument Španělska odmítl s tím, že v jiných regionech Španělska, jako např. Andalusie, se podobně jako ve Valencijském regionu ve velkém měřítku též obdělávají olivovníky a vinná réva, avšak lov na lepidla tam není povolen a drozdi mohou být loveni puškami.¹⁷³

Další řízení proti Španělsku bylo vedeno ve věci C-135/04 Komise vs. Španělsko. V rozsudku SDEU Španělsko odsoudil za nesplnění povinností vyplývajících z evropské unijní legislativy na ochranu volně žijících ptáků. Španělsko totiž přijalo vnitrostátní zákon o ochraně přírody a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, na jehož základě každý rok úřad pro zemědělství a životní prostředí v provincii Guipúzcoa přijal vyhlášku povolující pro příslušný rok lov holuba hřivnáče během jeho návratu na hnízdiště.¹⁷⁴ Podle čl. 7 odst. 4 Směrnice o ptácích jsou členské státy EU povinny se u stěhovavých ptáků postarat, aby druhy, na něž se předpisy o lovu vztahují, nebyly loveny během období rozmnožování nebo během období jejich návratu na hnízdiště. Podle SDEU tak Španělsko svojí legislativou nezákonně prodloužilo období lovu holuba hřivnáče na dobu, během které již směrnice poskytuje ptákovi ochranu.¹⁷⁵

¹⁷¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. s. 109.

¹⁷² STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 393.

¹⁷³ STEJSKAL, Vojtěch. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. s. 27.

¹⁷⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 395.

¹⁷⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. s. 23.

3. 2. Implementace legislativy pro vytvoření soustavy Natura 2000 v ČR

Základním právním předpisem v oblasti ochrany přírody v ČR je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPŘK) ve znění pozdějších předpisů. Významná novela ZOPŘK ve vztahu k unijnímu právu byla přijata zákonem č. 218/2004Sb. Jejím hlavním cílem bylo do právního řádu ČR transponovat unijní právo na úseku ochrany přírody, tedy Směrnicí o ptácích a Směrnicí o stanovištích. Na základě této právní úpravy bylo možné a také nutné v ČR zřítit českou část evropské soustavy chráněných území Natura 2000.¹⁷⁶ Touto novelou tedy došlo k transpozici legislativních základů pro navržení, tvorbu a ochranu územní soustavy Natura 2000, na kterou postupně navazovaly jednotlivé prováděcí právní předpisy, zejména nařízení vlády o vymezení ptačích oblastí či schválení Národního seznamu s návrhem evropsky významných lokalit.¹⁷⁷

ZOPŘK tedy po vstupu ČR do EU obsahuje také ochranu přírody vyplývající z požadavků unijního práva, tj. územní a druhovou ochranu vybrané fauny a flóry a typů přírodních stanovišť, významných z hlediska celoevropského přístupu k ochraně přírody.¹⁷⁸ Soustava Natura 2000 je v ZOPŘK definována jako celistvá soustava území se stanoveným stupněm ochrany, které umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je soustava Natura 2000 tvořena ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami.¹⁷⁹

Důležitým doplněním ZOPŘK byly vyhlášky a nařízení vlády, které byly vydány za účelem transpozice a implementace evropské unijní legislativy na ochranu přírody. Je to především nařízení vlády č. 51/2005 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti a vyhláška MŽP č. 166/2005 Sb., kterou se provádějí některá další ustanovení ZOPŘK v souvislosti

¹⁷⁶ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 11.

¹⁷⁷ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*. 2005, č. 1, s. 12.

¹⁷⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 346.

¹⁷⁹ Viz § 3 odst. 1 písm. r) ZOPŘK

s vytvářením soustavy Natura 2000.¹⁸⁰ Obsahem této vyhlášky jsou druhové seznamy k provedení § 3 odst. 2, § 5 a § 5a zákona ve smyslu Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích.¹⁸¹

Dalším významným podzákonným prováděcím předpisem vydaným za účelem zřízení české části soustavy Natura 2000 bylo nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví Národní seznam evropsky významných lokalit. Toto nařízení vlády stanoví hranice biogeografických oblastí na území ČR a vyhláší lokality napsané do Národního seznamu evropsky významných lokalit nacházejících se na území ČR.¹⁸² Další rozsáhlá novela byla provedena zákonem č. 349/2009 Sb. a doplněna zákonem č. 381/2009 Sb. Jejím předmětem byla zejména harmonizace zákona s unijním právem a úprava působností orgánů ochrany přírody.¹⁸³ Novela ZOPŘK byla přijata s cílem vyřešit dosavadní nesoulad se Směrnicí o ptácích a Směrnicí o stanovištích a také nově upravuje postup při hodnocení lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov pro ptačí oblasti a evropsky významné lokality. Podle dřívějšího znění zákona byly tyto dokumenty vyloučeny z hodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000, což bylo v rozporu se Směrnicí o stanovištích. Dále také novela podrobně definuje jednotlivé kompetence orgánů ochrany přírody za účelem zjednodušení orientace v kompetencích příslušných orgánů.

Ze závazků vymezených směrnicemi vyplynula pro ČR povinnost vytvořit národní seznam navrhovaných ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Co se týče ptačích oblastí, tak jejich právní úprava je vymezena zejména v § 45e ZOPŘK, kde je stanoveno, že jako ptačí oblasti se vymezí území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropských společenství, které vymezí vláda ČR nařízením.¹⁸⁴ Tímto nařízením je nařízení vlády č. 51/2005 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pro které se vymezují ptačí oblasti.¹⁸⁵ V současnosti je tímto nařízením stanoveno 61 druhů ptáků, pro které se zřizují v ČR ptačí oblasti, a jejich seznam je uveden v příloze

¹⁸⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 344.

¹⁸¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 417.

¹⁸² PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 12.

¹⁸³ Tamtéž, s. 11.

¹⁸⁴ Viz § 45e odst. 1 ZOPŘK

¹⁸⁵ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 360.

nařízení. V tomto nařízení je také dále stanoveno, že ptačí oblasti lze vymezit i pro další druhy stěhovavých vodních ptáků, pokud se v lokalitě vyskytuje více než 20 000 jedinců vodních ptáků bez ohledu na počet druhů a druhové složení.¹⁸⁶

Podle §45e odst. 2 vláda ČR vymezí ptačí oblasti nařízením s cílem zajistit přežití druhů ptáků uvedených v § 45e odst. 1 ZOPŘK a rozmnožování v jejich areálu rozšíření, přičemž vezme v úvahu požadavky těchto druhů na ochranu.¹⁸⁷ ZOPŘK přitom v § 45e odst. 3 uvádí, že vymezení ptačí oblasti na území, jež není dosud zvláště chráněno, je možné pouze po projednání s dotčenými kraji a obcemi. Toto projednání má respektovat požadavky vyplývající z evropských směrnic a má být přitom sepsán zápis s informací o způsobu vypořádání všech připomínek. Podle § 14 ZOPŘK jsou ptačí oblasti chráněná území zvláštního druhu, které nespádají do žádné kategorie zvláště chráněných území. Ptačí oblast je tak ve stávající právní úpravě samostatným institutem územní ochrany, který stojí na pomezí obecné a zvláštní územní ochrany přírody a krajiny.¹⁸⁸

Práce na přípravě ptačích oblastí pro soustavu Natura 2000 začaly v roce 2000, kdy Agentura ochrany přírody a krajiny ČR pověřila navržením kritérií a seznamu kandidátů na ptačí oblasti ČSO.¹⁸⁹ Kritéria pro určování ptačích oblastí byla založena na kritériích pro výběr významných ptačích území (IBA) v EU. Jednalo se o vědecká kritéria vytvořená mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptactva Birdlife International. V únoru 2002 byl ucelený návrh ptačích oblastí, ve kterém bylo navrženo celkem 48 ptačích oblastí pokrývajících 7,5 % rozlohy České republiky, postoupen Ministerstvu životního prostředí.¹⁹⁰ Následně proběhla odborná diskuze, jež byla zaměřena zejména na potencionální sloučení některých ze 48 navržených ptačích oblastí, na změny hranic a na zhodnocení pokrytí stávajících významných ptačích území a populací kvalifikujících se druhů. Na základě této diskuze byl snížen počet navržených ptačích oblastí ze 48 na 41. Zároveň také byla zvětšena rozloha území navržených ptačích oblastí na 8,9 % rozlohy ČR. Navržených 41 ptačích oblastí se na mnohých místech krylo s již

¹⁸⁶ Viz § 1 Nařízení vlády č. 51/2005 Sb.

¹⁸⁷ Viz § 45e odst. 2 ZOPŘK

¹⁸⁸ DAMOHORSKÝ, Milan. Nová podoba zákona o ochraně přírody a krajiny a problémy s jejím prosazováním. *Veronica*, 2004, č. 5, s. 1-3.

¹⁸⁹ HORA, Jan, MARHOUL, Pavel. Návrh oblastí ochrany ptáků v České republice. *Ochrana přírody*, 2002, č. 7, s. 195.

¹⁹⁰ ROTH, Petr. NATURA 2000: evropská teorie začíná získávat české obrysy. *Ochrana přírody*, 2002, č. 7, s. 214.

zřízenými zvláště chráněnými územími.¹⁹¹ Zhruba 63 % rozlohy ptačích oblastí bylo navrhováno uvnitř stávajících zvláště chráněných území.¹⁹² Po projednání Ministerstva životního prostředí s ostatními resorty jej od září do prosince 2004 schvalovala na několika jednáních vláda ČR. Posléze ptačí oblasti dle § 45e odst. 2 ZOPŘK vymezovala vláda nařízením s cílem zajistit přežití chráněných druhů ptáků uvedených v § 45e odst. 1 ZOPŘK a rozmnožování v jejich areálu rozšíření, přičemž musela vzít v úvahu požadavky těchto druhů na ochranu. Celkem bylo vyhlášeno 38 ptačích oblastí, v prosinci 2004 byly vyhlášené ptačí oblasti notifikovány Evropské komisi.¹⁹³

I když Směrnice o ptácích ukládá členským státům povinnost vyhlásit ptačí oblasti nejpozději ke dni vstupu do EU, byly tyto dvě ptačí oblasti vládou vymezeny až v listopadu 2009. V současnosti je tedy v ČR vyhlášeno 41 ptačích oblastí. Průměrná rozloha ptačích oblastí v ČR je 17 000 ha, jednotlivé ptačí oblasti se však od sebe velikostí značně liší, což je dáno odlišnými požadavky různých ptačích druhů. Součástí procesu vyhlášení ptačích oblastí je projednání s dotčenými obcemi. Na ptačí oblasti se vztahují též § 45h a 45i, což stanoví povinnost posuzovat koncepce a záměry, které mohou tyto oblasti významně ovlivnit. To je požadavek čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích, jež se k zajištění ochrany vztahuje na všechna území soustavy Natura 2000.¹⁹⁴

Co se týče evropsky významných lokalit, tak podobně jako u ptačích oblastí u nich nejde o další zvláštní kategorii územní ochrany podle § 14 ZOPŘK, ani však o kategorii obecné, či dokonce smíšené ochrany přírody, jako je tomu u přírodního parku.¹⁹⁵ Evropsky významná lokalita je definována v § 3 odst. 1 písm. q) ZOPŘK a musí splňovat podmínky výběru odpovídajících území do národního seznamu, které byly převzaty ze Směrnice o stanovištích.¹⁹⁶ Tyto podmínky jsou uvedeny v § 45a odst. 1 ZOPŘK, kde je stanoveno, že jako evropsky významné lokality budou

¹⁹¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Nová podoba zákona o ochraně přírody a problémy s jejím prosazováním. *Veronica*, 2004, č. 5, s. 2.

¹⁹² STEJSKAL, Vojtěch. Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. (Ed.) *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. s. 107.

¹⁹³ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 411.

¹⁹⁴ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 138.

¹⁹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 361.

¹⁹⁶ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 125.

do národního seznamu zařazeny takové lokality, které v biogeografické oblasti nebo oblastech, k nimž náleží, významně přispívají k udržení nebo obnově příznivého stavu, alespoň jednoho typu evropských stanovišť nebo alespoň jednoho evropsky významného druhu nebo přispívají k udržení biologické rozmanitosti biogeografické oblasti.¹⁹⁷

Přípravu odborného návrhu evropsky významných lokalit (EVL) zajišťovala Agentura ochrany přírody a krajiny ČR od roku 1999. Odborný návrh AOPK ČR obsahoval celkem 905 lokalit, které byly předjednány s vlastníky a uživateli pozemků, obcemi, kraji a resortními ministerstvy. Výsledkem byl upravený seznam s návrhem 883 EVL.¹⁹⁸ Po složitých jednáních vláda ČR schválila v prosinci 2004 národní seznam evropsky významných lokalit, který čítal již jen 863 lokalit. Byl vyhlášen nařízením vlády č. 132/2005 Sb.¹⁹⁹ V tomto nařízení vlády se vymezují dvě biogeografické oblasti na území ČR, a to oblast kontinentální a oblast panonská. Rozdělení do těchto oblastí vyplývá z přírodovědných a geografických kritérií uplatňovaných v rámci Evropy (odborné podklady Komise). Do kontinentální oblasti patří přibližně 96% území ČR, do panonské oblasti zbytek (oblast jižní Moravy). Nařízením vlády stanovilo, které evropsky významné lokality spadají do které z obou oblastí.²⁰⁰

V únoru 2005 byl národní seznam předán Evropské komisi k dalšímu řízení.²⁰¹ V září 2005 proběhl biogeografický seminář v maďarském Sarrodu, na kterém hodnotili zástupci Evropské komise, nezávislí experti a reprezentanti nevládních organizací návrhy tří nových členských států v panonském regionu. V porovnání s Maďarskem a Slovenskem měla ČR doplnit pouze několik nových lokalit a v některých již navržených evropsky významných lokalitách doplnit ještě další druhy či stanoviště jako předměty ochrany.²⁰² Celkový počet EVL se zvýšil na 879.

V listopadu 2007 byl rozhodnutím Evropské komise schválen evropský seznam EVL, kam byly zařazeny EVL z ČR. Tím byla oficiálně schválena většina EVL z národního seznamu. Následně pak došlo k publikaci tohoto rozhodnutí

¹⁹⁷ Viz § 45a odst. 1 ZOPŘK

¹⁹⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 504.

¹⁹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 361.

²⁰⁰ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 126.

²⁰¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 361.

²⁰² POJER, František. *Natura 2000 v ČR. Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 290.

v Úředním věstníku ES a také k publikaci v ČR sdělením Ministerstva ve Sbírce zákonů.²⁰³ Po oznámení ve Sbírce zákonů musely orgány ochrany přírody o této skutečnosti pro dosud nechráněná území informovat vlastníky pozemků a obce.²⁰⁴

Jak jsem již uvedl výše, tak Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích byly do českého právního řádu implementovány zákonem č. 218/2004 Sb., který novelizoval zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPŘK) a tak byl položen legislativní základ pro tvorbu návržení, tvorbu a ochranu území soustavy Natura 2000 v ČR. Směrnice o ptácích byla do českého právního řádu transponována zejména v § 5a a 5b a v §45e, 45f, 45h a 45i ZOPŘK a Směrnice o stanovištích především v § 45a až 45d, § 45g, § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. V § 5a ZOPŘK byly v rámci obecné ochrany všech druhů ptáků na evropském kontinentu²⁰⁵ nastaveny zákazy určitých činností ve vztahu k volně žijícím ptákům, ze kterých je možné uplatnění odchylného postupu. Jednalo se o nový typ administrativního aktu v ochraně přírody, zavedeném na základě čl. 9 Směrnice o ptácích. V § 5b zákon zavedl dva druhy odchylného postupu, a to buď vydáním rozhodnutí orgánem ochrany přírody nebo stanovením odchylného postupu normativním právním předpisem.²⁰⁶

Při transpozici Směrnice o stanovištích a Směrnice o ptácích do českého právního řádu došlo k závažným pochybením. Ustanovení § 50 a § 56 ZOPŘK jsou podle Stejskala jedny z nejchybněji transponovaných ustanovení.²⁰⁷ Podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 218/2004 Sb. se ochrana podle tohoto zákona nevztahuje na případy, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů prokazatelně nezbytný v důsledku běžného obhospodařování nemovitosti nebo jiného majetku nebo z důvodů hygienických, ochrany veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti anebo leteckého provozu. V těchto případech je ke způsobu a době zásahu nutné předchozí stanovisko orgánu ochrany přírody, pokud nejde o naléhavý zásah z hlediska veřejného zdraví a veřejné

²⁰³ PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 128.

²⁰⁴ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. s. 505.

²⁰⁵ Podle čl. 1 Směrnice o ptácích jsou chráněny všechny druhy ptáků žijící ve volné přírodě na evropském kontinentu, tento článek transponoval § 5a odst. 1 ZOPŘK

²⁰⁶ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*, 2005, č. 1, s. 12-13.

²⁰⁷ STEJSKAL, Vojtěch. Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 4, s. 98.

bezpečnosti nebo bezpečnosti leteckého provozu. Z hlediska věcného obsahu se jedná typicky o odchylku ve smyslu čl. 9 Směrnice o ptácích. Z tohoto pohledu § 50 odst. 3 naprosto nesplňuje požadavky směrnice, jelikož předchozí stanovisko k zásahu je naprosto nedostačující a zásahy z důvodu běžného obhospodařování nemovitosti nebo jiného majetku nejsou důvodem podle čl. 9 Směrnice o ptácích, a tak celý odst. 3 § 50 je v rozporu s evropskou legislativou. Stejný postoj již podobně v minulosti deklaroval SDEU, např. ve věci C-412/85 Komise vs. Spolková republika Německo, kde uvedl, že členský stát nesmí umožnit odchylky, jež nesplňují požadavky článku 9 směrnice.²⁰⁸ Podle stejného autora lze výjimku u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin udělit pouze za podmínky, že převažuje jiný veřejný zájem výrazně nad zájmem ochrany přírody a současně jen z taxativně stanovených důvodů v § 56 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Některé jsou však v rozporu s čl. 9 Směrnice o ptácích, resp. čl. 16 Směrnice o stanovištích, např. výjimka v zájmu provozu na dopravně významné vodní cestě, stavby dálnice a rychlostní komunikace.²⁰⁹

Za další nedostatek při transpozici směrnic lze podle Rotha označit neprovedení transpozice čl. 5 Směrnice o stanovištích, pro který byla v ZOPŘK vytvořena samostatná kategorie tzv. „sporných lokalit“, neboť autoři zákona měli v úmyslu „bezejmenné“ lokality podle článku 5 této směrnice přiblížit českému uživateli zavedením zvláštního pojmu. Stávající definice v § 3 odst. 1 písm. o) bod 2 po přijetí zákona č. 218/2004 Sb., však vůbec neodpovídá článku 5 směrnice, ale naopak tomu, čemu se chtěli autoři zákona vyvarovat, tj. lokalitám vyřazeným v rozporu se směrnicí i stanovištích z návrhu národního seznamu evropsky významných lokalit z politických, sociálních nebo ekonomických důvodů. Otázkou je, zda-li je možné toto považovat za chybnou transpozici, neboť Směrnice o stanovištích žádnou „spornou lokalitu“ vlastně nezná, a tak se vlastně o žádnou transpozici článku 5 nejedná.²¹⁰

Kvůli nedostatečné implementaci obou směrnic zahájila Komise v roce 2006 řízení o porušení povinnosti proti České republice. Jednalo se o vyhlásování ptačí oblasti Heřmanský stav – Odra – Poolší a ptačí oblasti Komárov. Důvodem, proč

²⁰⁸ STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*, 2005, č. 1, s. 13.

²⁰⁹ STEJSKAL, Vojtěch. Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 4, s. 98-99.

²¹⁰ ROTH, Petr. Nejčastější omyly kolem Natury 2000 v ČR. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 313.

nebyla ptačí oblast Heřmanský stav – Odra –Poolší vyhlášená byl čistě ekonomický zájem, a to výstavba průmyslové zóny Dolní Lutyně. Na žádost vlády mělo Ministerstvo životního prostředí za úkol navrhnout jiný způsob ochrany ptačí populace. Toto řešení však nebylo možné, protože by se jednalo jednak o zásadní rozpor s článkem 4 odst. 1 Směrnice o ptácích, a také by to bylo v rozporu s dosavadní judikaturou SDEU. V případě ptačí oblasti Komárov se jednalo o vyhlášení této ptačí oblasti ve zmenšené podobě oproti navrhované, a to z důvodu stavby dálnice R 35.²¹¹ K dalšímu pochybení došlo při vyhlásování ptačí oblasti Dehtář a ptačí oblasti Českobudějovické rybníky. Tyto oblasti byly Ministerstvem životního prostředí navrženy k vyhlášení, avšak vláda ČR tak včas neučinila. Následně až po zahájení řízení o porušení povinnosti a byly obě ptačí oblasti vyhlášeny, a to nařízením vlády č. 406/2009 Sb. resp. nařízením vlády č. 405/2009 Sb.

Komise na základě článku 258 odst. 1 SFEU zaslala České republice odůvodněné stanovisko, ve kterém vymezila nedostatky při implementaci a vyzvala ČR k nápravě tohoto stavu. Jednalo se zejména o pochybení při úpravě postupu při hodnocení důsledku lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Dále také Komise vyzvala upravit kompetence správních orgánů v oblasti posuzování druhové ochrany a právní úpravy ochrany evropsky významných lokalit.²¹² Tyto nedostatky byly napraveny v roce 2009 přijetím novely ZOPŘK, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 349/2009 Sb. Vzápětí na to byla přijata další „opravná“ novela zákona, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 381/2009 Sb.

Důvodem pro novelizaci zákona byly zejména výtky Evropské komise, týkající se nedostatků transpozice Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích, a jednalo se především o úpravu posuzování koncepčních dokumentů, zejména lesních hospodářských plánů a nesprávně řešenou druhovou ochranu.²¹³ Na základě požadavků Evropské komise bylo nejdříve třeba upravit ustanovení § 5a zákona, které obsahovalo ustanovení o tom, že „*zákazy k ochraně volně žijících ptáků se*

²¹¹ STEJSKAL, Vojtěch. Nature Conservation and Landscape Protection Including the Natura 2000 Network in the Czech Legal System. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2007 č. 2, s. 124.

²¹² Ladislav Miko ve Sněmovně před schválením novely zákona o ochraně přírody a krajiny [online]. 2009. [cit. 12. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/articles_psp090617_114>

²¹³ PELC, František. *Editorial 2009/5* [online]. 2009. [cit. 14. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/editorial-2009-5.html>>

neuplatní v případech naléhavé potřeby v zájmu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti a v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, kdy si z důvodu nebezpečí z prodlení není možné vyžádat povolení odchylného postupu.“ Toto ustanovení, které nebylo v souladu s článkem 9 Směrnice o ptácích, bylo ze zákona bez náhrady vypuštěno. Podle Komise ZOPŘK zavádí celou řadu dalších výjimek v oblasti druhové ochrany, které přesahují rámec výjimek povolených ve Směrnici o stanovištích. V důsledku toho byl upraven § 56 zákona tak, aby důvody pro povolení výjimky nebyly v rozporu s článkem 16 Směrnice o stanovištích. Jedná se zejména o vypuštění dosavadního ustanovení o tom, že „důvodem pro povolení výjimky jsou zájmy obrany státu, bezpečnosti leteckého provozu nebo provozu na dopravně významné vodní cestě, zájem stavby dálnice a rychlostní silnice a zájem na využívání určitých ptáků pro sokolnické účely.“²¹⁴

Další výtky Evropské komise se týkaly posuzování vlivů záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, konkrétně ustanovení § 45h, podle kterého se hodnocení koncepce nevztahovalo na lesní hospodářské plány (LHP) a lesní hospodářské osnovy (LHO). Transpozici ustanovení prostřednictvím pouhého odkazu na čl. 6 odst. 3 Směrnice o stanovištích bez stanovení kritérií takového posouzení a řádného procesu považovala Komise za nedostatečnou. Novelizace pro zjednaní nápravy vytýkaného nedostatku nakonec zvolila tu variantu, že hodnocení důsledků LHP a LHO pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti provede přímo orgán ochrany přírody v rámci závazného stanoviska vydávaného podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona. Orgán ochrany přírody se tedy v rámci řízení o vydání závazného stanoviska musí vždy zabývat otázkou vlivů LHP (LHO) na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, ovšem v souladu s § 45h odst. 1 zákona budou hodnoceny jen ty LHP (LHO), které mohou mít významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast. Závazné stanovisko ke schválení LHP a protokolárnímu předání LHO nahrazuje – co do obsahu a formy – odůvodněné stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona, proto v něm musí být vždy uvedeno, zda může mít LHP nebo LHO významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast či nikoliv. Pokud orgán ochrany přírody dojde k závěru, že LHP či

²¹⁴ LANDOVÁ, Barbara, HAVELKOVÁ, Svatava. *K novele zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. 2009. [cit. 14. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny.html>>

LHO může mít významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast provede též hodnocení takového vlivu.²¹⁵

3. 3. Implementace legislativy pro vytvoření soustavy Natura 2000 v SR

Budování soustavy Natura 2000 na Slovensku vychází stejně jako v ČR ze Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích. Transpozici těchto dvou směrnic umožnilo přijetí zákona č. 543/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny a následně prováděcí vyhlášky Ministerstva životního prostředí SR č. 24/2003 Sb.²¹⁶ V rámci územní ochrany definuje zákon č. 543/2002 Sb. sedm kategorií chráněných území, které je možno vyhlásit. Jednou z těchto sedmi kategorií je chráněné ptačí území, které tímto zákonem vzniklo jako nová kategorie chráněného území.²¹⁷

Ze závazků vymezených směrnicemi vyplynula pro SR stejně jako pro ČR povinnost vytvořit národní seznam navrhovaných chráněných ptačích území („chránené vtáčie územie“ - CHVÚ) a území evropského významu („územie európskeho významu – ÚEV). Státní ochrana přírody SR²¹⁸ (ŠOP SR) ve spolupráci se Společností na ochranu ptactva na Slovensku (SOVS) připravila seznam navrhovaných chráněných ptačích území (vědecký návrh). Seznam původně obsahoval 45 území s celkovou rozlohou cca 1 390 000 ha. Po uplatnění připomínek zainteresovaných státních organizací byl vědecký návrh zúžený o 7 území. Výsledný seznam navrhovaných CHVÚ tak obsahoval 38 území s rozlohou

²¹⁵ LANDOVÁ, Barbara, HAVELKOVÁ, Svatava. *K novele zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. 2009. [cit. 14. listopadu 2011] Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny.html>>

²¹⁶ NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000 [online]. [cit. 15. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Slovakia_f_slov_Management%20of%20funds%20for%20parks-areas%20under%20NATURA%202000.pdf> s. 2.

²¹⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR. *Štvrtá národná správa o implementácii Dohovoru o biologickej diverzite v Slovenskej republike* [online]. 2009. [cit. 14. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.soprs.sk/cinnost/medzin_spol/CBDns/sk_final_4.pdf> s. 11.

²¹⁸ Státní ochrana přírody SR (ŠOP SR) byla zřízená rozhodnutím ministra životního prostředí SR v provincii 1995. ŠOP SR je odborná organizace ochrany přírody v přímém řízení Ministerstva životního prostředí SR s celoslovenskou působností, zaměřená na zabezpečování odborné činnosti pro výkon státní ochrany přírody a krajiny podle ustanovení zákona č. 543/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

cca 1 236 000 ha, což představovalo 25 % rozlohy SR, přičemž překrytí navrhovaných území s tehdejší sítí chráněných území bylo 55,15 %.²¹⁹

Národní seznam CHVÚ schválila vláda SR usnesením č. 636/2003 v červenci 2003 a území jsou vyhlášována Ministerstvem životního prostředí SR všeobecně závazným právním předpisem, ve kterém jsou definované ekologicko-funkční prostory s určením podmínek ochrany ptáků.²²⁰ Jak již bylo zmíněno výše, CHVÚ se staly novou kategorií chráněných území na Slovensku na základě § 26 zákona č. 543/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Na rozdíl od zavedeného systému územní ochrany prostřednictvím stupňů ochrany, ve kterých jsou stanovené všeobecné rozsahy omezení podle jednotlivých stupňů, ve všech CHVÚ platí nejnižší 1. stupeň ochrany se základními omezeními platnými na celém území Slovenska. Specifické podmínky ochrany jsou definované ve vyhláškách jednotlivých území prostřednictvím zakázaných činností, které by mohly mít negativní vliv na předmět jejich ochrany.²²¹

Seznam navrhovaných území evropského významu vypracovala ŠOP SR ve spolupráci s příslušnými vědeckými institucemi a nevládními organizacemi. Národní seznam navrhovaných území evropského významu obsahoval 382 území, přičemž se dbalo na to, aby se vytvořila reprezentativní soustava biotopů, která umožní účinnou a trvalou ochranu ohrožených biotopů a druhů. Celková rozloha navrhovaných ÚEV představovala 573 690 ha, což odpovídalo 11,7 % území SR a překrytí s tehdejší sítí chráněných území bylo 86 %. Vláda SR schválila usnesením č. 239/2004 národní seznam ÚEV v březnu 2004. V dubnu 2004 byl národní seznam zaslán Komisi a do doby než došlo ke konečnému výběru území z národního seznamu Komisí, platil v navrhovaných území statut tzv. předběžné ochrany. Účelem předběžné ochrany bylo zabezpečit, aby se stav navrhovaných

²¹⁹ Kol. autorů. *NATURA 2000 – Európska sústava chránených území v Slovenskej republike* [online]. 2005. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.sopsr.sk/natura/doc/skladacka_n2000/1_strana_Slov.pdf>

²²⁰ NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000 [online]. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Slovakia_f_slov_Management%20of%20funds%20for%20parks-areas%20under%20NATURA%202000.pdf> s. 1.

²²¹ Kol. autorů. *NATURA 2000 – Európska sústava chránených území v Slovenskej republike* [online]. 2005. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.sopsr.sk/natura/doc/skladacka_n2000/1_strana_Slov.pdf>

území nezhoršil do té doby než bude definitivně rozhodnuto o jejich zařazení do soustavy Natura 2000.²²²

V roce 2005 projednávala národní seznam navrhovaných ÚEV Komise na tzv. biogeografických seminářích. Komise souhlasila se zařazením území do seznamu EU, avšak pro vybrané biotopy/druhy považovala národní seznam za nedostatečný (bylo potřeba doplnit nové ÚEV, resp. označené biotopy/druhy vědecky ověřit). V roce 2006 SR zaslala Komisi aktualizaci předmětů ochrany v územích evropského významu. V lednu 2008 Komise schválila 381 území v panonském a alpském biogeografickém regionu a začala plynout šestiletá lhůta pro jejich vyhlášení.²²³

V březnu 2010 byl přijat zákon č. 117/2010 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterým se mění a doplňuje zákon č. 543/2002 Sb. a doplňuje zákon č. 24/2006 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů. V zákoně č. 117/2010 Sb. bylo ustanoveno, že pokud Komise navrhne zařadit do národního seznamu lokalitu s výskytem prioritních biotopů anebo prioritních druhů, tato lokalita se zařadí do národního seznamu aj v případě, když je návrh na její zařazení sporný, a to až do vyřešení sporu.²²⁴

Nejzávažnější nedostatky zaznamenal proces přípravy soustavy Natura 2000 už v počátečních fázích, jelikož nebyl jednoznačně určený koordinátor procesu a personální posílení Státní ochrany přírody (ŠOP SR) začalo probíhat až v roce 2002. Neexistovala také dostatečná informační základna. Uvedené mezery suplovaly nevládní organizace. ŠOP SR musela v roce 2003 zabezpečit digitální zpracování více jak 2500 mapových listů katastrálních map.²²⁵ Při implementaci a dodržování Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích bylo zjištěno jejich opožděné zavádění do legislativy SR. Komise tuto situaci řešila vlastním zjišťováním a zaslala SR několik odůvodněných stanovisek. Směrnice o ptácích a

²²² Kol. autorů. *NATURA 2000 – Európska sústava chránených území v Slovenskej republike* [online]. 2005. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.sopsr.sk/natura/doc/skladacka_n2000/1_strana_Slov.pdf>

²²³ MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR. *Štvrtá národná správa o implementácii Dohovoru o biologickej diverzite v Slovenskej republike* [online]. 2009. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.sopsr.sk/cinnost/medzin_spol/CBDns/sk_final_4.pdf> s. 74.

²²⁴ NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000* [online]. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Slovakia_f_slov_Management%20of%20funds%20for%20parks-areas%20under%20NATURA%202000.pdf> s. 2.

²²⁵ Tamtéž, s. 3.

Směrnice o stanovištích se začaly implementovat od roku 2004. K legislativnímu procesu zavádění směrnic v SR zaslala Komise v roce 2009 odůvodněné stanovisko a vyzvala SR k přijetí opatření a zavedení souladu legislativy SR s legislativou EU.

V odůvodněném stanovisku Komise ze dne 25. června 2009 bylo uvedeno, že SR nesplnila závazky vyplývající z článku 4 Směrnice o ptácích tím, že neklasifikovala jako zvláště chráněné území nejvhodnější území podle počtu a velikosti druhů uvedených v příloze uvedené směrnice a nestanovila pro ptactvo příslušný režim ochrany. Komise začala vlastní iniciativu už v roce 2007 a v procesu přezkoumávání zohlednila právní předpisy SR: zákon o ochraně přírody a krajiny a 5 vyhlášek Ministerstva životního prostředí SR o vyhlášení CHVÚ z roku 2005 a 2006 a 16 vyhlášek z roku 2008. Komise dospěla k závěru, že SR neposkytla dostatečné vědecké důkazy o tom, aby prokázala, že druhy přítomné v šesti významných ptačích územích vyloučených z národního seznamu CHVÚ jsou dostatečně chráněné alternativními lokalitami. Ve stanovisku Komise mimo jiné uvedla, že SR musí přijmout potřebné právní nástroje ustanovující právní režim pro všechny CHVÚ, které se mají vymezit podle článku 4 odst. 1 a článku 2 Směrnice o ptácích. Komise vyzvala SR, aby přijala potřebné opatření.²²⁶

V odůvodněných stanoviscích Komise ze 14. května 2009 zaslaných SR z důvodu nesprávné transpozice Směrnice o ptácích a také z důvodu nesprávné transpozice Směrnice i stanovištích, zejména jejího článku 7. Komise vyzvala SR, aby přijala potřebné opatření s cílem vyhovět tomuto odůvodněnému stanovisku ve lhůtě do dvou měsíců. Ministerstvo životního prostředí požádalo Komisi o prodloužení lhůty na přijetí opatření a připravilo novelu zákona o ochraně přírody a krajiny. V roce 2009 nabylo účinnosti pět vyhlášek CHVÚ a v roce 2010 jich nabylo účinnosti osm. 25. června 2010 byl doplněný národní seznam CHVÚ o pět nových území.²²⁷

²²⁶ NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000 [online]. [cit. 16. listopadu 2011] Dostupné na <http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Slovakia_f_slov_Management%20of%20funds%20for%20parks-areas%20under%20NATURA%202000.pdf> s. 2.

²²⁷ Tamtéž, s. 2.

Závěr

Ztráta biologické rozmanitosti je jedním ze současných globálních problémů v oblasti životního prostředí a je nutné na tento fakt reagovat i za použití právních nástrojů. Ochrana biologické rozmanitosti se na poli mezinárodního, unijního a vnitrostátního práva stává stále více propojenou, neboť tento problém životního prostředí překračuje hranice jednotlivých států.

V předkládané diplomové práci jsem se zaměřil právě na ochranu biologické rozmanitosti a zejména na právní režim ochrany ptactva. Jedná se o ochranu v rámci systému mezinárodního práva životního prostředí, národního práva jednotlivých států a v rámci evropského kontinentu také o ochranu v rámci systému evropského unijního práva. Jádrem mezinárodní právní úpravy mezinárodní ochrany biologické rozmanitosti jsou především mezinárodní úmluvy. Jedná se zejména o Washingtonskou úmluvu a Úmluvu o zachování biologické rozmanitosti, jejichž cílem je ochrana biologické rozmanitosti a také o úmluvy, které se vztahují přímo k ochraně ptactva a to zejména Ramsarskou, Bonnskou a Bernskou úmluvu. Na základech těchto mezinárodních úmluv byl vytvořen rámec environmentální politiky Evropské unie a ochrana biologické rozmanitosti se tak stala nedílnou součástí politiky životního prostředí EU.

V další části práce jsem se zabýval Směrnicí o ptácích a Směrnicí o stanovištích, jež jsou v oblasti ochrany ptactva nejdůležitějšími unijními předpisy. Směrnice o ptácích tvoří základní stavební kámen unijní právní úpravy ochrany ptáků a zakotvila nejen ochranu všech volně žijících ptáků ve všech vývojových stádiích, ale také zavedla ochranu jimi obývaných stanovišť (biotopů). Směrnice o stanovištích byla přijata za účelem ochrany a uchování biologické rozmanitosti živočichů a rostlin a stanovišť (habitats) na území členských států EU a zakotvuje druhovou a územní ochranu přírody, a také má za cíl přispět k ochraně a uchování biologické rozmanitosti volně žijících živočichů (kromě ptáků) a planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť (habitats) na území členských států EU.

Na základě Směrnice o ptácích mají členské státy EU povinnost vyhlásit oblasti zvláštní ochrany, tzv. ptačí oblasti, a na základě Směrnice o stanovištích tzv. evropsky významné lokality. Tyto dva typy území dohromady vytvářejí soustavu chráněných území, významných z hlediska EU, která je označována jako soustava

Natura 2000. Tato soustava hraje klíčovou roli pro zachování ochrany biologické rozmanitosti neboť zajišťuje příznivý stav populací vybraných druhů živočichů a rostlin a také příznivý stav přírodních stanovišť na evropském kontinentu. Ochrana ptactva je v unijním právu upravena především směrnicemi, a tak je pro jejich vynutitelnost nezbytná náležitá implementace těchto aktů sekundárního práva EU do národních právních řádů členských států. Implementace Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích představuje největší problém pro členské státy a je nejčastějším předmětem stížností, které Evropská komise obdrží, a jedním z nejčastějších předmětů procesu infringementu v oblasti ochrany životního prostředí vůbec. Významnou roli při implementaci těchto směrnic hraje Soudní dvůr EU, a to nejen ve výkladu, ale také v dotváření těchto unijních norem práva životního prostředí. Soudní dvůr EU již v mnoha rozsudcích potvrdil, že je nezbytné, aby členské státy EU zajistily implementaci nadnárodních právních závazků na národní úrovni.

V závěru práce jsem se zaměřil na proces implementace unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva do právních řádů České a Slovenské republiky. Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích byla do právního řádu ČR transponována zákonem č. 218/2004Sb. Na Slovensku byla transpozice těchto dvou směrnic umožněna přijetím zákona č. 543/2002 Sb. Na základě této právní úpravy pak bylo možné a také nutné zřídit evropskou soustavu chráněných území Natura 2000. V obou uvedených státech se však proces implementace norem unijního práva neobešel bez problémů a komplikací. V České republice došlo k pochybením zejména při transpozici ustanovení § 50 a § 56 zákona o ochraně přírody. Kvůli nedostatečné implementaci obou směrnic bylo proti České republice zahájeno řízení o porušení povinnosti. V tomto řízení se jednalo se o vyhlášení ptačí oblasti Heřmanský stav – Odra – Poolší a ptačí oblasti Komárov. Na Slovensku se při implementaci unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva objevily nejzávažnější nedostatky již v procesu přípravy budování soustavy Natura 2000, jelikož nebyl jednoznačně určený koordinátor procesu, také neexistovala také dostatečná informační základna a dalším problémem bylo opožděné zavádění do legislativy SR.

Použité zdroje

Česká literatura

DAMOHORSKÝ, Milan. Integrace a právo životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2006, č. 2, s. 9-13.

DAMOHORSKÝ, Milan. Nová podoba zákona o ochraně přírody a krajiny a problémy s jejím prosazováním. *Veronica*, 2004, č. 5, s. 1-3.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007. 599 s.

EVANS, Dough. Natura 2000 – síť území EU k zachování její flóry a fauny. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 291-293.

HORA, Jan a kol. *Legislativa EU a ochrana přírody*. Praha: Česka společnost ornitologická, 1998. 95 s.

HORA, Jan, MARHOUL, Pavel. Návrh oblastí ochrany ptáků v České republice. *Ochrana přírody*, 2002, č. 7, s. 195-213.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 185 s.

KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.

KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Jan. *Právo životního prostředí Evropských společenství: praktický průvodce*. Praha: Linde, 2003. 410 s.

KUČERA, Jan. Bernská úmluva o ochraně evropské přírody. *Zpravodaj MŽP*, 1993, č. 3, s. 17-18.

POJER, František. Natura 2000 v ČR. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 289-290.

PLESNÍK, Jan. Bernská úmluva oslavila 25. výročí. *Ochrana přírody*, 2005, č. 3, s. 85-87.

PLESNÍK, Jan, POKORNÝ, Jiří. Zákonodárství Evropských společenství na ochranu přírody: výzva pro ČR. *Ochrana přírody*, 2000, č. 9, s. 259-263.

POKORNÝ, Jiří. Natura 2000 v České republice. Praha: AOPK, 2006.

POKORNÝ, Jiří. Natura 2000 v ČR – aktuality. *Ochrana přírody*, 2005, č. 3, s. 78-81.

PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. 431 s.

ROTH, Petr. NATURA 2000: evropská teorie začíná získávat české obrysy. *Ochrana přírody*, 2002, č. 7, s. 214-216.

ROTH, Petr. Nejčastější omyly kolem Natury 2000 v ČR. *Ochrana přírody*, 2005, č. 10, s. 310-313.

SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2005, č. 1, s. 9-144.

STEJSKAL, Vojtěch. Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny. In: PRŮCHOVÁ, Ivana. (Ed.) *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. s. 103-118.

STEJSKAL, Vojtěch. Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 4, s. 96-102.

STEJSKAL, Vojtěch. *Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti ochrany přírody*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2011. 86 s.

STEJSKAL, Vojtěch. Komunitární legislativa územní a druhové ochrany přírody a její transpozice a implementace v České republice. *Ekologie a právo*. 2005 (1), s. 7-16.

STEJSKAL, Vojtěch. *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006. 242 s.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. 591 s.

STEJSKAL, Vojtěch, VERMOUZEK, Zdeněk. *Ptáci & zákon, aneb, Právní příručka nejen pro ornitologa*. Praha: Česká společnost ornitologická, 2004. 74 s.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde, 2006. 287 s.

Zahraniční literatura

DE SADELEER, Nicolas. EC Law and Biodiversity. In: MACRORY, Richard. *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection?* Groningen: Europa Law Publishing, 2006. s. 349-369.

FOLMER, Henk, JEPPESEN, Tim. Environmental policy in the European Union: Community competence vs member state competence. *Journal of Economic and Social Geography*, 2003, roč. 94, č. 4, s. 510-515.

HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges*. London: Routledge-Cavendish, 2007. 573 s.

KAEDING, Michael. In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective. *European Law Journal*, 2008, roč. 14, č. 5, s. 583-603.

KNILL, Christoph. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 258 s.

KRÄMER, Ludwig. *EC Environmental Law*. London: Sweet & Maxwell, 2007. 513 s.

STEJSKAL, Vojtěch. Nature Conservation and Landscape Protection Including the Natura 2000 Network in the Czech Legal System. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2007 č. 2, s. 117-126.

Internetové zdroje

Kol. autorů. *NATURA 2000 – Európska sústava chránených území v Slovenskej republike* [online]. 2005. Dostupné na
<http://www.sopsr.sk/natura/doc/skladacka_n2000/1_strana_Slov.pdf>

Ladislav Miko ve Sněmovně před schválením novely zákona o ochraně přírody a krajiny [online]. 2009. Dostupné na
<http://www.mzp.cz/cz/articles_psp090617_114>

LANDOVÁ, Barbara, HAVELKOVÁ, Svatava. *K novele zákona o ochraně přírody a krajiny* [online]. 2009. Dostupné na
<<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/k-novele-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny.html>>

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR. *Štvrtá národná správa o implementácii Dohovoru o biologickej diverzite v Slovenskej republike* [online]. 2009. Dostupné na <http://www.sopsr.sk/cinnost/medzin_spol/CBDns/sk_final_4.pdf>

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000 [online]. Dostupné na <http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Slovakia_f_slov_Management%20of%20funds%20for%20parks-areas%20under%20NATURA%202000.pdf>

PAPP, Dorottya, TÓTH, Csaba. *Natura 2000 Site Designation Process with a special focus on the Biogeographic seminars* [online]. 2007. Dostupné na <http://www.ceeweb.org/publications/english/biogeo_booklet_2007.pdf>

PELC, František. *Editorial 2009/5* [online]. 2009. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/editorial-2009-5.html>>

Judikatura Soudního dvora EU

SDEU: Rozsudek ze dne 11. července 1996, Spojené království – „Lappel Bank“, C-44/95.

SDEU: Rozsudek ze dne 19. května 1998, Komise vs. Nizozemí, C-3/96.

SDEU: Rozsudek ze dne 14. října 2004, Komise vs. Německo, C-339/03.

SDEU: Rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Komise vs. Španělsko, C-355/90.

SDEU: Rozsudek ze dne 11. července 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95.

SDEU: Rozsudek ze dne 19. května 1998, Komise vs. Nizozemí, C-3/96.

SDEU: Rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise vs. Německo, C-57/89.

SDEU: Rozsudek ze dne 29. ledna 2004, Komise vs. Rakousko, C-209/02.

SDEU: Rozsudek ze dne 23. března 2006, Komise vs. Rakousko, C-209/04.

SDEU: Rozsudek ze dne 26. října 2006, Komise vs. Portugalsko, C-239/04.

SDEU: Rozsudek ze dne 9. prosince 2004, Komise vs. Španělsko, C-79/03.

SDEU: Rozsudek ze dne 9. června 2005, Komise vs. Španělsko, C-135/04.

Právní dokumenty

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30. 3. 2010.

Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 103, 25. 4. 1979.

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009, o ochraně volně žijících ptáků. Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Shrnutí

Předkládaná diplomová práce se zabývá právním režimem ochrany biologické rozmanitosti a zaměřuje se zejména na ochranu ptactva, jak na mezinárodní, unijní tak i vnitrostátní úrovni. Úvod práce se zaměřuje na ochranu biodiverzity a ochranu ptactva na mezinárodní úrovni a jsou zde uvedeny relevantní úmluvy, které byly uzavřeny v této oblasti na mezinárodním poli. Dále je v práci charakterizována právní ochrana ptactva na úrovni Evropské Unie a je vymezen právní režim soustavy Natura 2000, a také směrnice, jež tvoří základ pro její vybudování, tedy Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích. V práci je také popsán proces vyhlášení ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které jsou vyhlášeny na základě výše uvedených směrnic. Závěr práce se zaměřuje na proces implementace unijní legislativy v oblasti ochrany ptactva, přičemž jsou zde vymezeny jednotlivé fáze implementace, také relevantní judikatura Soudního dvora EU a následně je charakterizován proces implementace unijních právních předpisů pro vytvoření soustavy Natura 2000 do národních legislativ v České republice a na Slovensku.

Summary

This diploma thesis deal with legal regime of protection of biodiversity and is especially focused on protection of birds, on international, EU and national level. Introduction of thesis is focused on protection of biodiversity and protection of birds on international level and also all relevant convention in this area are here described. Further is characterized legal protection of birds on EU level and legal regime of Natura 2000, and also directives, that create the keystone for its building, thus Birds directive and Habitats directive. In this thesis is also described process of announcements of Special protection areas and Sites of Community importance, that are announced on the base of both above mentioned directives. The end of this thesis is focused on process of implementation EU legislation in the sphere of protection of birds, also on individual phases of implementation, and also relevant jurisprudence of the Court of justice of the European union. Further is characterized the process of implementation EU law for creation Natura 2000 into the national legislation of Czech republic and Slovak republic.

Klíčová slova

evropsky významná lokalita

implementace

Natura 2000

prosazování

ochrana biologické rozmanitosti

ochrana ptactva

ptačí oblast

právo životního prostředí

směrnice o ptácích

směrnice o stanovištích

transpozice

Key words

Site of Community Importance

Implementation

Natura 2000

Enforcement

Protection of biodiversity

Protection of birds

Special Protection Area

Environmental Law

Birds Directive

Habitats Directive

Transposition