

Pozastavení rušivé činnosti strážcem přírody

Jitka Dvořáková

Strážce přírody je fyzická osoba [zvláštní subjekt státní správy ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), která byla ustanovena příslušným orgánem ochrany přírody (Krajským úřadem, Agenturou ochrany přírody a krajiny

Posláním strážce přírody je především kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny. K tomu, aby tyto úkoly mohl efektivně plnit, mu zákon dává jasně určené pravomoci. Strážce tak např. může zjišťovat totožnost osob, které porušují jmenované předpisy, ukládat a vybírat blokové pokuty za přestupky spáchané na úseku ochrany přírody, nebo dokonce vstupovat na cizí pozemky. Nejvýznamnější pravomocí strážce přírody ovšem je v případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných dle zák. 114/1992 Sb. (podle jeho druhé až páté části) pozastavit rušivou činnost. Tedy strážce může takto zasáhnout i v případě, když případné porušení zákonem chráněných zájmů pouze hrozí. Jedná se tudíž o velmi silný nástroj prevence, stejně jako např. omezení a zákaz činnosti dle § 66 zák. č. 114/1992 Sb., což je ovšem pravomoc, kterou mají pouze příslušné orgány ochrany přírody. Povinností strážce je o svém opatření bezodkladně vyrozumět územně příslušný orgán ochrany přírody, který toto opatření potvrdí, změní nebo zruší, a to nejpozději do 15 dnů od jeho vydání.

Charakter pozastavení rušivé činnosti

Z praxe je známo, že k pozastavení rušivé činnosti strážci přistupují pouze ojediněle (např. strážci ustanovení Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR k pozastavení přistoupí cca 2x ročně, tuto pravomoc pak využívají převážně profesionální strážci zběhlejší v úředních postupech). Často lze totiž stejného cíle dosáhnout např. s pomocí již jmenova-

ného institutu omezení nebo zákazu činnosti, a to vydáním předběžného opatření dle ust. § 61 odst. 1 správního řádu. Dále může být důvodem, proč strážci přírody nástroj pozastavení rušivé činnost v praxi tak málo využívají, jeho nejasné správně-teoretické ukotvení, resp., že strážci ani jejich ustanovující úřady nemusí vědět, jak správně formálně právně postupovat, a to jak při samotném pozastavování rušivé činnosti, tak i při následném jeho potvrzení, omezení či zrušení. Např. *Příručka pro stráž přírody z roku 2011*¹, která je relativně podrobná, a strážci tudíž velmi oblíbená, o charakteru pozastavení rušivé činnosti i následného jeho potvrzování příslušným orgánem ochrany přírody mlčí, a to i přes to, že v *Příručce* najdeme písemný vzor tohoto pozastavení.

Jelikož zákon hovoří o pozastavení rušivé činnosti jako o opatření, často bylo zaměňováno za předběžné opatření dle § 61 správního řádu, což je ovšem chybou. Jasno v posouzení charakteru aktu pozastavení rušivé činnosti dle ust. § 81 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. tak musel učinit až Krajský soud v Plzni, resp. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). NSS ve svém rozsudku ze dne 20. února 2013, č. j. 3 As 9/2012 – 33, uvedl, že není možné přijmout tvrzení, že celý proces iniciovaný aktem strážce přírody podle jmenovaného ustanovení zákona, je správním řízením dle § 9 správního řádu, přestože i na tento proces je možné vztáhnout některá ustanovení a základní pravidla správního řízení upravená ve správním řádu, jako jsou především

ČR nebo Správou národního parku)], která má potřebnou kvalifikaci a splňuje další předpoklady (věk>21 let, bezúhonnost, svéprávnost, zdravotní způsobilost, složený slib) stanovené zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zák. 114/1992 Sb.“).

základní zásady řízení (především zásada zákonnosti, zásada materiální pravdy, zásada legitimního očekávání apod.). Ostatně základní zásady je nutné respektovat při uplatňování veřejné moci vždy. Dle NSS je pozastavení rušivé činnosti jasným tzv. *faktickým správním úkonem s přímými právními důsledky*, u kterého se blížeji pozastavme.

Faktické úkony můžeme charakterizovat jako faktické jednání uskutečňované prostřednictvím úřední osoby (zde strážcem přírody) a směřující vůči adresátům (fyzické nebo právnické osoby), pro něž je toto jednání právně závazné². Jak již bylo řečeno výše, i při této činnosti musí být splněna základní zásada (nejen) správního práva – zásada zákonnosti. Tedy faktické úkony mohou být prováděny pouze na základě zákona – zákonného zmocnění (zmocnění strážce přírody je dáno ust. § 81 odst. 9 zák. 114/1992 Sb.). Hlavním znakem faktických úkonů je pak jejich neformálnost, z čehož vyplývá, že jejich provedení nepředchází žádné formální řízení. Faktické úkony jsou správní teorií řazeny k mimořádným formám činnosti veřejné správy a jsou využívány obvykle právě namísto individuálních správních aktů v případech, kdy to vyžaduje naléhavost situace. Správní teorie pak tyto faktické úkony podle dalších znaků dělí dále na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, exekuční a zajišťovací úkony³. NSS pak ve svém rozsudku ze dne 4. 11. 2009, č. j. 6 As 34/2009 – 33 shrnul, že faktické úkony: *„…představují neformální správní činnost, tzn., že nejsou výsledkem nějakého*

formálního procesu. Osoba, vůči níž takový úkon směřuje, je povinna jej respektovat, což podle obsahu úkonu znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.“ V praxi je však často obtížné faktické úkony v právních předpisech rozeznat od jiných správních aktů, jelikož jejich právní úprava je roztržštěná a často pro tyto úkony zákonodárce používá nejrůznějších termínů (zásah, úkon, opatření aj.). Není tak na škodu při výkladu sáhnout např. po důvodové zprávě.

NSS ve jmenovaném rozsudku ze dne 20. února 2013, č. j. 3 As 9/2012 – 33, pak dále dodává, že je právě s ohledem na „materiální“ charakter pozastavení rušivé činnosti, lze použít výklad o faktických úkonech i směrem k opatření strážce přírody. Jelikož toto opatření je: *„… výsledkem neformálního procesu, jehož jediným cílem je v případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé až páté zákona o ochraně přírody a krajiny pozastavit rušivou činnost a tím zabránit případným těžce napravitelným zásahům. Na rozdíl od předběžného opatření podle § 61 správního řádu, jehož vydání nelze považovat za samostatné správní řízení, ale za součást rozhodování, k němuž dochází uvnitř správního řízení ve věci, je tak opatření strážce samostatným správním aktem (opatřením, faktickým úkonem), o kterém je rozhodováno v samostatném řízení.“*

Pro strážce přírody i pro jejich ustanovující úřady je takto jasně vyjádřený názor NSS velmi pozitivní zprávou. Strážci jsou i nadále, jak už zde bylo několikrát řečeno, vázání zákonem, nicméně je pochopitelné, že pokud je pozastavována rušivá činnost přímo na místě v terénu (často jde např. o černou stavbu) nelze z povahy věci dodržovat stejné formální postupy jako při vydávání běžných rozhodnutí. Strážci tak s sebou nemusí ani nosit příslušné formuláře, ale postačí, když záznam o provedeném faktickém úkonu sepíše v klidu v kanceláři. Samozřejmě strážce se bude snažit na místě vše dokumentovat, nicméně ve vypjatých situacích nemusí jít vše zcela hladce. Dále je třeba mít na paměti, že přestože je strážce přírody správní orgán „sui generis“ a musí splňovat zákonem dané kvalifikační předpoklady, nejedná se o „úředníka“ orgánu

ochrany přírody, který je v každodenní praxi se správními postupy a který složil náročnější zkoušky odborné způsobilosti dle ust. § 79a odst. 1 zák. 114/1992 Sb.

Ratifikace pozastavení rušivé činnosti orgánem ochrany přírody

Nicméně formálním procesům je i v případě pozastavování rušivé činnosti učiněno zadost. Strážce je totiž dle § 81 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., povinen o svém opatření bezodkladně vyrozumět územně příslušný orgán ochrany přírody⁴, který toto opatření nejpozději do 15 dnů od jeho vydání potvrdí, změní nebo zruší, a to již v „klasickém“ správním řízení. Tedy neformální úkon strážce musí být následně příslušným orgánem ochrany přírody „ratifikován“ ve formálním procesu, jelikož právě on vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny. Toto klasické řízení taktéž umožňuje ochranu práv a oprávněných zájmů účastníka, tedy toho, jemuž byla rušivá činnost pozastavena. Bohužel, přestože se najdou světlé výjimky, praxe ukazuje, že právě „ratifikace“ činí orgánům ochrany přírody často problémy. Najdeme tak i příklady, kdy potvrzení, změna či zrušení pozastavení rušivé činnosti je vydáváno formou pouhého vyjádření dle části čtvrté správního řádu, což je nepřípustné. Právě „ratifikace“ probíhající formou klasického správního řízení, kde všichni účastníci mohou uplatňovat svá práva, má totiž zajistit zákonnost celého procesu rozpadající se de facto do dvou částí. Pokud příslušný orgán ochrany přírody ratifikaci pozastavení rušivé činnosti do 15 dní neprovede, toto pozastavení následujícím dnem pozbývá platnosti a účinnosti.

Předmětem správního řízení je pak přezkum opatření strážce přírody, přičemž se posuzuje pouze to, zda byly naplněny zákonné před-

poklady (elementární existence bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé až páté zák. č. 114/1992 Sb., existence rušivé činnosti) pro vydání takového opatření. Jedná se tedy o přezkum skutkových a procesních otázek týkajících se vydání onoho opatření. NSS ve svém rozsudku⁵ jasně řekl, že (i vzhledem k tak krátké lhůtě k vydání rozhodnutí) není cílem tohoto správního řízení vydat rozhodnutí, které by podrobně posoudilo, zda důvody, pro které bylo opatření strážce přírody vydáno, porušují právní předpisy na úseku ochrany přírody a krajiny a jsou takovými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody. I s ohledem na tuto skutečnost pak toto řízení o „ratifikaci“ pozastavení rušivé činnosti není řízením, při kterém by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a tudíž spolky se tohoto řízení nejsou s ohledem na znění ust. § 70 zák. č. 114/1992 Sb. oprávněny účastnit.

Závěrem bych ráda dodala, že pokud by ten, kterému byla strážcem přírody rušivá činnost pozastavena a orgánem ochrany přírody toto opatření potvrzeno, chtěl využít soudní ochrany, měl by dle mého postupovat žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, resp. strážce přírody dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění, jelikož právě faktický pokyn, resp. zásah strážce vedl k pozastavení rušivé činnosti. Jak již bylo řečeno několikrát výše, orgán ochrany přírody pak nijak sám o věci nerozhodoval, pouze rozhodnutí, resp. pokyn, který vydal v neformálním procesu strážce, ve formálním procesu potvrdil, změnil nebo zrušil. Případnou náhradu škody pak ale na zákl. ust. § 81a odst. 7 zák. č. 114/1992 Sb. poskytuje v zastoupení státu orgán ochrany přírody, který stráž přírody ustanovil.

^[1] Dostupná zde: http://www.projektympz.cz/data/prilohy/2011/224/224_prirucka.pdf

^[2] HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 261. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

^[3] PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 319. ISBN 9788072392810.

^[4] Územně příslušným orgánem ochrany přírody na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem je správa národního parku nebo Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, na území přírodních rezervací, a přírodních památek a jejich ochranných pásem mimo chráněnou krajinnou oblast, národní park nebo vojenský újezd je příslušný krajský úřad a na ostatním území (s výjimkou pozemků určených pro účely obrany státu, kde stráž přírody nepůsobí) obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

^[5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 6 As 34/2009 – 33.