

Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území

Lenka Šmídová

Novelou zákona o ochraně přírody a krajiny, provedenou zákonem č. 349/2009 Sb., se po více než pěti letech¹ podařilo prolomit problematický a nevyhovující systémem povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích. Ode dne účinnosti uvedené novely, tj. od 1. prosince 2009, již výjimky nepovoluje vláda ČR, ale příslušné orgány ochrany přírody.

Režim rozhodování o výjimekách je podle nové právní úpravy odlišný pro záměry, u nichž veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, které povoluje Ministerstvo životního prostředí (MŽP) dle usnesení vlády ČR (§ 43, odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Všechny ostatní výjimky pak udělují příslušné orgány ochrany přírody ve své územní působnosti (§ 43, odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.). Je třeba říci, že takto koncipovaný režim je oproti původně zamýšlenému řešení jakýmsi kompromisem vzniklým v důsledku poslanceckých iniciativ² v průběhu legislativního procesu. Podle původního návrhu zákona³ měla být kompetence k udělování výjimek svěřena výhradně orgánům ochrany přírody, které je měly projednávat ve standardním správním řízení. Tato úprava však Parlamentem ČR neprošla a výsledkem je současná podoba.

Podle stávající právní úpravy je pro určení orgánu příslušného k rozhodnutí podstatná existence či neexistence **veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody**. Pokud se v konkrétním případě jedná o výrazně převažující veřejný zájem, o výjimce rozhodne MŽP na základě vydaného usnesení vlády. Nejedná-li se o výrazně převažující veřejný zájem, rozhodují ostatní orgány ochrany přírody. Zákonitě se naskytá otázka, co je míněno pojmem výrazně převažující veřejný zájem. Pomineme-li výklad neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“,⁴ dostáváme se k praktickému posouzení, jaký záměr již lze považovat za natolik zásadní a významný, že zájem celé nebo podstatné části

veřejnosti na jeho realizaci může výrazně převyšovat zájem celé veřejnosti na ochraně přírody. Obecné hodnocení této otázky se bude výrazně lišit podle hodnotového žebříčku každého konkrétního hodnotitele, nicméně pro účely vytvoření jakéhosi vodítka pro správní činnost je třeba určit objektivní kritéria.

Lze dovodit, že o výrazně převažující zájem by se mohlo jednat u rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u záměrů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí, tj. koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními orgány státní správy, např. v oblasti dopravy, energetiky, zemědělství, nakládání s odpady apod.⁵ Konkrétně může jít například o záměry k výstavbě dálničních tahů, rychlostních silnic, významných vodních děl – plavebních cest, železničních tratí ve významných železničních koridorech či rozvodů vysokého napětí. Výjimky u těchto významných záměrů bude povolovat Ministerstvo životního prostředí na základě usnesení vlády ČR.

MŽP tedy po doručení žádosti o výjimku především učiní úvahu o tom, zda se skutečně jedná o záměr ve veřejném zájmu, a následně zodpoví další otázku, zda daný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody.

Na tomto místě si dovoluji malý jazykovělogický výklad příslušného novelizovaného ustanovení (§ 43 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.). Teprve až MŽP svojí správní úvahou kladně zhodnotí výše uvedené otázky, tzn. učiní závěr, že se jedná o veřejný zájem, a to veřejný záměr výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody, může se uplatnit zákonem předvídaný postup, tj. předložení žádosti o výjimku ke schválení na jednání vlády ČR. Vláda by pak již logicky neměla mít jinou možnost než rozhodnout podle odůvodněné úvahy MŽP, nebo výjimku z jiného důvodu neschválit. Pokud však MŽP dojde k závěru, že se nejedná o výrazně převažující veřejný zájem, znamená to, že v daném případě není vůbec kompetentní výjimku projednat a věc pro svou nepříslušnost postoupí

k vyřízení příslušnému orgánu ochrany přírody nižšího stupně. Na program jednání vlády se tedy dostanou pouze ty záměry, u nichž MŽP svojí správní úvahou určí, že se skutečně jedná o výrazně převažující veřejný zájem, čímž vlastně ministerstvo již v rámci zkoumání podmínek řízení předjímá rozhodnutí ve věci samé. Vzniká tak zajímavý logický úkaz, kdy **výrazně převažující veřejný zájem je jak podmínkou řízení, tak i argumentem pro povolení výjimek**. Při důsledném uplatnění naznačeného výkladu by fakticky rozhodujícím orgánem bylo Ministerstvo životního prostředí, přičemž vláda ČR by svým usnesením pouze potvrdila výsledek úvah MŽP. Zároveň, pokud by MŽP svojí správní úvahou u případného kontroverzního záměru došlo k názoru, že se sice o veřejný zájem jedná, ale tento veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody výrazně nepřevažuje (například není třeba stavět novou rychlostní silnici, když lze rozšířit stávající komunikaci a dosažený výsledek bude obdobný, přičemž nedejde k nenávratným škodám na přírodním prostředí), mohlo by na základě takové náležitě odůvodněné správní úvahy věc postoupit příslušnému orgánu ochrany přírody, čímž by vládu ČR z projednání výjimky zcela vyloučilo. Je nasnadě, že tento výklad, vycházející z doslovného znění ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., neobstojí, ale pro zajímavost tuto úvahu uvádím.

Ve skutečnosti je zřejmě třeba, přestože tomu aktuální znění neodpovídá, na ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb. pohlížet tak, že MŽP rozhoduje o povolení výjimek v případech **tvrzeného či lépe řečeno potenciálně existujícího výrazně převažujícího veřejného zájmu**. V takovém náhledu pak MŽP zjistí podmínky řízení, učiní předběžnou úvahu, zda by se skutečně mohlo jednat o výrazně převažující zájem (tzn. není-li zjevné, že se o něj v daném případě nemůže jednat), věc odborně posoudí a předá ve lhůtě 60 dní ode dne obdržení žádosti Vládě ČR, která usnesením výjimku

1 Původní znění ustanovení § 43 do novely provedené zákonem č. 218/2004 Sb., s účinností ke dni 28. 4. 2004: „Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34 a § 35 odst. 2 může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody, který je příslušný k vyhlášení ochrany. U národních parků a chráněných krajinných oblastí je tímto orgánem ministerstvo životního prostředí.“

2 Viz Sněmovní tisk 632/4 – Novela zákona o ochraně přírody a krajiny – EU, pozměňovací návrhy.

3 Viz Sněmovní tisk 632/0 – Novela zákona o ochraně přírody a krajiny – vládní návrh zákona, 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 vyhláší národní park České Švýcarsko a mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a důvodová zpráva k tomuto návrhu.

4 Veřejný zájem se bude dle závěrů Ústavního soudu (Pl. ÚS 24/04) prokazovat a vážit vždy až v konkrétním správním řízení o dané věci na základě poměrování jednotlivých partikulárních zájmů, přičemž výsledek této úvahy musí být jasně odůvodněn dle zásad pro činnost správních orgánů, definovaných ve správním řádu. Blíže viz Havelková S.: Veřejný zájem, aplikace pojmu v ochraně přírody *Ochrana přírody*, 63(3): str. 11.

5 Např. Politika územního rozvoje dle § 31 a novely zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

schválí, či zamítne. Teprve poté vydá MŽP konečné rozhodnutí, avšak nikoliv již na základě své správní úvahy, ale **podle usnesení vlády ČR**. Povšimněme si zde přesné formulace ustanovení § 43, odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.: „...výjimku v případě, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda.“ A ustanovení § 43, odst. 2 téhož zákona: „...správním orgánem příslušným k udělení výjimky je podle § 43, odst. 1 MŽP. (...) Do 30 dní po projednání výjimky ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí dle usnesení vlády.“ Z této dikce je zřejmé, že ačkoliv MŽP formálně vede správní řízení a svým rozhodnutím výjimku uděluje, ve skutečnosti je ve své rozhodovací činnosti zcela vázáno usnesením vlády, od kterého se podle obecně přijímaného výkladu nemůže odchýlit. Formálně tedy rozhoduje MŽP, materiálně vláda.

Zhodnotím-li stav po novele, lze učinit závěr, že vládě bylo ponecháno rozhodování o ekonomicky a strategicky významných projektech, z její agendy však bylo novelou zákona vyloučeno zcela nesystémové a velmi bizarní rozhodování o tzv. malých výjimkách (viz dále). Vzniklým konstruktem jakéhosi hybridního správního řízení, kdy rozhoduje MŽP podle usnesení vlády ČR, se sice podařilo odstranit vytýkanou neústavnost procesu povolování výjimek mimo jakékoliv správní řízení, avšak výsledek meritorního rozhodnutí o povolení výjimky je nadále odvislý od výsledku jednání vlády ČR. Tedy pro odlehčení: *Canis lupus se nasytil, přičemž Capra hircus nebyla ve své tělesné integritě nikterak dotčena*. Nelze pochopitelně opomenout, že významné záměry je třeba hodnotit komplexně, s ohledem na všechny veřejné zájmy, jež se zde promítají, což by vláda ČR jakožto ústřední orgán výkonné moci měla být schopna zajistit. Otázkou však je, zda by stejného účelu nemohlo být dosaženo např. svěřením této agendy Ministerstvu životního prostředí, které by rozhodnutí vydávalo po dohodě s dotčenými ministry, tedy bez přímé účasti vlády. Vláda by se tohoto procesu účastnila až v případném dohodovacím řízení, konaném podle ustanovení

§ 136, odst. 6 správního řádu a za předpokladu, že by se jednotlivým ministerstvům nepodařilo dosáhnout patřičného konsenzu.

Co se týče ostatních výjimek (tzv. malých výjimek) projednávaných orgány ochrany přírody, novelou došlo k významnému zkvalitnění a zefektivnění právní úpravy, a to jak po stránce systémové, tak i procedurální. Především je třeba vyzdvihnout stav, kdy o záměrech místního, maximálně regionálního charakteru budou ve správním řízení rozhodovat místní správní orgány znalé poměrů, tj. správy národních parků (NP) a chráněných krajinných oblastí (CHKO), krajské úřady, příslušné odbory výkonu státní správy MŽP (na pozemcích určených k obraně státu), popř. újezdni úřady. Rovněž došlo k žádoucímu rozšíření důvodů, pro které lze výjimku udělit. Oproti předchozí úpravě, která umožňovala výjimku povolit jen v případech veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody, současná právní úprava jako relevantní důvody pro povolení výjimky stanoví **převahu jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody** či realizaci záměru **přímo v zájmu ochrany přírody**. Třetím alternativním důvodem pro povolení výjimky je prostá skutečnost, že **povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněných území**. Díky takto formulovaným důvodům již orgány ochrany přírody, které rozhodují v konkrétních případech, nebudou mít problém s odůvodněním svého rozhodnutí tak jako před účinností zákona č. 349/2009 Sb., kdy bylo nutné každou i zcela marginální výjimku (např. povolení vstupu tří členů univerzitního výzkumného týmu do 1. zóny národního parku⁶) „napasovat“ na výrazně převažující veřejný zájem, což bylo v mnohých případech absurdní.

Závěrem tohoto příspěvku zmiňme novelou dotčené kompetence při povolování výjimek, které se měnily dvakrát: jednak již výše zmiňovanou novelou provedenou zákonem č. 349/2009 Sb. a posléze „opravnou“ novelou provedenou zákonem č. 381/2009 Sb., s účinností ke 2. lednu 2010. Tato druhá, tzv. technická novela napravila některé legislativní nedo-

statky novely první, zejména doplnila chybějící kompetence pro povolování výjimek na území národních kategorií zvláště chráněných území, u nichž legislativním nedopatřením v období mezi účinností obou novel neexistoval orgán oprávněný výjimku povolit. V současné finální podobě tedy o povolování „malých“ výjimek podle § 43, odst. 3 rozhodují správy NP a CHKO na celých svých územích a zároveň nově rozhodují i ve všech národních kategoriích zvláště chráněných území, a to v souladu s nedávno přijatou vyhláškou č. 46/2010 Sb., kterou byly do správních obvodů správ CHKO a NP zařazeny jednotlivé národní přírodní rezervace a národní přírodní památky včetně jejich ochranných pásem. Krajským úřadům bylo svěřeno rozhodování podle § 43, odst. 3 v přírodních rezervacích a přírodních památkách a jejich ochranných pásmech mimo území CHKO, NP a jejich ochranných pásem. Ve vojenských újezdech rozhodují vojenské úřady, na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy, povoluje výjimky Ministerstvo životního prostředí.

Za zmínku stojí přechodné ustanovení první novely, zákona č. 349/2009 Sb. (čl. II, odst. 3), které upravilo postup při dokončování řízení o výjimkách zahájených do dne nabytí účinnosti této první novely (tj. do 30. 11. 2009 včetně; účinnost novely nastala ke dni 1. 12. 2009). Tato řízení dokončují orgány ochrany přírody příslušné dle znění zákona po novele, přičemž lhůty pro vydání rozhodnutí, jejichž běh již započal, běží od 1. 12. 2009 znovu od začátku. Paradoxně se tak v řadě případů příslušným orgánům vrátily k vyřízení některé i značně staré či problematické žádosti, které vláda v příměřených lhůtách nestihla projednat. S ohledem na základní zásadu činnosti správních orgánů, zásadu hospodárnosti a rychlosti, legálně vytyčenou v ustanovení § 6 správního řádu, lze takovou situaci považovat minimálně za ne-standardní.

Autorka pracuje jako právnička v oddělení podpory státní správy v AOPK ČR Praha

6 Viz záznam z jednání vlády ČR ze dne 22. 12. 2004, Usnesení č. 1317

SUMMARY

Šmídová L.: Statutory Exemptions from Basic Territorial Protection in the Specially Protected Areas

The article deals with enacting the statutory exceptions from prohibitions in the Specially Protected Areas pursuant to Article 43 of Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape. The amendment to the Act by Act No. 349/2009 Gazette caused a relatively principal change in enacting the exemptions. Since December 1, 2009 the exemptions have not been enacted by the Government of the Czech Republic, but the respective State Nature Conservancy authorities. If a public interest considerably overrides the interest of nature conservation, the exemption is enacted by the Ministry of

the Environment of the Czech Republic pursuant to the Government of the Czech Republic resolution (Article 43, paragraphs 1 and 2 of Act No. 114/1992 Gazette). All other exemptions are enacted by the respective State Nature Conservancy authority within its territorial scope (Article 4, paragraph 4 Act No. 114/1992 Gazette). Newly, the exemptions shall be enacted if another public interest overrides the nature conservation interest, a certain plan in the sake of nature conservation is being implemented or if the permitted activity does not significantly affect status of the subject to be protected in the Specially Protected Areas. The amendment to act improves enacting the so-called small statutory exemptions. Nevertheless, a frequently criticized principal involvement of the Government in the exemptions with an overriding public interest has been kept. Therefore, the current enactment has been a compromise, which was stopped at the half-mark towards effective and high-quality legal regulations.