

Regulace ohňostrojů a používání zábavní pyrotechniky – nový odstavec 3 § 66 ZOPK

Jitka Jelínková

Nový odstavec 3 vložený do § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny jako poslanecký pozměňovací návrh k tzv. protiinvazní novele (zákon č. 364/2021 Sb.) zakládá pravomoc orgánu ochrany přírody omezit nebo zakázat ve vymezených územích provádění ohňostrojů

či používání zábavní pyrotechniky. Jistě dobře míněná legislativní iniciativa však vyvolává některé otázky, jak pokud jde o vztah k obecnějšímu znění odstavce 1 § 66, tak především pokud jde o kompetence orgánů ochrany přírody.



Noční ohňostroj v centru města. Ilustrační foto Petr Lang

Vývoj ustanovení § 66

Ustanovení § 66 Omezení a zákaz činnosti původně nebylo členěno na odstavce a tento stav do značné míry odráží i platné znění kompetenčních a sankčních ustanovení zákona, jakož i společných ustanovení (§ 90 odst. 1 věta třetí).

Zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, bylo s účinností od 1. 1. 2013 původní znění § 66 označeno jako odstavec 1 („*Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.*“) a vložen byl nový odstavec 2, podle nějž: „*Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.*“¹

Zákonem č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, byl do § 66 doplněn nový odstavec 3,

1 Jak vložila výkladová komise ministra životního prostředí, jde o pravomocné povolující rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli např. stavební povolení. Srov. Věstník MŽP, částka 4/2014.

podle nějž: „*Orgán ochrany přírody může ve zvláště chráněném území, s výjimkou národních parků, v ochranném pásmu zvláště chráněného území, evropsky významné lokality nebo ptací oblasti nebo v jejich částech rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky z důvodů umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek anebo biotopů, které jsou citlivé a zranitelné působením rušivých vlivů spojených s těmito činnostmi.*“

Změna se promítla do kompetenčních ustanovení tak, že podle nově vložených ustanovení krajské úřady, resp. Agentura a správy národních parků² v obvodu své územní působnosti „*vydávají opatření obecné povahy k omezení nebo zákazu provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky podle § 66 odst. 3*“ [§ 77a odst. 4 písm. u), § 78 odst. 3 písm. m)].

Z jakých důvodů se pamatuje jen na formu opatření obecné povahy, nikoli též rozhodnutí, není zřejmé. Podle mého názoru jde o opomenutí zákonodárce, nikoli o záměr, protože zákon v jiných případech nerozlišuje kompetence orgánů ochrany přírody k vydání správního aktu v určité věci podle jeho formy. Rozlišení kompetence v případě „typově“ shodného správního aktu je dáno věcnou problematikou. Tak např. se stanoví, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností „*vydávají rozhodnutím nebo, pokud jde o blíže neurčený okruh osob, opatřením obecné povahy povolení k rozšiřování nepůvodního druhu nebo křížence, nejde-li o křížence zvláště chráněného druhu, do krajiny podle § 5 odst. 4 nebo 5*“, „*stanovují rozhodnutím nebo, pokud jde o blíže neurčený okruh osob, opatřením obecné povahy opatření k regulaci nepůvodního druhu nebo křížence, nejde-li o křížence zvláště chráněného druhu, podle § 5 odst. 6*“ [§ 77 odst. 1 písm. e), f)], a „*zrcadlově*“ krajské úřady „*vydávají rozhodnutím nebo, pokud jde o blíže neurčený okruh osob, opatřením obecné povahy povolení k rozšiřování křížence zvláště chráněného druhu do krajiny podle § 5 odst. 5*“, „*stanovují rozhodnutím nebo, pokud jde o blíže neurčený okruh osob, opatřením obecné povahy opatření k regulaci křížence zvláště chráněného druhu podle § 5 odst. 6*“ [§ 77a odst. 5 písm. c), d)].

Výslovná úprava kompetence pouze k vydávání opatření obecné povahy podle § 66 odst. 3 však vyvolává zásadní otázku, který orgán ochrany přírody, či které orgány ochrany přírody, případně zda vůbec nějaký orgán ochrany přírody je zmocněn vydávat rozhodnutí podle § 66 odst. 3.

Vztah odstavce třetího a prvního § 66

Začneme však jednodušší otázkou, zda mimo území vyjmenovaná v § 66 odst. 3 (tj. ve „volné krajině“) lze ohňostroje a zábavní pyrotechniku regulovat podle odstavce 1, hrozí-li nedovolená změna obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, tj. např. v blízkosti ornitologické lokality v době toku a hnízdění. Odpověď na tuto otázku je podle mého názoru poměrně jednoznačně kladná, z důvodů právních i věcných.

V § 66 odst. 3 jsou vymezena území pokrytá nějakým stupněm přísnější ochrany, a mimo tato území jeho aplikace nepřipadá v úvahu. Není proto žádný právní důvod, proč by mimo tato území, tj. ve „volné krajině“, nemohlo být aplikováno obecnější ustanovení § 66 odst. 1. Otázka, zda i na územích vyjmenovaných v § 66 odst. 3 by provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky mohlo být omezeno nebo zakázáno podle § 66 odst. 1, může mít význam ve vztahu k právní formě „rozhodnutí“ s ohledem na zmíněná nejednoznačná kompetenční ustanovení (podrobněji dále).

Předpokládáme-li rozumného zákonodárce, nabízí se výklad, že účelem odstavce 3 je zdůraznit, že ve vyjmenovaných územích pokrytých nějakým stupněm přísnější ochrany je přítomnost obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, které by prováděním ohňostrojů, resp. používáním zábavní pyrotechniky, mohly být nedovoleně dotčeny, pravděpodobnější (nároky na odůvodnění omezení nebo zákazu, např. v určité lokálně významné dny, by proto mohly být přiměřeně nižší). Naopak by nebyl rozumný závěr, že odstavce 3 § 66 vylučuje z možnosti regulace jakékoli rušivé činnosti na celém území státu podle odstavce prvního právě a jen provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky.

Právní forma (rozhodnutí nebo opatření obecné povahy)

Zákon formu správního aktu podle § 66 odst. 1 výslovně nestanoví. S formou rozhodnutí se

však počítá v § 90 odst. 1 věta třetí, podle níž je vyloučen odkladný účinek odvolání v případě rozhodnutí o (mj.) „*omezení a zákazu činnosti podle § 66*“. Jak bylo vysvětleno výše, okolnost, že se hovoří o § 66, nikoli § 66 odst. 1, je způsobena tím, že ustanovení § 66 v původním znění nebylo členěno na odstavce.

V naprosté většině případů orgán ochrany přírody omezuje či zakazuje činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, konkrétnímu adresátovi formou správního rozhodnutí. Není ale vyloučeno ani omezení, příp. zákaz činnosti podle § 66 odst. 1 formou opatření obecné povahy³, pokud by se regulace týkala blíže neurčeného okruhu osob. Judikatura se přiklání k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, tj. při splnění pojmových znaků opatření obecné povahy (závaznost, obecné vymezení adresátů, konkrétnost předmětu právní regulace) v zákoně nemusí být výslovně uvedeno, že se určitý správní akt ukládá formou opatření obecné povahy⁴.

Novelou č. 364/2021 Sb. vložený odstavec 3 § 66 výslovně uvádí, že omezení nebo zákaz provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky se může dít formou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy.

Kompetence k vydání správního aktu podle § 66

Ustanovení zakládající jednotlivým orgánům ochrany přírody působnost k použití § 66 zůstala zákonem č. 364/2021 Sb. nedotčena.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma, a krajské úřady ve svém správním obvodu, nejde-li o národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a ochranná pásma těchto zvláště chráněných území anebo o vojenské újezdy, „*v rozsahu své působnosti ukládají podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nebo takové činnosti zakazují podle § 66*“ [§ 77 odst. 1 písm. p), § 77a odst. 4 písm. t)]. Česká inspekce životního prostředí je

2 V případě správ národních parků by se jednalo o ochranná pásma národních parků, neboť na celém území národních parků je přímo zákonem zakázáno provádět ohňostroje nebo používat zábavní pyrotechniku [základní ochranná podmínka národních parků podle § 16 odst. 1 písm. k)].

3 HAVELKOVÁ, S. Omezení a zákaz činnosti opatřením obecné povahy. *Ochrana přírody*, 2019, roč. 74, č. 5, s. 20–21.

4 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 – 76.

na celém území oprávněna „ukládat opatření podle § 66“ (§ 80 odst. 1)⁵.

Za připomínku stojí, že odlišné znění, pokud jde o použití § 66 obecními úřady obcí s rozšířenou působností a krajskými úřady na straně jedné a inspekcí na straně druhé, bylo zavedeno až novelou č. 349/2009 Sb. Formulace, podle níž obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady „v rozsahu své působnosti“ ukládají podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nebo takové činnosti zakazují podle § 66, má na mysli jejich věcnou působnost. Podle výkladu legislativního odboru MŽP⁶ tak např. obecní úřady obcí s rozšířenou působností nejsou příslušné k omezení nebo zákazu činnosti, která spočívá v zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů; zvláštní druhová ochrana je v kompetenci krajských úřadů, proto jsou krajské úřady příslušné i k použití § 66 ve vztahu k činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu těchto zvláště chráněných částí přírody.

V rozsahu své územní působnosti jsou k použití § 66 namísto obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů příslušné Agentura, správy národních parků a újezdní úřady (na základě § 78 odst. 1 a 2, resp. § 78a odst. 1).

Kompetence k vydání správního aktu podle § 66 odst. 3

Zákon v nově vložených § 77a odst. 4 písm. u), § 78 odst. 3 písm. m) výslovně upravuje kompetenci krajských úřadů, resp. Agentury a správ národních parků, vydávat „opatření obecné povahy“ k omezení nebo zákazu provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky podle § 66 odst. 3.

Jak jsem zdůvodnila výše, domnívám se, že neuvedení formy rozhodnutí podle § 66 odst. 3 je opomenutím zákonodávce. Jako nejlogičtější se jeví, že zákonodávce chtěl současným

vložením nového odstavce 3 do § 66 a nového kompetenčního ustanovení založit kompetenci k jeho aplikaci krajským úřadům, resp. Agentuře a správám národních parků, bez ohledu na právní formu správního aktu. Tyto orgány ochrany přírody by s ohledem na svou územní působnost měly mít nejlepší přehled, kde, kdy, v jakém rozsahu se na územích vyjmenovaných v § 66 odst. 3 nacházejí ekosystémy nebo jejich složky anebo biotopy, které jsou citlivé a zranitelné působením rušivých vlivů spojených s prováděním ohňostrojů nebo používáním zábavní pyrotechniky. Zdůvodnění poslaneckého pozměňovacího návrhu však chybí, navíc, jak uvádí judikatura, „v zásadě je třeba držet se toho, co zákonodávce řekl, nikoli toho, co snad říci chtěl“⁷.

V prvé řadě tedy vzniká otázka, zda lze výkladem dospět k tomu, že krajské úřady, resp. Agentura a správy národních parků, mohou vydávat rozhodnutí podle § 66 odst. 3. Situaci, kdy by např. krajský úřad musel dávat podnět inspekci, aby v případě potřeby vydala rozhodnutí podle § 66 odst. 3 (vyvodíme-li, že kompetence inspekce „ukládat opatření podle § 66“ nově zahrnuje i kompetenci vydávat rozhodnutí podle § 66 odst. 3), jistě nelze považovat za racionální.

Pokud by odpověď na výše uvedenou otázku byla záporná, je zásadní, zda kompetenci vydávat rozhodnutí podle § 66 odst. 3 vůbec má nějaký jiný orgán ochrany přírody (nejspíše zmíněná ČIŽP), případně zda i na územích vyjmenovaných v § 66 odst. 3 mohou krajské úřady, resp. Agentura a správy národních parků, případně ČIŽP, omezit nebo zakázat provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky rozhodnutím podle § 66 odst. 1.

Bylo by předčasné předjímat výklad, který k otázce kompetencí podá Ministerstvo životního prostředí.

V tuto chvíli se mi jako nejméně zpochybnitelná jeví věcná příslušnost České inspekce životního prostředí k vydání rozhodnutí podle § 66 odst. 3. Je sice skutečností, že opatřeními podle § 66 byla před přijetím rozebírané novely pouze opatření podle § 66 odst. 1, ale formulace použitá v § 80 odst. 1 „ukládat opatření podle § 66“ je skutečně zcela obecná, tj. svým jazykovým zněním se neváže na

§ 66 odst. 1, na rozdíl od formulace ustanovení zakládajícího kompetenci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů, které „v rozsahu své působnosti ukládají podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nebo takové činnosti zakazují podle § 66“ [§ 77 odst. 1 písm. p), § 77a odst. 4 písm. t)], a potažmo tedy i Agentury a správ (§ 78 odst. 1 a 2). Je-li „text zákona jasně vyjádřený (a jazykový výklad nevede ke zjevně nechtěnému, absurdnímu nebo nespravedlivému výsledku“⁸), je třeba se jej zásadně držet. Ani další standardní výkladové metody⁹ podle mého názoru nesvědčí proti kompetenci inspekce, spíše naopak, neboť nejméně rozumný by byl závěr, že za současného znění kompetenčních ustanovení lze § 66 odst. 3 aplikovat pouze tak, že podle něj krajské úřady, resp. Agentura a správy národních parků, vydávají opatření obecné povahy.

Výše uvedeným názorem nikterak nevylučuji výklad, že i orgány ochrany přírody, u nichž je díky zmocnění k omezování a zákazům činnosti podle § 66 více „vázaná“ na znění § 66 odst. 1, jsou zmocněny k aplikaci celého § 66, tj. i k vydávání rozhodnutí podle § 66 odst. 3.

Regulace ohňostrojů je nadále možná i ve volné krajině podle § 66 odst. 1

Pro praktickou ochranu přírody je nejdůležitější závěr, že úprava v § 66 odst. 3 nevylučuje možnost regulace provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky mimo zde vymezená území, a to postupem podle § 66 odst. 1, pokud jsou splněny podmínky tohoto obecného ustanovení. Bohatá judikatura přitom podtrhuje silný preventivní charakter § 66, neboť k omezení či zákazu činnosti postačí možnost ohrožení obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, nikoli až hrozba fakticky naplněná¹⁰.

5 Kompetence inspekce „ukládat opatření podle § 66“ nebyla dána od počátku zákona, ale založena novelou provedenou zákonem č. 13/1997 Sb.; jako výlučná kompetence inspekce zůstalo zachováno oprávnění podle § 80 odst. 2 (v platném znění § 80 odst. 3) v případech hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

6 Stanovisko legislativního odboru MŽP ze dne 26. 8. 2013, č. j. 50850/ENV/13.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 As 113/2019 – 37.

8 Rozsudek citovaný v poznámce č. 7.

9 Jak konstatoval Ústavní soud, „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.).

10 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, č. 767/2006 Sb. NSS.