

Omezení a zákaz činnosti opatřením obecné povahy

Svatava Havelková

Čas od času se setkáváme s nutností z důvodů preventivní ochrany obecně či zvláště chráněných částí přírody regulovat lidskou činnost, a to včetně potřeby regulace činností předem blíže nekonkretizovaných subjektů. Základním obecným preventivním nástrojem sloužícím k předcházení

Preventivní regulace lidské činnosti

Zákon o ochraně přírody a krajiny vychází z lo-gického principu, že je lepší poškození přírody a krajiny předcházet nežli následně řešit již vzniklé škody na přírodním prostředí. Proto je orgán ochrany přírody oprávněn lidskou činnost, která je potenciálně hrozbou, regulovat, a to stanovením podmínek pro výkon této činnosti, a v případě, že by pouhé omezení ohrožující činnosti nepostačovalo, je oprávněn tuto činnost zakázat.

Kromě obecného nástroje upraveného v § 66 zákon stanoví možnosti omezení lidské činnosti i v dalších ustanoveních, která jsou speciální k této obecné úpravě. Jde o stanovení podmínek pro výkon činnosti, která vede – či by mohla vést – k ohrožení druhů rostlin a živočichů jako takových, vést k jejich degeneraci, zániku populací anebo zničení ekosystému, jejichž jsou součástí podle § 5 odst. 1 ZOPK, dále omezení či zákaz vstupu z důvodů ochrany přírody ve vy-početných zvláště chráněných územích či jejich částech (v 1. zóně CHKO) a do jeskyní podle § 64 ZOPK a oprávnění ČIŽP v případech hrozících škod nařídít omezení či zastavení škodlivé činnosti podle § 80 odst. 2 ZOPK. Podobný charakter pak má i vyhlášení přechodně chráněné plochy podle § 13 odst. 1 ZOPK, jejímž obsahem je stanovení konkrétního omezení využití vymezeného území.

Pokud se týká formy správních aktů, zákon věc řeší rozdílně. Stanovit závazné podmínky sloužící k omezení rušivé činnosti v obecné ochraně druhů a populací (§ 5 odst. 1 ZOPK) lze jak správním rozhodnutím vůči konkrétním adresným subjektům, tak i opatřením obecné povahy, pokud jde o blíže

neurčený okruh osob. Formu správního aktu k na-řízení omezení či zákazu škodlivé činnosti podle § 66 odst. 1 a omezení či zastavení škodlivé činnosti podle § 80 odst. 2 zákon výslovně neupravuje, právní teorie i správní praxe dospěla k závěru, že omezení (zákaz) činnosti musí mít formu správního rozhodnutí. Omezení vstupu (případně zákaz vstupu) z důvodu ochrany přírody podle § 64 se vždy orgány ochrany přírody tak činí vydáním opatření obecné povahy. Vyhlášení přechodně chráněné plochy (§ 13 ZOPK) činí orgán ochrany přírody podle současné právní úpravy správním rozhodnutím; může tak omezit využití území, které by znamenalo ohrožení předmětu ochrany přechodně chráněné plochy, pouze ve vztahu ke konkrétnímu účastniku řízení (zpravidla vlastníkovi, případně též nájemci pozemku). V současné době je v rámci navrhované novelizace ZOPK v souvislosti s adaptací nařízení EU o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů navržena změna způsobu vyhlášení přechodně chráněné plochy z rozhodnutí na opatření obecné povahy.¹

I přes tuto pestrou paletu právních nástrojů se čas od času orgány ochrany přírody dostávají do problémů, jak v některých územích regulovat činnosti, které ohrožují či poškozují části přírody, jestliže se nutnost regulace týká obecně určené množiny adresátů, tedy jestliže se netýká jmenovitě určené-

nedovolené změny částí přírody je omezení a zákaz činnosti podle § 66 ZOPK. Článek si klade otázku, zda činnost, která představuje hrozbu nedovolené změny chráněných částí přírody, lze podle § 66 ZOPK omezit či zakázat opatřením obecné povahy.

ho okruhu právnických a fyzických osob. Uvádím jen několik příkladů z praxe: potřeba regulovat intenzivní sběr borůvek v územích, kde vstup nelze omezit podle § 64 ZOPK (např. ve 2. a 3. zónách CHKO) či potřeba regulovat intenzivní sportovní a rekreační využívání území z důvodů ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, zejména v době jejich rozmnožování, hnízdění a péče o potomstvo v územích, kde nelze omezit vstup podle § 64 ZOPK apod. Otázka možnosti způsobu regulace lidské činnosti také vyvstala v posledním období naléhavě po vydání nařízení Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského z 5. srpna 2019, kterým byla ve vyjmenovaných okresech ČR povolena plošná aplikace přípravku STUTOX II k hubení kalamitně přemnožených hrabošů polních. Pro tuto naši úvahu ponechme stranou, že je principiálně vadné, když jeden orgán veřejné moci nějakou činnost povolí a jiný orgán veřejné moci má potřebu tutéž činnost omezit či přímo zakázat. Díky jednoznačnému postoji MŽP, argumentům celé řady odborníků i tlaku veřejného mínění bylo nebezpečí vyvolané plošnou aplikací přípravku pro volně žijící živočichy zažehnáno, aniž by musely orgány ochrany přírody činit právní kroky. Přesto vidím jako důležité odpovědět na otázku, zda je orgán ochrany přírody oprávněn v takových situacích omezit (případně zakázat) ohrožující činnost formou opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je upraveno v části šesté správního řádu a je vymezeno velmi stručně a negativně: není právním předpisem ani rozhodnutím. Z ustanovení § 171 SpŘ rovněž vyplývá, že opatření obecné povahy správní orgány vydávají tam, kde to zvláštní zákon stanoví. Z výše uvedeného pře-

hledu nástrojů preventivní regulace lidské činnosti podle ZOPK je zřejmé, že zákonodárce při novelizacích zákona provedených po přijetí správního řádu ve vymezených případech formu opatření obecné povahy stanovil (omezení k ochraně druhu či populace podle § 5 odst. 1, omezení či zákaz vstupu podle § 64), v jiných případech je od počátku v zákoně uvedeno omezení formou rozhodnutí (přechodně chráněná plocha podle § 13 odst. 1) a v dalších případech zákon formu správního aktu výslovně nestanovuje (§ 66).

Charakterem opatření obecné povahy se opakovaně zabývaly správní soudy a k věci se vyjadřoval i Ústavní soud. Judikatura Nejvyššího správního soudu² se dlouhodobě přiklání k materiálnímu, a nikoli formálnímu pojetí správních aktů a NSS dospěl k závěru, že jsou-li kumulativně splněny následující podmínky, může být opatření obecné povahy vydáno, i když tak zvláštní zákon výslovně nestanoví. Jde o tyto podmínky:

- Závaznost – aby správní akt mohl být posouzen jako opatření obecné povahy, musí být závazný a nemůže mít pouze doporučující charakter.

- Obecné vymezení adresátů – obecnost se týká způsobu určení adresátů správního aktu a znamená, že akt dopadá na každého, kdo splňuje určité obecné znaky. Abychom se vrátili k výše uvedeným praktickým příkladům, adresátem je např. každý, kdo do vymezeného území vstupuje, každý, kdo ve vymezeném území vykonává horolezeckou činnost, každý, kdo v tomto území trhá borůvky, či každý, kdo ve vymezeném území aplikuje při zemědělském či lesním hospodaření chemické přípravky proti škůdcům apod.

- Konkrétnost předmětu právní regulace – pro naplnění znaků opatření obecné povahy musí být regulace lidské činnosti zcela konkrétní, musí se týkat konkrétního území a specifikované lidské činnosti (např. vjíždění na lyžích mimo značené trasy ve vymezeném území, používání konkrétních stezek pro pěší cyklisty, výkon horolezecké činnosti v konkrétní oblasti apod.).

^[1] Zejména rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010 č. j. 4 Ao 4/2010 – 195, rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008 – 100 a rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016 č. j. As 78/2016 – 72

- Neexistence zákonné překážky – takovou překážkou je, jestliže zvláštní zákon (v našem případě ZOPK) výslovně stanoví formu aktu, tedy pokud stanoví, že ve věci má být vydáváno rozhodnutí (jako je tomu např. v § 13 odst. 1 ZOPK).

Otázku formy správního aktu při omezení vstupů a jiných činností řešil Nejvyšší správní soud³ v případě, kdy orgán státní správy myslivosti podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nařizuje omezení využití honitby. Orgán státní správy myslivosti totiž může nařídít omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo její části anebo může nařídít omezení sportovních nebo zájmových činností v honitbě, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat anebo v době provádění lovů, přičemž zákon nestanoví formu takového nařízení. Nejvyšší správní soud na základě materiálního pojetí opatření obecné povahy dospěl k závěru, že orgán státní správy myslivosti je oprávněn vydat opatření obecné povahy, kterým může omezit nebo zakázat vstup do honitby či omezit jiné činnosti v honitbě, byť tak zákon o myslivosti nestanoví. Mimo jiné také vycházel z toho, že jinou formou (tedy formou individuálního správního aktu – správního rozhodnutí) není možné naplnit smysl onoho ustanovení zákona.

Obdobnými úvahami jako soud v popsáném případě se můžeme zřejmě řídit i při posouzení otázky, zda orgán ochrany přírody a krajiny může stanovit omezení, případně i zákaz činnosti, ohrožující části přírody podle § 66 ZOPK v těch případech, kde nelze předem adresně určit okruh adresátů, a tedy můžeme kladně odpovědět na otázku uvedenou v úvodu, zda může vydat opatření obecné povahy. Otázky kolem aplikace § 66 ZOPK jsou samozřejmě mnohem složitější ve srovnání s aplikací § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, který umožňuje nařízení omezení (zákaz) vstupu do honitby či regulaci sportovních a rekreačních činností v honitbě. Úprava v § 66 ZOPK je zcela obecná a jejím cílem je zamezení vzniku nedovolených změn chráněných částí přírody; lze tak stanovením podmínek omezit (případně zakázat) nepřeberné množství lidských činností, které potenciálně ohrožují nejrůznější chráněné části přírody. Některá z takových omezení (zákazů) budou vždy adresována konkrétním fyzickým či právnickým osobám, tedy budou stanovována individuálním správním aktem

^[2] Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016 č.j. 2 As 78/2016 – 76

(správním rozhodnutím). Vedle toho se však vyskytuje řada situací, kdy v zájmu prevence vzniku újmy na přírodním prostředí bude na místě regulace činnosti obecně určeným adresátům a orgánu ochrany přírody nezbyde jiný prostředek nežli činnost regulovat opatřením obecné povahy. To, že se jedná o způsob dosud nevyzkoušený a soudní judikaturou neaprobovaný, by nemělo vést k tomu, aby orgán ochrany přírody rezignoval na svou preventivní úlohu a v závažných případech nekonal k zabránění vzniku nedovolených změn částí přírody.

Úvaha pro budoucí úpravu

De lege ferenda (pro budoucí právní úpravu) by zajisté bylo vhodné, aby zákon o ochraně přírody a krajiny výslovně stanovil formu správního aktu, kterým se stanovují podmínky pro potenciálně ohrožující činnost či případný zákaz činnosti podle § 66, a to obdobně, jak již zákonodárce učinil v případě obecné ochrany druhů a populací podle § 5 odst. 1 ZOPK, tedy že orgány ochrany přírody vydávají opatření obecné povahy, pokud jde o blíže neurčený okruh osob, anebo v této věci rozhodují (tedy vydávají správní rozhodnutí), pokud je omezení (zákaz) ukládán konkrétním adresným subjektům.

Jak bylo zmíněno výše, v současné době je v legislativním procesu návrh na změnu § 13 odst. 1 ZOPK, na základě níž by přechodně chráněná plocha již nebyla vyhlašována rozhodnutím, nýbrž opařením obecné povahy. Tato změna by umožnila orgánům ochrany přírody stanovit obecně vymezeným adresátům omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození či rušení předmětu ochrany přechodně chráněné plochy. Tato změna posílí preventivní funkci přechodně chráněné plochy a v řadě případů může být vhodnější alternativou na místo aplikace § 66 ZOPK.

Použitá literatura

MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana. (ed.). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

VOMÁČKA, Vojtěch; KNOTEK, Jaroslav; KONEČNÁ, Michaela; HANÁK, Jakub; DIENTSBIER, Filip; PRŮCHOVÁ, Ivana: *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. První vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 704 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu