

DISKUSE

Jitka Jelínková, Svatomír Mlčoch

Zásadní otazníky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny

Úvod

Novela stavebního zákona přijatá jako zákon č. 350/2012 Sb. a účinná od 1. 1. 2013 přinesla změny do některých dalších předpisů, mimo jiné do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též zák. o ochr. přírody a krajiny). Jeho klíčové a nikoli ojediněle aplikované ustanovení § 66, podle kterého bylo možné zakázat či omezit nedovolenou činnost, bylo změněno tak, že bude problém změnu vyložit. Přitom jde o ustanovení, ke kterému existuje ve správním soudnictví významná judikatura, a také jde o ustanovení potencionálně konfliktní. I proto předkládají autoři článku své názory na možný výklad nového znění ustanovení § 66.

Ustanovení § 66 před 1. 1. 2013 ve světle judikatury

Znění před novelou provedenou změnou stavebního zákona:

„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.“

Ustanovení § 66 – Omezení a zákaz činnosti – bylo vždy chápáno jako „jeden z nejsilnějších preventivních nástrojů ochrany přírody a krajiny“. Poměrně bohatá správní a soudní judikatura stanovila meze použití § 66 tak, aby opravdu mohl být účinným nástrojem prevence nedovolených (tedy zákonem zakázaných) změn obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, a to především ve výjimečných situacích, kdy jiné právní nástroje selhaly.

Judikaturu k ust. § 66 ve znění před novelou účinnou od 1. 1. 2013 lze shrnout tak, že rozhodnutím vydaným podle tohoto ustanovení je možné omezit, popřípadě zakázat i činnost povolenou, příp. aprobovanou jiným postupem jiných

správních orgánů, včetně jiných orgánů ochrany přírody, nebo dokonce činnost nařízenou jinými orgány, a to v případě, že orgán ochrany přírody aplikující ust. § 66 ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit zákonem č. 114/1992 Sb. zakázanou změnu přírody. Postačila přitom možnost ohrožení obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.

Základní výklad k použití ust. § 66 byl přijat výkladovou komisí ministra životního prostředí a publikován ve Věstníku MŽP č. 6/1999. Podle něj „Rozhodnutím vydaným podle ust. § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lze omezit, popřípadě zakázat i činnost povolenou, a to v případě, že orgán ochrany přírody ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit tímto zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody. Pro účel tohoto výkladu se povolenou činností rozumí jak činnost, která není jiným zákonem zakázána či omezena, tak i činnost, která byla povolena individuálním správním aktem vydaným jiným správním orgánem jak před účinností zákona o ochraně přírody a krajiny, tak i po této účinnosti.“¹⁾

Nejvyšší správní soud vyložil možnost použití § 66 k regulaci činnosti „i povolené“ jiným orgánem zvláště přesvědčivě v rozsudku č. j. 7 A 28/2000-47 ze dne 23. 7. 2003: „Zadržování a odběr vody pro provoz malé vodní elektrárny by mohl teoreticky způsobit nedovolenou změnu (rozumí se obecně nebo zvláště chráněných částí přírody – pozn. autorů) a využití postupu podle § 66 zákona o ochraně přírody tak nebylo ve vztahu k dané činnosti vyloučeno. Přitom se nemusí jednat o hrozbu fakticky naplněnou, tedy nemusí být zjištěno, že změny již skutečně nastaly; zákon možností daného postupu sleduje předcházení negativním důsledkům, postačí tedy možnost ohrožení. Takovou možnost ohrožení lze spatřovat i v živelném dlouhodobém odběru vody z vodního toku, tedy v odběru, u něhož nebyl příslušným orgánem posouzen jeho přípustný rozsah z hlediska vlivu na dané přírodní podmínky. Přitom ani skutečnost, že by se jednalo o odběr povolený, by z hlediska využití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody nebyla rozhodující, neboť takové povolení vychází z určitých standardních podmínek. Mohou však nastat 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.“²⁾

V rozsudku č. j. 9 As 8/2008 – 80 ze dne 29. 10. 2008 pak Nejvyšší správní soud vztáhnul platnost této úvahy i na činnost nařízenou jiným orgánem: „Od výše uvedeného závěru nemá v této věci rozhodující devátý senát Nejvyššího správního soudu důvod se odchýlit (a to ani za situace, že jde o činnost nařízenou, přestože typový rozdíl

¹⁾ Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí, č. 11/1999 ze dne 6. 5. 1999, Věstník MŽP č. 6/1999.

²⁾ Rozsudek NSS č. j. 7 A 28/2000 – 47 ze dne 23. 7. 2003.

povolovacích a nařizovacích správních aktů z hlediska právní teorie co do jejich modalit je zřejmý) a předkládat proto posuzovanou věc k rozhodnutí rozšířenému senátu tohoto soudu, jak stěžovatel navrhuje. 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.“³⁾

Konečně v rozsudku č. j. 5 As 53/2011 – 109 ze dne 31. 8. 2012 (č. 2743/2013 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že rozhodnutím podle § 66 lze pojmově regulovat i činnost povolenou, příp. jinak aprobovanou samotným (jiným) orgánem ochrany přírody: „Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) rozhodnutím podle § 66 uvedeného zákona omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí nebo postupů jiných správních orgánů, včetně jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.“⁴⁾

Ústavní soud pak vztah rozhodnutí podle § 66 zák. o ochr. přírody a krajiny a případných pravomocných rozhodnutí jiných správních orgánů povolujících (či jinak aprobojících) regulovanou činnost vyložil tak, že „rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydané podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb. vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci“.⁵⁾

Znění a odůvodnění novely ustanovení § 66

Nový odst. 2 § 66:

„Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.“

Novelizace § 66 zák. o ochr. přírody a krajiny byla s účinností od 1. 1. 2013 provedena částí čtvrtou zákona 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. Nový odstavec 2 byl přijat jako poslanecký pozměňovací návrh a Ministerstvo pro místní rozvoj jako předkladatel zákona se k němu vyjádřilo souhlasně s odůvodněním, že „... ustanovení § 66 ZOPK umožňuje výklad, že je možné zakázat i činnost, která již byla povolena, a žadatel je tedy oprávněn ji realizovat. To je v hrubém rozporu s principem právní jistoty. Vysoké ekonomické ztráty,

³⁾ Rozsudek NSS č. j. 9 As 8/2008 – 80 ze dne 29. 10. 2008.

⁴⁾ Rozsudek NSS č. j. 5 As 53/2011 – 109 ze dne 31. 8. 2012.

⁵⁾ Usnesení sp. zn. II. ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002.

kteřé v někteřých takových případech vznikají, jdou k tíži žadatele, jenž je přitom v dobré vůli (situaci nezavinil)“.

Ministerstvo životního prostředí se naopak k poslanecké změně vyslovilo odmítavě a nedoporučilo ji vůbec přijímat. Jakékoliv odůvodnění vlastního předkladatele poslaneckého návrhu chybí a nelze ani dohledat, kdo je autorem, resp. iniciátorem této kontroverzní a nedotažené změny vládní předlohy novely stavebního zákona.

„Vydané platné pravomocné rozhodnutí“ – legislativní amatérismus, nebo záměr zákonodárce?

I pouhý jazykový výklad nového ustanovení je obtížný. Za prvé: *rozhodnutí o čem?* Zřejmě se (i v souladu se stručným vyjádřením MMR) myslí rozhodnutí zakládající určité osobě právo vykonat určitou činnost (typicky tedy stavební povolení apod.), avšak, jak známo, je nutné vycházet z toho, co zákonodárce napsal, nikoli snad napsat chtěl. Za druhé: *rozhodnutí podle jakého právního předpisu – podle zákona o ochraně přírody a krajiny, podle stavebního zákona, podle jakéhokoliv právního předpisu??* Vždyť zákonodárce by měl umět sdělit, o jaký správní akt co do kompetence a působnosti správních orgánů vůbec má jít. Mohl mít na mysli skutečně rozhodnutí jen podle zákona o ochraně přírody a krajiny (k tomu viz dále) nebo „podle zvláštních předpisů“, tj. jiných právních předpisů než je zák. o ochr. přírody a krajiny (k tomu viz dále ještě v tomto článku).

Dále: Co zamýšlel zákonodárce formulací „*platné pravomocné rozhodnutí*“? Podle právní nauky je správní akt platný, jakmile správní úřad učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům. Platnost tedy nastává vydáním rozhodnutí (od tohoto okamžiku je správní orgán svým rozhodnutím vázán) a je předpokladem pro to, aby rozhodnutí mohlo nabýt právní moci. Platnosti správní akt pozbývá v případě, že jeho platnost je výslovně omezena (zejména časově) zákonem nebo vedlejším ustanovením samotného správního aktu anebo že je jako vadný zrušen, popřípadě změněn. Pro správní akty platí tzv. presumpce správnosti, což znamená, že se na správní akt hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak⁶⁾.

S ohledem na shora uvedené obecné poučky právní nauky není v normativním textu běžně uváděno, že určitou činnost lze vykonat jen na základě „platného pravomocného rozhodnutí“ zakládajícího toto právo (např. podle § 8 odst. 1 zák. o ochr. přírody a krajiny „ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody“ – nikoli „platné pravomocné rozhodnutí o povolení orgánu ochrany přírody“, podle § 76 odst. 1 stavebního zákona „umísťovat stavby ... lze

⁶⁾ Citováno podle HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 3. Vydání, Praha, C. H. BECK 1998.

jen na základě územního rozhodnutí ...“, nikoli „na základě platného pravomocného územního rozhodnutí“). Nabízí se výklad – možná dosti odvážný – že pokud zákonodárce použil v novém odstavci 2 ust. § 66 explicitně formulace „platné pravomocné rozhodnutí“, chtěl tím stanovit, že orgán ochrany přírody je oprávněn učinit si úsudek o tom, zda existující pravomocné rozhodnutí opravdu zaručuje legální provedení této činnosti – tj. i v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny. O tomto výkladu se dá uvažovat tím spíš, že ustanovení § 66 bylo po více jak dvacet let své účinnosti chápáno jako silný nástroj prevence nedovolených změn chráněných částí přírody, a stěží lze připustit, že by záměrem zákonodárce nyní bylo nadřadit princip právní jistoty nad princip zákonnosti a ochrany veřejného zájmu do té míry, že činnost nelze omezit nebo zakázat vždy, když k ní bylo vydáno „nějaké, jakékoli“ pravomocné rozhodnutí. To by nebylo ochranou právní jistoty, ale spíše pobízením žadatele, aby se snažil o obcházení orgánů ochrany přírody či uvádění stavebního úřadu v omyl ve snaze dosáhnout za každou cenu získání pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu apod.

Výše uvedenou úvahu posiluje nutnost činit podle dikce § 66 odst. 2 rozdíl mezi pravomocným rozhodnutím platným a neplatným. Pokud totiž zákonodárce jako podmínku užití odst. 2 dává vedle právní moci rozhodnutí ještě i jeho platnost, není pravděpodobně možné vyhnout se úvaze o neplatném pravomocném rozhodnutí. Takovým podle našeho soudu může být shledáno např. rozhodnutí, při kterém byl opomenut orgán ochrany přírody jako dotčený orgán, nebylo respektováno jeho závazné stanovisko nebo bylo překrouceno apod. Orgány ochrany přírody patrně musí podle dikce zákona do budoucna činit rozdíl mezi platným a neplatným pravomocným rozhodnutím, což je nezáviděníhodná mise.

Pokud se výklad postavený na úvaze o smyslu formulace „platného pravomocného rozhodnutí“ jeví jako příliš odvážný, nabízejí se „mírnější“ výklady, které jinými úvahami docházejí k témuž jedinému přijatelnému závěru, totiž že záměrem zákonodárce nemohlo být znemožnit zákaz činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody prostě pro to, že příslušné orgány ochrany přírody neměly vůbec možnost činnosti z pohledu zák. o ochr. přírody a krajiny dovolit (povolit), nebo nedovolit (nepovolit).

Právní řád je celek, jedno z (mnoha) potřebných rozhodnutí nestačí

Každé ustanovení musí být vykládáno v kontextu celého zákona, resp. celého právního řádu, a to ústavně konformním způsobem.

Je-li k legálnímu provedení určité činnosti potřeba více pravomocných rozhodnutí (v právní teorii se tato situace nazývá řetězením správních aktů), nelze podle našeho názoru připustit, že záměrem zákonodárce při novele bylo znemožnění zákazu činnosti nelegální – tedy pokud některé z potřebných rozhodnutí chybí.

Proto se domníváme, že lze nadále omezit, případně zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody proto, že pro tuto činnost nebylo vydáno potřebné pravomocné (přesněji vykonatelné) rozhodnutí k tomu příslušného orgánu ochrany přírody, resp. nebyla vydána všechna potřebná pravomocná rozhodnutí orgánů ochrany přírody (např. rozhodnutí o povolení výjimky ze zvláštní územní či druhové ochrany, rozhodnutí o povolení kácení dřevin). Na tom nemění nic okolnost, že pro danou činnost již bylo vydáno pravomocné stavební povolení či obdobné rozhodnutí. Navíc situace, kdy pro danou činnost již existuje pravomocné stavební povolení či obdobné rozhodnutí, ale neexistuje potřebné pravomocné rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny (resp. všechna potřebná rozhodnutí podle tohoto zákona), nastává obvykle jako důsledek pochybení žadatele/investora a především orgánů veřejné správy, neboť stavební povolení či obdobné rozhodnutí by vždy mělo být vydáno až poté, co existují všechna potřebná rozhodnutí podle zák. o ochr. přírody a krajiny či dalších zvláštních zákonů. K tomu lze citovat např. stanovisko odboru legislativního MŽP č. j. 9485/ENV/07, 313/810/07 ze dne 2. března 2007, podle něž *„jsou pravomocná rozhodnutí podle § 8 a § 56 ZOPK nezbytným podkladem již pro vydání územního rozhodnutí“*, *„tato rozhodnutí je nutno považovat ve vztahu k územnímu rozhodnutí ... za jediné možné řešení předběžné otázky ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu“* (pochopitelně v situaci, kdy k realizaci stavebního záměru je nezbytné kácení dřevin vyžadující povolení podle § 8 zák. o ochr. přírody a krajiny, resp. záměr, případně vlivy související s jeho realizací nebo provozem představují zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných rostlin nebo živočichů vyžadující povolení výjimky podle § 56 zák. o ochr. přírody a krajiny; poznámka: legislativní odbor MŽP ve svém stanovisku odpovídal na konkrétní dotaz, stejná úvaha samozřejmě platí pro další rozhodnutí orgánu ochrany přírody, pokud jsou potřeba, např. územní výjimka, výjimka ze zákazů u památných stromů).

Ustanovení § 66 odst. 2 tedy v žádném případě nelze vykládat tak, že existuje-li „nějaké“ pravomocné rozhodnutí – *připustíme, že je míněno pravomocné rozhodnutí povolující určitou činnost z pohledu jiného zákona než je zákon o ochraně přírody a krajiny, typicky tedy rozhodnutí zakládající právo stavět podle stavebního zákona* – je činnost legální i z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny a rozhodnutí orgánů ochrany přírody povolující činnost podle zák. o ochr. přírody a krajiny již nejsou potřebná. Naopak, bez potřebných povolujících rozhodnutí orgánů ochrany přírody (např. druhová výjimka) je činnost, byť povolená stavebním úřadem, vodoprávním úřadem apod., nadále nedovolená, resp. výslovně zakázaná zákonem o ochraně přírody a krajiny. Subjektu disponujícímu např. stavebním povolením by tedy teoreticky měla stačit výzva orgánu ochrany přírody, aby od výkonu nelegální činnosti upustil (jinak se vystavuje riziku deliktů odpovědnosti za výkon činnosti zakázané z pohledu zák. o ochr. přírody a krajiny). V praxi však bude začasť třeba, aby orgán ochra-

ny přírody⁷⁾ činnost podle § 66 výslovně zakázal (např. do doby případného povolení druhové výjimky), protože subjekt bude činit sporným, zda potřebuje povolující rozhodnutí orgánů ochrany přírody (např. bude tvrdit, že ke kolizi se základními ochrannými podmínkami zvláště chráněných živočichů podle § 50 zák. o ochr. přírody a krajiny nedojde). Pouhá hrozba vyvozením delikttní odpovědnosti za např. nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů, spočívající ve výkonu činnosti stavebně povolené, avšak provedené bez povolení výjimek podle § 56 zák. o ochr. přírody a krajiny, subjekt od realizace stavby leckdy neodradí (což samozřejmě nezaručí ani rozhodnutí o zákazu činnosti podle § 66, avšak právní možnosti vynucení respektování tohoto rozhodnutí jsou vyšší).

Formální, nebo materiální pojetí chybějících správních aktů orgánů ochrany přírody?

Výše nastíněný výklad, že chybí-li k legálnímu provedení určité činnosti některé z potřebných povolujících rozhodnutí orgánů ochrany přírody, nemůže být nový odstavec 2 v ust. § 66 překážkou pro omezení nebo zákaz činnosti podle tohoto ustanovení, považujeme za „minimalistický“. Tento výklad vychází z formy, jakou příslušné orgány ochrany přírody vyjadřují, opřeny o jednotlivé ochranné režimy zák. o ochr. přírody a krajiny, svůj „závazný názor“ na možnost realizace zamýšlené činnosti, tj. zda se tak děje samostatným správním rozhodnutím, nebo formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu (srov. také ust. § 90 odst. 1 věta druhá zák. o ochr. přírody a krajiny). Výklad, že ust. § 66 je možné uplatnit pouze tehdy, chybí-li některé z potřebných pravomocných rozhodnutí orgánů ochrany přírody, se snaží respektovat dikci novelou vloženého odstavce 2, a rozlišuje proto případy tzv. řetězení správních aktů od případů tzv. subsumpce správních aktů, kdy dotčené orgány hájící zájmy podle zvláštních zákonů, v našem případě tedy orgány ochrany přírody, nevydávají své správní akty potřebné k legálnímu provedení určité činnosti formou samostatných rozhodnutí, ale formou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu pro rozhodnutí stavebního úřadu, příp. obdobného jiného orgánu.

Nabízí se ovšem i výklad založený na materiálním pojetí chybějících správních aktů orgánů ochrany přírody, kdy by nebylo rozhodné, zda k legálnímu provedení činnosti z pohledu zák. o ochr. přírody a krajiny chybí povolující rozhodnutí orgánu ochrany přírody, nebo souhlas vydaný formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Při tomto výkladu by bylo možné podle § 66 omezit nebo zakázat činnost povolenou stavebním úřadem, vodoprávním úřadem apod.

⁷⁾ Možnosti jiných orgánů než orgánů ochrany přírody, typicky stavebního úřadu, zamezit výkonu činnosti povolené pravomocným rozhodnutím podle stavebního či jiného zákona, které bylo vydáno bez ohledu na absenci potřebných rozhodnutí orgánů ochrany přírody (event. závazných stanovisek těchto orgánů podle § 149 správního řádu), nejsou v tomto článku rozebírány.

i tehdy, pokud stavební povolení či obdobné rozhodnutí bylo vydáno bez potřebného/potřebných podkladových závazných stanovisek dotčeného/dotčených orgánů ochrany přírody (např. bez závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zák. o ochr. přírody a krajiny, bez souhlasu k činnosti z hlediska ochrany krajinného rázu podle § 12 odst. 2 tohoto zákona).

Postoj Ministerstva životního prostředí v rámci tzv. ekoauditu: „rozhodnutí podle tohoto zákona v těžce věci“

Ministerstvo životního prostředí v rámci dlouhodobějších jednání tzv. ekoauditu (*„Návrhy opatření k posílení konkurenceschopnosti a rozvoje podnikání v České republice eliminací nadbytečných požadavků environmentální legislativy“* – závěry schváleny usnesením vlády č. 157 ze dne 2. března 2011) zastávalo k námětům na novelizaci ust. § 66 takový postoj, že je třeba zachovat původní (preventivní) účel tohoto nástroje, zajistit výjimečnost jeho použití a to, aby jej nebylo možné aplikovat v případech, kdy předmětná činnost byla povolena podle zák. o ochr. přírody a krajiny. Proto MŽP souhlasilo s vložením nového odstavce druhého do § 66 ve znění *„Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného pravomocného rozhodnutí podle tohoto zákona v těžce věci.“* Výjimkou z této zásady měly být případy, kdy v těžce věci došlo ke změně podmínek rozhodných pro vydání původního rozhodnutí či kdy vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které nebylo možné v původním řízení uplatnit.

Toto ustanovení by přiměřeným způsobem naplnilo požadavek na ochranu právní jistoty žadatelů a zároveň požadavek na respektování jednotlivých ochranných režimů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Činnost by nebylo možné omezit nebo zakázat, pokud již k tomu příslušný orgán ochrany přírody pravomocně o této činnosti rozhodl tak, že ji povolil/udělil k ní souhlas. Judikatura v souladu se silným preventivním významem ust. § 66 dovodila, že činností, která by mohla způsobit „nedovolenou“ změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, může být i činnost „povolená“, a to dokonce i jiným orgánem ochrany přírody, avšak lze chápat požadavek na legislativní změnu v tom smyslu, že pokud příslušný orgán ochrany přírody v dané věci pravomocně rozhodl (kladně), nemůže jiný orgán ochrany přírody činnost omezit nebo zakázat, pokud by rozhodnutí „nepozbylo právní moci“ cestou mimořádných opravných, resp. dozorčích prostředků podle správního řádu nebo na základě správní žaloby (protože bylo vydáno nezákonně), případně nebylo změněno nebo zrušeno orgánem ochrany přírody, který je vydal (neboť došlo ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí, resp. k dalším důvodům pro zásah do zákonně vydaného pravomocného rozhodnutí – srov. ust. § 84 zák. o ochr. přírody a krajiny, § 101 správního řádu).

Nabízí se tak výklad, že „platným pravomocným rozhodnutím“ je míněno právě a jen pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle zák. o ochr.

přírody a krajiny (a s ohledem na mnohost ochranných režimů podle zák. o ochr. přírody a krajiny a tedy, v některých případech, potřebu více pravomocných rozhodnutí orgánů ochrany přírody, „rozhodnutí v téže věci“). Při tomto náhledu by skutečnost, že v novém odstavci druhém ust. § 66 jaksi „trčí“ slova o „platném pravomocném rozhodnutí“, aniž by bylo specifikováno, o jaké rozhodnutí se jedná, bylo možné připisovat legislativnímu amatérismu poslaneckého pozměňovacího návrhu.

Tento názor posiluje porovnání s dikcí § 65 zák. o ochr. přírody a krajiny, který výslovně formuluje: *„Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody ...“*. Jestliže bezprostředně za ním následující ustanovení naopak nepoužívá stejné dikce (tj. slov *„platného pravomocného rozhodnutí podle zvláštních předpisů“*), pak lze mít za to, že v případě § 66 odst. 2 jde opravdu jen o rozhodnutí podle zák. o ochr. přírody a krajiny. Takováto interpretace by pak alespoň zčásti logicky obhajovala účel znění § 66 odst. 2 a také důvod jeho přijetí. Tímto účelem bylo zamezit změnám již vydaných platných pravomocných rozhodnutí, která v předmětné věci učinily orgány ochrany přírody. S tím nelze než souhlasit, neboť to je oprávněné posílení právní jistoty.

K řešení případného nového výskytu zájmu ochrany přírody, jenž nemohl být zohledněn v původních povolovacích procesech (vzhledem k délce povolovacích procesů, případně doby, po kterou je plocha určena pro užívání určitým způsobem, avšak toto užívání z logiky věci zasahuje různé části plochy diferencovaným způsobem, např. v dobývacím prostoru, nebudou takovéto situace ojedinělé), se nabízejí různé právní nástroje, ať již samotný „rozumně vyložený“ § 66 ve spojení s § 65 (dohoda jiného orgánu státní správy s orgánem ochrany přírody) a § 84 (změny a zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody, dojde-li ke změně rozhodných skutečností, nebo vyžadují-li to zájmy ochrany přírody a krajiny, zejména hrozí-li vážná ekologická újma, a z dalších důvodů zde stanovených) zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo „specializované“ ust. § 80 odst. 2 tohoto zákona. Podle poslední citovaného ustanovení je *„Česká inspekce životního prostředí“* (specializovaný dozorový orgán na úseku ochrany přírody a krajiny, jenž je mj. výslovně oprávněn i k dozoru, jak jiné orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů dodržují ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se ochrany přírody a krajiny) *„oprávněna v případech hrozící škody nařídít omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin“*. (Poznámka: V citovaném znění je nepochybně „jazyková chyba“ – aby věta dávala smysl, mělo být napsáno *„až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin“*). Tento logický výklad nečinil po celou dobu účinnosti tohoto ustanovení v nezměněné podobě od přijetí zákona v roce 1992 žádné problémy.)

Závěr

Samozřejmě teprve rozhodovací praxe a judikatura nastaví „nové meze“

použití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění po novele. Vyloučit podle našeho názoru nelze ani nutnost změny obtížně vyložitelného nového odst. 2 či dokonce jeho zrušení Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem.

Shrnutí:

Rozhodnutím vydaným podle ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny může orgán ochrany přírody omezit, případně zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. S účinností od 1. 1. 2013 byl do § 66 vložen nový odst. 2, podle něž nelze ustanovení odstavce 1 uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

Autoři nastiňují možné výklady nového odst. 2, který byl přijat jako poslanecký pozměňovací návrh k velké novele stavebního zákona a některých souvisejících zákonů a je zjevně stížen legislativním amatérismem. Vycházejí přitom ze silného preventivního významu § 66, který plně respektovala dosavadní soudní judikatura, a zároveň z legitimního úmyslu zákonodárce posílit právní jistotu subjektu, jenž ke své činnosti získal všechna potřebná pravomocná rozhodnutí či jiné správní akty. Autoři postupně rozebírají možný význam dikce „platné“ pravomocné rozhodnutí, principy řetězení správních aktů a subsumpce správních aktů, rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny v téže věci a rozhodnutí podle jiných předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Různými výkladovými metodami dospívají autoři k výkladu, který přiměřeným způsobem naplňuje požadavek na ochranu právní jistoty a požadavek na respektování jednotlivých ochranných režimů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto výkladu brání nový odst. 2 § 66 zákazu činností, k nimž existují všechny potřebné správní akty příslušných orgánů ochrany přírody. Naopak autoři odmítají výklad, podle něž by účelem nového odst. 2 bylo znemožnit zákaz činnosti jednoznačně nelegální proto, že k ní sice bylo vydáno „nějaké pravomocné rozhodnutí“ (např. v důsledku pochybení stavebního úřadu, jeho uvedení v omyl žadatelem apod.), avšak nikoli veškerá potřebná rozhodnutí a závazná stanoviska orgánů ochrany přírody.

Queries about the amendment of section 66 of Nature and Landscape Protection Act – summary:

Nature protection authority may, in a decision issued under section 66 of Nature and Landscape Protection Act, limit or prohibit activity that might cause prohibited change of generally or particularly protected elements of nature. There will be new subsection 2 in force since 1 January 2013, stipulating that subsection 1 may be applied also in cases of issued valid final decisions.

The Authors outline possible interpretation of subsection 2 enacted as a Deputy motion to amend a bill amending Building Act which has striking defects.

The Authors analyze meaning of the expression “valid” final decision, principles of “chaining” of administrative acts and administrative acts subsuming, decisions under Nature and Landscape Protection Act issued in the same case and decisions under other acts which may affect interests protected by Nature and Landscape Protection Act.

The Authors, using various interpretation methods, come to the interpretation which in reasonable way complies with the legal certainty requirement and the requirement that particular protection regimes have to be respected under Nature and Landscape Protection Act. In accordance with this interpretation, the new subsection 2 of section 66 prevents prohibition of activities having all necessary administrative acts issued by relevant nature protection authorities.