

Ustanovení zákona o možnosti omezení nebo zákazu činnosti

Eva Mazancová

Významný preventivní nástroj

Ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), umožňující omezit či dokonce zakázat činnost, jejímž výkonem by mohlo dojít k nedovolené změně obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, představuje od počátku účinnosti zákona¹⁾ velmi významný preventivní nástroj ochrany přírody. Účelem ustanovení § 66 ZOPK bylo (podle původní důvodové zprávy k ZOPK) vytvořit dostatečnou záruku účinného rozhodování v případech nedovolených činností namířených proti zájmům ochrany přírody a krajiny s tím, že odkladný účinek odvolání proti takovýmto rozhodnutím je dle § 90 odst. 1 zákona vyloučen.

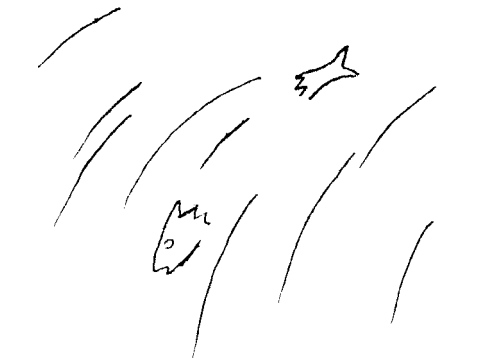
Zákonodárcem zamýšlený účel ustanovení § 66 ZOPK – zohlednění dynamických procesů v přírodě a reflektování možných změn podmínek rozhodných pro povolení dané činnosti s cílem předejít škodám na chráněných částech přírody resp. tyto škody alespoň minimalizovat – byl opakovaně respektován v rozhodovací a metodické činnosti správních orgánů i v judikatuře soudů. Po více než dvacetiletých zkušenostech s aplikací tohoto administrativního nástroje, jenž ve svém důsledku nepochybně může znamenat závažný zásah do práv osob realizujících danou činnost, bylo správních i soudních praxí formulováno několik právních závěrů, které aplikační praxi ustálily.



Především bylo Nejvyšším správním soudem judikováno, že pro možnost využití postupu podle § 66 ZOPK se nemusí jednat (hovoříme-li o nedovolenosti změn chráněných částí přírody) o hrozbu fakticky naplněnou, tedy nemusí být zjištěno, že změny již skutečně nastaly; zákon možností daného postupu sleduje předcházení negativním důsledkům, postačí tedy možnost ohrožení²⁾. Je proto zřejmé, že nedovolenost změny chráněných částí přírody nelze ztotožňovat s protiprávností; za nedovolenou změnu je třeba považovat fakticky hrozící škodlivý následek (určité intenzity) pro části přírody chráněné podle jednotlivých ustanovení ZOPK v rámci ochrany obecné i zvláštní.

V totožném rozsudku vyslovil Nejvyšší správní soud zároveň názor, že na základě § 66 ZOPK lze zakázat i činnost (jiným orgánem) povolenou, neboť i povolená činnost se může stát hrozbou změn chráněných částí přírody³⁾. Tento právní názor byl opětovně podpořen i v dalším rozsudku Nejvyššího správního soudu⁴⁾, ve kterém nadto soud konstatoval, že lze zakázat nejen činnost povolenou, ale i nařízenou, neboť i nařízená činnost může mít nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody (může se přitom jednat o činnost nařízenou nezákonně nebo i o případy, kdy došlo ke změně poměrů a v jejím důsledku nedovolená změna hrozí). Rozhodnutí jiného správního úřadu není vydáním rozhodnutí podle § 66 ZOPK zrušeno, ale vytváří se zákonná překážka pro jeho realizaci⁵⁾. V neposlední řadě Nejvyšší správní soud dovodil, že podle § 66 ZOPK může orgán ochrany přírody omezit nebo zakázat i činnost povolenou (jiným) orgánem ochrany přírody⁶⁾.

Za zásadní skutečnost je třeba považovat, že Nejvyšší správní soud i Ústavní soud při formulaci právních závěrů ve vztahu k § 66 ZOPK vycházely z mezinárodních zásad ochrany



životního prostředí, zejména zásady prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. V ustanovení § 66 ZOPK, které umožňuje zásah veřejné moci v případě, kdy je zjištěno ohrožení zájmů ochrany přírody, lze spatřovat přímé naplnění těchto zásad. Pokud by povolení určité činnosti bylo shledáno jako překážka pro možnost omezení či zákazu této činnosti, nebylo by možné škodám na přírodě účinně předcházet a hrozila by ztráta i velmi cenných a nenahraditelných přírodních fenoménů (viz též zásada prevence vyjádřená v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Aplikační přednost ZOPK ve vztahu k jiným právním předpisům (zejm. stavební zákon, vodní zákon) je tedy plně odůvodněná a ústavně konformní⁷⁾, samozřejmě při respektování dalších právních zásad, jako je zásada proporcionality i obecné zásady správního procesu.

Problematická novelizace zákonem č. 350/2012 Sb.

Od přijetí ZOPK v roce 1992 nedoznalo ustanovení § 66 ZOPK žádných změn. Až zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon a některé související zákony, bylo ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb. s účinností od 1. ledna 2013 doplněno o druhý odstavec, který vylučuje, aby byla činnost omezena nebo zakázána v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. Tato právně velmi

nezdařilá formulace vyvolává od samého počátku spoustu pochybností o tom, o jaké (platné pravomocné) rozhodnutí se jedná, tj. kterým orgánem vydané a v jaké věci.

Podle komentáře (připojeného k poslaneckému pozměňovacímu návrhu) bylo důvodem této změny „neumožnit zákaz činností, pro které již bylo vydané platné pravomocné rozhodnutí; nově znění ustanovení zajistí jak ochranu přírody, tak realizaci již schválených činností“. Je zjevné, že i toto stručné odůvodnění je rozporuplné jako změna samotná. Lze soudit, že záměrem bylo zvýšit ochranu nabytých práv subjektů, kterým byla činnost (nepochybně řádně) povolena, ovšem při současném zachování limitu, že nesmí dojít k nedovolené změně obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Nově doplněný druhý odstavec tedy neměl v žádném případě za cíl popřít preventivní účel ustanovení § 66 ZOPK a negovat tak ústavní postuláty i mezinárodní zásady ochrany životního prostředí.

Je zcela logickým výkladem, respektujícím jednotu a systematiku ZOPK, že orgán ochrany přírody není podle § 66 odst. 2 ZOPK oprávněn omezit či zakázat činnost tehdy, kdy pro ni bylo vydáno povolující rozhodnutí podle ZOPK, tj. kdy byl orgánem ochrany přírody řádně posouzen vliv činnosti z hlediska ZOPK a kdy by tedy mělo být zajištěno, že daná činnost nedovolenou změnu chráněných částí přírody nezpůsobí. Naopak – absentuje-li takové povolení, byť je daný subjekt adresátem povolení vydaného podle jiných předpisů (např. stavebního zákona) – nelze takovou činnost za povolenou podle ZOPK považovat a použití § 66 odst. 1 ZOPK vyloučit. Na ustanovení § 66 je nezbytné pohlížet v úzké souvislosti obou odstavců.

V neposlední řadě je otázkou, jak pohlížet na činnost, k níž není podle ZOPK vydáváno rozhodnutí, ale jiný povolující správní akt (tj. závazné stanovisko či vyjádření). Jelikož odstavec druhý § 66 hovoří explicitně o „vydaném platném pravomocném rozhodnutí“, lze dovodit, že v případě, kdy je činnost realizována na základě povolení (jiného orgánu) podloženého „pouze“ závazným stanoviskem či vyjádřením orgánu ochrany přírody, ustanovení odstavce 1 použít lze.

Nelze opominout zdůraznění, že k omezení či dokonce zákazu činnosti by měl orgán ochrany přírody přistupovat pouze ve výjimečných případech (jak konstatují i soudy), po pečlivém zvážení intenzity hrozícího nedovoleného zásahu. Orgán ochrany přírody je v rámci správního řízení vždy povinen poměřovat hrozící škodu na chráněné části přírody s mírou negativního zásahu do vlastnických či jiných práv dotčeného subjektu a posuzovat vhodnost a potřebnost zásahu; tím spíše v případě, kdy subjekt disponuje povolením k činnosti vydaným podle jiných právních předpisů.

Právní názor, že orgán ochrany přírody nemůže postupovat podle § 66 odst. 1 ZOPK v případě, kdy bylo k dané činnosti vydáno povolující rozhodnutí podle ZOPK (a tedy v případě, kdy osoba disponuje povolujícím rozhodnutím podle jiných předpisů omezit či zakázat činnost při splnění zákonných podmínek může) byl potvrzen Výkladovou komisí ministra životního prostředí. Výklad je publikován ve Věstníku MŽP č. 5-6/2014⁸⁾.

Autorka pracuje na MŽP ČR jako vedoucí oddělení horizontální a ekosystémové legislativy

kresby Jan Steklík



Literatura

- Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. Vydání. Praha, C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-585-8
- Jelínková J., Mlčoch, S. Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, Správní právo č. 3/2013

- ¹⁾ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nabyl účinnosti ke dni 1. června 1992.
- ²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 28/2000 – 47 ze dne 23. 7. 2003, publikovaný pod č. 767/2006 Sb. NSS. Dostupný z www.nssoud.cz
- ³⁾ Nejvyšší správní soud v rozsudku 7 A 28/2000 – 47 ze dne 23. 7. 2003 konstatoval, že mohou nastat i situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti podle § 66 zákona o ochraně přírody tedy je hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať povolené či nikoliv. Jde-li však o činnost nepovolenou, je ohrožení přírody reálné, neboť nejsou stanoveny ani respektovány žádné meze.
- ⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 8/2008 – 80 ze dne 29. října 2008, publikovaný pod č. 1765/2009 Sb. NSS. Dostupný z www.nssoud.cz. NSS v rozsudku uvedl, že nejen povolená, ale i nařízená činnost totiž může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde, nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí, nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence.
- ⁵⁾ Viz též usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002. Dostupný z www.nalus.usoud.cz
- ⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2011 – 109 ze dne 31. srpna 2012. Dostupný z www.nssoud.cz.
- ⁷⁾ Viz čl. 35 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)
- ⁸⁾ Dostupný z <http://www.mzp.cz/osv/edice/nst/>