

# Posílení pravomocí strážce přírody a lesní strážce v rámci tzv. antiinvazní novely

Jitka Jelínková

Jako malá dobrá zpráva v moři špatných zpráv, pokud jde o legislativní vývoj v oblasti ochrany přírody v posledních letech<sup>1</sup>, působí skutečnost, že v rámci tzv. antiinvazní novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) a některých dalších zákonů schválila Poslanecká sněmovna 2. června t. r. pozměňovací návrhy zvyšující

pravomoci strážce přírody a lesní strážce<sup>2</sup>. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, byl publikován dne 8. října 2021 pod číslem 364/2021 Sb. a většina jeho ustanovení včetně posílení pravomocí strážců nabývá účinnosti 1. ledna 2022.

## Proč rozdílné nové pravomoci strážce přírody a lesní strážce?

Společným motivem posílení pravomocí strážce přírody a lesní strážce je nepochybně vědomí, že nadměrný turismus a rostoucí neukáznenost návštěvníků mají negativní následky pro přírodu včetně nejceněnějších, a tedy nejprísérněji chráněných území. Stráž přírody i lesní stráž by proto měly být vybaveny pravomocemi, které jim umožní účinněji zasahovat proti osobám porušujícím právní povinnosti.

V případě strážce přírody se jedná o nové oprávnění strážců „zastavit ve zvláště chráněném území, ochranném pásmu zvláště chráněného území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti, mimo dálnice, silnice a místní komunikace, motorové vozidlo a obytný přívěs, jiné vozidlo nebo lod“, je-li důvodné podezření, že byl porušen zákaz vjezdu a setrvávání motorových vozidel a obytných přívěsů, zákaz vjezdu jiných vozidel nebo zákaz splouvání stanovený tímto zákonem, nebo je-li důvodné podezření, že došlo k vjezdu motorového vozidla a obytného přívěsu, jiného vozidla nebo lodě, který je vázán na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu“ [doplnění výčtu dosavadních oprávnění strážců v § 81 odst. 7 písm. a) až e) ZOPK].

V případě lesní strážce jde o významnější rozšíření či upřesnění pravomocí (§ 39 odst. 2

lesního zákona č. 289/1995 Sb.). Kromě nové pravomoci obdobné jako u strážců přírody, tj. „zastavit dopravní prostředek, je-li důvodné podezření, že osoba užívající dopravní prostředek porušuje ustanovení tohoto (tj. lesního) zákona“, se jedná o oprávnění „v souvislosti s výkonem dohledu dle § 39 odst. 1 písm. b) požadovat předložení souhlasu nebo výjimky vlastníka lesa pro příslušnou činnost“ (tj. při dohlížení na dodržování povinností spojených s obecným užíváním lesů požadovat např. předložení výjimky ze zákazu vjezdu do lesa), „zadržet osobu, která při obecném užívání lesa porušuje ustanovení tohoto zákona, nelze-li jinak zjistit její totožnost, a bezodkladně přivolat orgán Policie České republiky nebo zadržet osobu bezodkladně orgánu Policie České republiky předvést“ (oprávněním „zadržet ke zjištění totožnosti“ pachatele strážci přírody disponovali již ve znění ZOPK před antiinvazní novelou) a z právního hlediska zvláště „zajímavé“ oprávnění „pořádit zvukový, obrazový nebo jiný záznam osob a věcí nacházejících se na veřejně přístupném místě a zvukový, obrazový nebo jiný záznam o průběhu úkonu, je-li to nezbytné pro plnění jejího úkolu“.

Doplnění pravomoci lesní strážce pořizovat v souvislosti s její činností zvukové, obrazové a podobné záznamy totiž ještě zesiluje v současné době spornou otázku, zda strážci přírody (a ostatní veřejné strážce) bez výslovného zakotvení toto oprávnění dosud nemají,

resp. v jakém rozsahu či za jakých okolností je lze vyvodit. Někdo může v této nové pravomoci (pouze) lesní strážce vidět argument pro názor, že ostatní strážce právo pořizovat obrazové a zvukové záznamy při plnění svých úkolů nemají, někdo naopak další podpůrný argument pro výklad, že i ostatní strážce mohou při splnění obdobných podmínek (nezbytnost pořízení záznamu, veřejná přístupnost místa) takové záznamy pořizovat.

Zcela nesporně se lze kriticky vyjádřit k tomu, že při projednávání téhož legislativního návrhu nebylo zajištěno, aby při úpravě stejné otázky nevznikly nedůvodné rozdíly. Jistě není žádný rozumný důvod, aby pravomoc pořizovat obrazové a zvukové záznamy měla lesní stráž a stráž přírody (strážci) nikoli, naopak jde typicky o oprávnění, které by měly mít všechny strážce. Uvedená situace byla způsobena tím, že se jednalo o různé pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona.

Pro úplnost poznamenávám, že některé rozdíly v pravomocích existujících čtyř veřejných strážců jsou pochopitelně důvodné, dané specifiky jejich úkolů<sup>3</sup>. Nejsilnější pravomoci má myslivecká stráž (§ 14 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti). Příkladem společně upravených otázek je trestněprávní ochrana a trestní odpovědnost strážců jako úředních osob. Fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou

stráží, je, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů, úřední osobou ve smyslu § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. Proto se na ni vztahují ustanovení o trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby, pokud je trestný čin spáchán v souvislosti s pravomocí strážce.

## Pravomoc zastavovat dopravní prostředky

Pravomoc zastavovat na určitých pozemcích motorová vozidla, resp. jiné dopravní prostředky, měla dosud pouze myslivecká stráž. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o myslivosti je „myslivecká stráž oprávněna zastavit a prohlížet v honitbě a na účelových komunikacích v honitbě dopravní prostředky včetně přepravovaných zavazadel, je-li důvodné podezření, že přepravují nebo obsahují neoprávněně nabytou zvěř, a za tím účelem požadovat předložení dokladu o nabytí zvěře“. Jak patrně, posílení pravomoci strážců přírody a lesní strážce je skromnější než činí zákon o myslivosti, protože zahrnuje pouze oprávnění zastavovat dopravní prostředky (samozřejmě za splnění ostatních podmínek, zejména důvodného podezření na porušování relevantních ustanovení ZOPK, resp. lesního zákona), nikoli oprávnění tyto dopravní prostředky, příp. přepravovaná zavazadla prohlížet. Vzhledem k tomu, že nové pravomoci strážců přírody a lesní strážce reagují především na porušování zákazů vjezdu a setrvávání s motorovými vozidly mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody ve zvláště chráněných územích [např. § 16 odst. 2 písm. l), § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK], resp. zákazu jezdit a stát s motorovými vozidly v lesích [§ 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona], je rozdíl oproti rozsahu oprávnění myslivecké strážce logický.

Pokud jde o oprávnění zastavovat dopravní prostředky nikoli v terénu, ale na účelových komunikacích<sup>4</sup>, bývá poukazováno na to, že v § 79 odst. 1 zákona o č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), stráž (myslivecká ani jiná) není uvedena mezi osobami oprávněnými k zastavení vozidla. V odstavci druhém § 79 je upraven postup při zastavení vozidla, logicky se ale vztahuje na osoby oprávněné zastavovat vozidla podle odstavce prvního.



Poničená turistická cesta. Ilustrační foto archiv AOPK ČR

## Pravomoc pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy

Pořizování obrazových a zvukových záznamů se dotýká, či přinejmenším může dotýkat, osobnostních práv fyzických osob (soukromí, projevy osobní povahy)<sup>5</sup> a jejich osobních údajů<sup>6</sup>. Bohatá judikatura civilních, trestních a správních soudů se opakovaně zabývala zákonností pořízení zvukových a obrazových záznamů (včetně utajených) a s tím související otázkou jejich použitelnosti jako důkazů v řízení. Požadavky na záznamy soukromých osob jsou mírnější (např. nahrávka pořízená náhodným svědkem události, podatelem podnětu), naopak pro záznamy orgánů veřejné moci platí přísnější podmínky<sup>7</sup>.

Výkon veřejné moci ovládá zásada zákonnosti zakotvená na ústavní úrovni v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“). Základní podmínkou pro pořizování záznamů orgánem veřejné moci je proto existence zákonného podkladu, tj. výslovné právní úpravy, která

takový postup umožňuje. Veřejná stráž vystupuje při své činnosti jako orgán veřejné moci (úřední osoba), a jak vyplývá z judikatury, nelze jednat zároveň jako úřední osoba a soukromá osoba<sup>8</sup>.

Žádná ze čtyř veřejných strážců dosud neměla zakotvenou pravomoc pořizovat při své činnosti zvukové, obrazové a podobné záznamy<sup>9</sup>. Nové oprávnění lesní strážce je formulováno obdobně jako oprávnění Policie ČR (§ 62 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) a obecní policie (§ 24b odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii).

Pravomoc lesní strážce pořizovat v souvislosti s její činností zvukové, obrazové a podobné záznamy bude tzv. zákonnou úřední licencí ve smyslu § 88 odst. 2 občanského zákoníku, tzn., že svolení dotčené fyzické osoby není k pořízení záznamu potřeba. Jde i o právní titul pro zákonnost zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů, a to jako „zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce“ [čl. 6 odst. 1 písm. e) GDPR].





Ilustrační foto. Archiv AOPK ČR

Zdůrazňuji, že samozřejmě nejde o pravomoc pořizovat zvukové a obrazové záznamy utajeně, neboť pro utajené pořizování audio-vizuálních nahrávek orgány veřejné moci se podle judikatury vyžaduje jednoznačná právní úprava, jakou je např. § 158d trestního řádu nebo § 4a zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

### Trestní judikatura ve vztahu k nahrávkám veřejných stráží

Soudy při objasňování trestných činů násilí proti úřední osobě (napadení veřejné stráže osobami přistiženými při spáchání přestupku) připustily jako důkazy zvukové nahrávky či fotodokumentaci konfliktu porízené členy stráže.

Soud konstatoval, že: „*Pořízení zvukové nahrávky členem rybářské stráže při zjišťování a vyřizování přestupku na úseku rybářství, kdy smyslem pořízeného zvukového záznamu je zachycení průběhu jednání s obviněným, nelze považovat za nezákonný důkaz. Pořízený zvukový záznam je možno v trestním řízení použít jako důkaz.*“ Neuspěly tak argumenty obviněných, že „*nikdo z nich nedal k audionahrávce předem souhlas, a to ani dodatečný, a nikdo nebyl ani upozorněn na skutečnost, že průběh kontroly bude nahráván*“<sup>10</sup>. Soud hodnotil pořizování zvukové nahrávky

rybářskou stráží za daných okolností jako „prozíravé“, jako významný důkazní prostředek k usvědčení pachatelů, a poukázal na to, že pořizování záznamu z kontrol (potenciálních) přestupců slouží k osvětlení skutečného průběhu jednání úřední osoby s nimi.

V případě napadení stráže přírody jednou z osob, které byly přistiženy při spáchání přestupku podle ZOPK, se druhá členka stráže přírody snažila pořizovat fotodokumentaci konfliktu, v čemž jí druhý z přestupců bránil „*úmyslným vstupováním před objektiv, aby nemohla konflikt zachytit*“. V daném případě vyhověl Nejvyšší soud<sup>11</sup> dovolání nejvyššího státního zástupce podanému v neprospěch obviněného proti rozhodnutí krajského soudu, který nepovažoval za prokázané, že si byl obviněný vědom, že užívá násilí vůči stráží přírody. Pořizování fotodokumentace konfliktu druhou stráží přírody nebylo nikým označeno za nezákonné.

### Doplnit pravomoc pořizovat zvukové-obrazové záznamy u všech stráží

Okolnosti, za nichž trestní judikatura připustila pořizování nahrávek strážemi (dokumentace protiprávního jednání), jsou vodítkem při hledání odpovědi na otázku, jaké jsou možnosti stráže přírody a ostatních veřejných stráží v situaci, kdy pravomoc pořizovat zvukové, obrazové a jiné záznamy svých úkonů zakotvenu nemají.

Je nanejvýš žádoucí, aby tato pravomoc byla co nejdříve doplněna u všech stráží. Oprávnění pořizovat technické záznamy v souvislosti s činnostmi stráže, zejména dokumentovat protiprávní jednání, je významné i proto, že stráže na rozdíl od Policie ČR či obecní policie nedisponují donucovacími prostředky<sup>12</sup>.

### Poznámky

<sup>1</sup> Byly-li zásahy do zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s novelami stavebního zákona č. 225/2017 Sb. a č. 304/2020 Sb. velmi špatnými zprávami, pak schválení nového stavebního zákona a změnového zákona k němu (Poslanecká sněmovna přehlasovala jednohlasně ne Senátu dne 13. 7. 2021 a prezident zákony obratem podepsal) je takovou katastrofou pro právní ochranu přírody, že to považuji za nutné připomínat při každé příležitosti.

<sup>2</sup> Senát v červenci vrátil návrh zákona do Poslanecké sněmovny se svými pozměňovacími návrhy, které se ovšem netýkaly navrhovaného posílení pravomocí stráží.

<sup>3</sup> V roce 2001 se vládou schválený návrh zákona o veřejné stráží, který počítal s jednotnou úpravou, setkal s rozporuplnými reakcemi (a k jeho projednání nedošlo). Samozřejmě řada institutů společných všech strážím by měla být upravena jednotně (lhostejno, zda v samostatných, nebo případně v jednom zákoně), zároveň ale jak v pravomocích, tak v dalších podmínkách působení jednotlivých stráží jsou nejen historicky dané, ale i z věcného hlediska odůvodněné rozdíly.

<sup>4</sup> K vymezení pozemních komunikací a jejich rozdělení viz § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, k pojmu účelová komunikace § 7 tohoto zákona.

<sup>5</sup> Občanskoprávní ochrana osobnosti viz § 81 a následně občanského zákoníku.

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), známé pod zkratkou GDPR, a zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

<sup>7</sup> Z judikatury Nejvyššího správního soudu např. rozsudky ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 – 119, č. 2344/2011 Sb. NSS (utajené pořízení audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře při kontrole orgánem veřejné moci), ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 45/2010 – 68, č. 2518/2012 Sb. NSS (použitelnost záznamu soukromého kamerového systému jako důkazu v řízení o pokutě za způsobení dopravní nehody), ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 As 28/2013 – 24 (záznam pořízený utajeně policistou jako „soukromou osobu“).

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 As 28/2013 – 24.

<sup>9</sup> Podle mého názoru, který však není většinový, by bylo možné oprávnění stráže pořídit obrazový nebo zvukový záznam dovodit přiměřeným použitím § 18 odst. 1 poslední věty správního řádu. Veřejné stráže nepochybně spadají pod definici správního orgánu a na jejich činnost se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů. Přiměřené, v některých případech dokonce obdobné, použití ustanovení o správním řízení i na jiné postupy, na které se vztahuje správní řád, vyplývá zejména z § 177 odst. 2, § 158 odst. 1, § 154 tohoto zákona.

<sup>10</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. 8 To 215/2013 (dovolání obviněných byla odmítnuta usnesením Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 3 Tdo 302/2014).

<sup>11</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 Tdo 263/2017.

<sup>12</sup> V tomto ohledu je problematická zejména pravomoc „zadržet“ ke zjištění totožnosti osobu přistiženou při páchání přestupku a odevzdat ji či předvést orgánu Policie České republiky.

# Jak jsme na tom s lesními půdami

Hana Šantrůčková

V povědomí nás všech přetrvává, že obhospodařované půdy je třeba chránit, protože se dlouhodobým využíváním v podmínkách industriálního zemědělství, které je provázeného pesticidy, minerálními hnojivy a nedostatečným přísunem organické hmoty, snížila jejich úrodnost a schopnost zadržet vodu. Podobně si uvědomujeme, že stavění velkoskladů

v okolí velkých měst nás ochuzuje o nejkvalitnější půdy. Už méně si uvědomujeme, v jakém stavu jsou půdy lesní. Negativně vnímáme odumírání lesů, že hráme smrkovým monokulturám, kůrovci, ale málokdo si tuto kalamitu propojuje s půdou, která stromy živí a společně s dalšími faktory prostředí se stará o jejich zdravotní stav.

Hospodářský les s téměř chybějícím podrostem. Foto Michal Chroma

