

Otázka speciality zákona o ochraně přírody a krajiny k jiným právním předpisům v (nej)novější judikatuře

Jitka Jelínková

Ke zrušení klíčového ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanovilo specialitu ZOPK k lesnímu, vodnímu, stavebnímu a dalším vyjmenovaným zákonům, došlo již před mnoha lety. V nedávné době krajské soudy¹ přesto konstatovaly, že ve vztahu k vodnímu zákonu je ZOPK speciálním právním

předpisem, přičemž velmi elegantně argumentovaly ochranou přírody a krajiny jako veřejného zájmu, principem předběžné opatrnosti a samozřejmě zněním relevantních ustanovení obou zákonů. Pouhý jazykový výklad izolovaných ustanovení by však k objasnění smyslu a účelu právní úpravy leckdy nestačil.²



Zákon o ochraně přírody a krajiny býval speciálním právním předpisem k zákonu o lesích, dnes v případě rozporu mezi oběma právními předpisy stanovují pro konkrétní případy vzájemnou specialitu správní orgány a soudy. Foto Martin Dušek



Dalším právním předpisem, se kterým bývá zákon o ochraně přírody a krajiny často v rozporu, je zákon o vodách, protože každý z nich hájí jiné veřejné zájmy. Foto Martin Dušek

Zrušení § 90 odst. 4 ZOPK novelou č. 349/2009 Sb.

Podle § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009 (novela provedená zákonem č. 349/2009 Sb.³⁾, platilo, že zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územnímu plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Přijetím poslaneckého pozměňovacího návrhu (nijak nezdůvodněného) došlo ke zrušení § 90 odst. 4 ZOPK bez náhrady.⁴

Speciální právní norma má v případě kolize přednost

Význam § 90 odst. 4 ZOPK pro aplikační praxi byl zásadní. Výslovně zakotvená specialita zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho prováděcích předpisů k vyjmenovaným jiným zákonům týkajícím se, alespoň v tradičním pojetí, především hospodářského využívání přírody a krajiny znamenala, že v případě rozporu jejich

ustanovení nebo rozhodnutí vydaných na jejich základě se přednostně použila úprava na úseku ochrany přírody a krajiny. Jde o jedno ze známých derogačních pravidel (*lex superior derogat inferiori, lex specialis derogat generali, lex posterior derogat priori*)⁵, podle nějž se v případě konfliktu rozdílných právních úprav stejných záležitostí použije úprava speciální.

Po zrušení výslovně zakotvené speciality zákona o ochraně přírody a krajiny se vztah kolizních či zdánlivě kolizních ustanovení musí posuzovat ad hoc.

Ani v době existence § 90 odst. 4 ZOPK však nebyla situace vždy jednoznačná či nesporná.

Za prvé, z logiky věci plyne, že stěžít může být celý zákon (celý právní předpis) speciální vůči jinému zákonu (právnímu předpisu). Spíše jde o vztah jednotlivých právních norem (jednotlivých ustanovení různých právních předpisů). Ostatně, i když § 90 odst. 4 prohlašoval za zvláštní celý zákon o ochraně přírody a krajiny, např. v § 58 odst. 5 (dnes odst. 4) naopak označoval (a dodnes označuje) za zvláštní předpis lesní zákon⁶ (pokud jde o vztah náhrady podle lesního zákona a náhrady podle § 58 ZOPK).

Za druhé, mezi právními normami nemusí být poměr obecného a zvláštního.

Mezi právními normami nemusí být vztah speciálního a obecného

Za speciální je podle právní nauky a judikatury možné považovat tu právní normu, která má užší vymezení, ať už osobní, nebo věcné. V konkrétním případě ale může být právní norma např. věcně obecnější, ale zároveň s užším osobním rozsahem.⁷ Pokud vztah konfliktních právních norem nelze označit za vztah speciální a obecné právní úpravy, pak je třeba aplikovat je současně tam, kde je to možné (v takovém případě jde o právní normy pouze zdánlivě kolizní), popřípadě využít jiná výkladová pravidla (zejména výklad jazykový, systematický a teleologický) tam, kde souběžná aplikace možná není.

Právní řád je celek

Judikatura např. konstatovala, že „zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního“⁸.

Přitom platí, že právní řád je celek a není možné dovolávat se plnění povinností stanovených určitým právním předpisem izolovaně, tj. aniž by byl zajištěn soulad určitého jednání i s ostatními právními normami a s celým právním řádem.

V případě zdánlivé kolize zákona o dráhách a zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jde o odstraňování dřevin rostoucích mimo les za účelem zajištění bezpečnosti drážního provozu, z toho plyne, že „provozovatel dráhy musí povinnost zajistit bezpečnost drážního provozu vykonávat též v souladu s právní úpravou týkající se ochrany přírody a krajiny. Problematiku ochrany a kácení dřevin rostoucích mimo les, jimiž jsou stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond, výlučně upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon tedy dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích v obvodu dráhy. Pokud je úmyslem zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody, činí tak výslovně [viz např. ust. § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů].“⁹

Jako příklad výslovného řešení vztahu některých ustanovení ZOPK a jiných právních předpisů týkajících se (především hospodářského) využívání přírody a krajiny lze uvést § 22a odst. 2 ZOPK, podle něž se určité ustanovení lesního zákona pro lesy zařazené do nejprísneji chráněných zón národního parku nepoužijí, nebo ve výše citovaném judikátu zmíněný § 59 odst. 1 písm. j) vodního zákona, podle něž se na povinnost vlastníka vodního díla odstraňovat náletové dřeviny z hrází sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody nevztahuje zákon o ochraně přírody a krajiny, s výjimkou ochrany památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, zvláště chráněných živočichů a volně žijících ptáků. Jde ale i o další ustanovení ZOPK či jiných právních předpisů, jejichž výkladem se, pokud jde o vztah k vodnímu zákonu, v nedávné době zabývaly krajské soudy v dále rozebíraných rozsudcích.

Prodloužit platnost povolení k nakládání s vodami pro MVE nelze

bez respektování § 4 odst. 2 a § 44 odst. 1 ZOPK

V rozsudku ze dne 16. 4. 2024, č. j. 15 A 10/2023-58, řešil Krajský soud v Ústí nad Labem otázku potřebnosti závazného stanoviska (dnes souhlasu) orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 1 ZOPK k prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu podle § 9 odst. 6 (dnes odst. 5) vodního zákona.

Žalobce namítal, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody by bylo nutné v případě nového povolení k nakládání s vodami či v případě změny podmínek stávajícího povolení, v jeho případě však šlo o žádost o prodloužení platnosti stávajícího povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu podle § 9 odst. 6 vodního zákona a žalovaný neuvedl žádný předpis, který by v tomto řízení vyžadoval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Krajský soud žalobu zamítl s přesvědčivou argumentací vedenou několika směry.

Podle § 9 odst. 6 (dnes odst. 5) vodního zákona platí, že „povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu nemůže být vydáno na dobu kratší než 30 let. Vodoprávní úřad postupem podle § 12 odst. 2 dobu platnosti povolení prodlouží o dobu stanovenou ve stávajícím povolení, nebyl-li oprávněnému pravomocně uložen správní trest za opakované porušování povinností stanovených tímto zákonem nebo podle něho“. Ustanovení bylo do vládního návrhu novely vodního zákona (přijaté pod č. 150/2010 Sb.) vloženo na základě doporučení hospodářského výboru Poslanecké sněmovny. Krajský soud analyzoval podklady o projednávání novely („rezonovalo jako téma vyvažování zájmů na ochraně přírody a provozovatelů malých vodních elektráren“) a konstatoval, že „historickým záměrem zákonodárce bylo usnadnit provozovatelům MVE prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami, nicméně na druhou stranu nebylo záměrem zákonodárce dát využívání energetického potenciálu vod prioritu před ostatními veřejnými zájmy“.

Samotné znění § 9 odst. 6 (dnes odst. 5) vodního zákona opravdu vytváří dojem, že na prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu je právní nárok, pokud nebyl oprávněnému pravomocně uložen správní trest za

opakované porušování povinností stanovených vodním zákonem nebo podle něho. Odkaz na postup podle § 12 odst. 2 vodního zákona má význam pouze pro procesní stránku věci. Takto je podán i Výklad č. 94 Ministerstva zemědělství, č. j. 108399/2012, k prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu, ze dne 20. 11. 2012, ASPI. Poslední věta výkladu Ministerstva zemědělství, že „tím není dotčena pravomoc vodoprávního úřadu změnit nebo zrušit takové povolení k nakládání s vodami v řízení z moci úřední na základě § 12 odst. 1 nebo 3 vodního zákona“, by sama o sobě byla pro zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny nedostatečná.

Krajský soud však logicky argumentuje tak, že „vyhodnocení přípustnosti záměru spočívajícího v nakládání s vodami se vztahuje k určité konkrétně vymezené době, na niž je povolení uděleno. V případě, že má být nakládání s vodami prodlouženo i na další období, které dosud nebylo vodoprávním úřadem hodnoceno, je nutno považovat žádost o prodloužení povolení za žádost o změnu povolení k nakládání s vodami v tom smyslu, že je třeba zkoumat, zda jsou podmínky, za nichž bylo (dřívější) povolení k nakládání s vodami vydáno, stále platné a nedošlo v území k takovým změnám, které by vyžadovaly úpravu podmínek povolení k nakládání s vodami, či dokonce to, zda je prodloužení povolení k nakládání s vodami možné.“

Stěžejní jsou pasáže týkající se vztahu úpravy ve vodním zákoně k zákonu o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud konstatoval, že „ve vztahu k vodnímu zákonu je ZOPK speciálním právním předpisem, jehož úkolem je ochrana přírody a krajiny jako veřejného zájmu. Vedle veřejného zájmu na využívání a ochraně vodních toků tak stojí i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, který je upraven speciálními normami, které mají oproti obecným normám vodního zákona přednost (*lex specialis derogat lex generalis*). V daném případě je veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny navíc zesílený tím, že MVE je ve III. zóně CHKO České středohoří, a dopadá tak na ni nejen obecná úprava ochrany vodních toků jako významných krajinných prvků podle § 3 odst. 1 písm. b), § 4 odst. 2 ZOPK, ale zároveň i § 44 odst. 1 ZOPK, neboť, jak již bylo uvedeno, pojem změna povolení k nakládání s vodami spadá pod pojem povolení k nakládání s vodami, jelikož je třeba trvání podmínek povolení znovu posoudit.“

Ke zdánlivě (téměř) právnímu nároku na prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami pro

využívání jejich energetického potenciálu podle § 9 odst. 6 (dnes odst. 5) vodního zákona tak soud uzavřel, že „postavení držitelů povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu ve vztahu k ostatním držitelům povolení k nakládání s vodami je tedy do jisté míry exkluzivní, neboť se při rozhodování, zda je možno povolení k nakládání s vodami pro využití energetického potenciálu prodloužit, uplatní pouze zvláštní právní úprava ve vztahu k vodnímu zákonu (v tomto případě § 4 odst. 2, § 44 odst. 1 ZOPK) a podmínky § 9 odst. 6 vodního zákona.“

Pravomocné rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a 56 ZOPK je podkladem pro povolení k nakládání s vodami

Na závěr Krajského soudu v Ústí nad Labem o specialitě ZOPK ve vztahu k vodnímu zákonu poukázal i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 18. 6. 2025, č. j. 31 A 22/2025-194.

Jím zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství¹⁰, kterým bylo zamítnuto odvolání ekologických spolků proti rozhodnutí vodoprávního úřadu o změně povolení k nakládání s vodami na vodním díle Nové Mlýny, přestože v průběhu odvolacího řízení byla jiným rozsudkem Krajského soudu v Brně¹¹ zrušena „podkladová“ rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 ZOPK. Ministerstvo zemědělství toliko odložilo vykonatelnost vodoprávního rozhodnutí ke dni nabytí právní moci rozhodnutí orgánu ochrany přírody o výjimce.

Krajský soud v Brně konkretizoval závěr Krajského soudu v Ústí nad Labem o specialitě ZOPK vůči vodnímu zákonu poukazem na § 5 odst. 1 vodního zákona. Podle něj platí, že „každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy“. Poznámka pod čarou zde odkazuje mimo jiné na zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a na ZOPK. Podle soudu „je tedy celkem zřejmé, že nakládat s vodami v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými ZOPK je zakázáno“.

Jak dále soud uvedl, „výjimku z § 34 odst. 1 písm. a) ZOPK či z § 50 odst. 2 ZOPK je třeba obstatat vždy, má-li zamýšlené nakládání s vodami porušit zde uvedené zákazy. Jestliže je však takové nakládání s vodami podmíněno povolením vodoprávního úřadu, musí být příslušná výjimka vydána a nabytí právní moci ještě před vydáním vodoprávního povolení. Jestliže totiž taková výjimka není vydána a není v právní moci, nemá vodoprávní úřad postaveno najisto splnění základní zákonné podmínky obsažené v § 5 odst. 1 vodního zákona. Jinými slovy vodoprávní úřad nemůže povolit nakládání s vodami, jestliže nebylo pravomocně rozhodnuto, že takové nakládání je z pohledu ZOPK přípustné (a za jakých podmínek). Situace ve vodoprávním řízení je tak dle názoru soudu v zásadě obdobná situaci v územním nebo stavebním řízení, v nichž již správní soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 ZOPK musí být vydáno a být v právní moci před vydáním rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení.“

Skutečnost, že i podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 429/2024 Sb., o formulářích žádostí předkládaných vodoprávnímu úřadu a formuláři návrhu na stanovení ochranného pásma vodního zdroje (do 31. 12. 2024 byla v účinnosti obsahově obdobná vyhláška č. 183/2018 Sb.), se k žádosti o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo jeho změnu vyžadují mj. rozhodnutí, závazná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů týkající se dané věci, pokud to po žadateli vyžadují jiné právní předpisy (mj.) ochrany přírody a krajiny, pak soud označil za podpůrný argument pro závěr, že „pravomocné rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 ZOPK je podkladem pro vydání povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 vodního zákona“. Za stěžejní považují úvahu soudu, že jde o „logiku celé věci spočívající v přednostním posouzení souladu záměru se ZOPK, a tím zajištění souladu vodoprávního rozhodnutí s § 5 odst. 1 vodního zákona“.

Závěr

Práva či povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, jeho prováděcích předpisů a rozhodnutí vydaných na jejich základě mohou být v rozporu nebo zdánlivém rozporu s právy a povinnostmi vyplývajícími z jiných právních předpisů a rozhodnutí.

Otázka, „který zákon má přednost“, je samozřejmě velmi laická a právně pomýlená, nicméně problém nelze redukovat ani na paušální konstatování speciality ZOPK vůči jiným právním

předpisům (nebo snad dokonce v některém případě naopak, pokud by zákonodárce takto chtěl preferovat jiné, typicky hospodářské zájmy, před zájmy ochrany přírody a krajiny).

Správní orgány (a soudy) musí uvážit všechna relevantní ustanovení dotčených právních předpisů, neomezit se na jazykový výklad izolovaných ustanovení, ale snažit se dalšími výkladovými metodami nalézt smysl a účel právní úpravy. Myslím, že obě rozhodnutí krajských soudů, o nichž jsem se v tomto příspěvku podrobněji zmínila, těmto vysokým požadavkům na interpretaci práva dostála. ■

1 Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 4. 2024, č. j. 15 A 10/2023-58, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 6. 2025, č. j. 31 A 22/2025-194.

2 Podle Ústavního soudu „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)“ (Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.).

3 Zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

4 Podrobně o okolnostech zrušení § 90 odst. 4 ZOPK a jeho dopadech srov. Vomáčka, V.: Zákon o ochraně přírody a krajiny: lex specialis nebo lex generalis? Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1.

5 Právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly má přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly. Zvláštní úprava, tj. užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší. Pozdější (později přijatá) právní norma má přednost před dřívější (starší) právní normou stejné právní síly za předpokladu, že stupeň jejich speciality je shodný.

6 Srov. Mlčoch, S.: Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu. Ochrana přírody č. 1/2008.

7 Srov. starší judikaturu k úpravě účastenství spolků podle § 70 ZOPK a podle § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111.

8 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 7 As 162/2015-59.

9 Tamtéž.

10 Žalovaný správní orgán podal dne 1. 7. 2025 kasační stížnost.

11 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 1/2023-126, kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení (Povodí Moravy, s. p.) zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 248/2024-37.