NĚKOLIK POZNÁMEK K UST. § 66 ZÁK. Č. 114/1992 SB. O OCHRANĚ PŘÍRODY (VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ)

MILAN PEKÁREK

Abstract: **Some Sentences to the § 66 of the Act No. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and Landscape, as Amended**

In this paper the author considers the amended version of the article 66 of the Act No. 114/1992 Coll., on Protection of Nature and Landscape. This provision was till the amendment No. 350/2012 Coll., to the Building Act on Spatial Planning and Construction Order which also affected a number of other laws, one of the most important and most powerful preventive protection tools.; and not only preventive. This provision allowed preventing damage to nature even after the date, when an activity is already underway, and even if it is the competent authority duly authorized. It partly reflects the fact that the environment and nature, as its integral part, is one of the fundamental values that must be protected above all, on the same level and with the same force as life itself.

The amendment deprecates this protection to nature in future in cases where nature affecting activity takes place on the basis of the issued valid decision. It completely ignores not only the above-mentioned principle of environmental protection as the highest value, but does not even respect the fact that you can never foresee all the consequences in permitting of certain activities.

Key words: principles of environmental law, objective liability, ecological harm, protection of nature and landscape, preventive protection

Klíčová slova: principy práva životního prostředí, objektivní odpovědnost, ekologická újma, ochrana přírody a krajiny, preventivní ochrana

Úvodem jednu poznámku nejobecnější. Jak již z označení zákona je zřejmé, jde o zákon zaměřený do jedné z oblastí společenských vztahů, o nichž se od sedmdesátých let minulého století sice poměrně hodně mluvilo a psalo, dokonce i v oficiálních státních a stranických dokumentech a stále častěji byla i obsahem výsledků tehdejší legislativy, ale jednak ne vždy byly přijaté zákony důsledně uplatňovány v praxi, jednak stále byla řada částí životního prostředí, které požadavkům moderní právní úpravy a především aktuálnímu stavu životního prostředí v tehdejším Československu neodpovídaly. Mezi tyto části patřila i ochrana přírody a její právní úprava. To bylo také hlavním důvodem, proč jedna z prvních z rozsáhlých legislativních změn provedených v prvních letech po tzv. „sametové revoluci“ byla zaměřena právě na ochranu přírody a krajiny, která svou podobu našla ve zmíněném zákoně.

Jeho návrh a dokonce i jeho zákonodárcem schválená podoba nesly všechny známky v té době stále ještě trvajícího porevolučního nadšení a očekávání. Při pohledu zpět si stále více uvědomujeme, že dnes, kdy se řada zájmových skupin a s pomocí různých tzv. „lobbistů" a často i politiků snaží prosazovat své zájmy, a to i zájmy otevřeně životnímu prostředí nepřátelské, by v takové podobě, v jaké byl tento zákon přijat, přijat zcela určitě nebyl.[1]

Jedním z ustanovení náležejících, když ne k nejsilnějším, tak jistě k silným prostředkům ochrany přírody je od počátku účinnosti tohoto zákona ust. § 66. Z hlediska systematiky uvedeného zákona je zařazeno do jeho části šesté hlavy první zakotvující „některá omezení vlastnických práv". Jeho obsahem je oprávnění orgánu ochrany přírody 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.

Uvedené ustanovení vychází nejen principů práva životního prostředí, ale má svou oporu i v ústavním pořádku České republiky. Pokud jde o toto zakotvení, mám na mysli nejen článek 11 odst. 3, podle kterého vlastnictví jednak zavazuje, výslovně pak jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, a s ním souznící odst. 3 článku 35 téže Listiny, podle něhož při výkonu svých práv, a tedy i práva vlastnického, třeba i v podobě podnikání, nikdo nesmí nejen poškodit, ale i jen ohrozit přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Již v jiných souvislostech a publikacích jsem v minulosti několikrát zdůrazňoval zcela na jedné straně zásadní, na straně druhé téměř zcela opomíjený význam tohoto ustanovení nejen v aplikační právní praxi, ale i v legislativě. Uvedené ústavní vymezení vztahu výkonu všech základních práv na straně jedné a výkonu práva na příznivé životní prostředí a spolu s ním i povinnosti chránit životní prostředí (pochopitelně tedy i přírody, která je jeho významnou součástí) na straně druhé zjevně a jednoznačně vyznívá ve prospěch práva na příznivé životní prostředí a tedy i ochrany životního prostředí. Ochraně těchto hodnot se podle cit. ustanovení musí výkon všech ostatních práv podřídit. To platí nejen pro orgány aplikující právní normy, ale základní předpoklady pro to, aby aplikační praxe takto mohla fungovat, musí vytvořit již zákonodárce v jím vydávaných zákonech.

Tyto závěry podporují i principy ochrany životního prostředí, resp. práva životního prostředí. Takovým principem je na prvním místě princip „ochrany životního prostředí jako nejvyšší hodnoty", a to nejen majetkové (jde o veřejný statek patřící všem – viz příslušné nálezy ÚS ČR), ale i hodnoty v podobě existenciální podmínky života na planetě Zemi. Ruku v ruce s ním následuje princip „nejvyšší ochrany", včetně ochrany poskytované životnímu prostředí právem, a to i právními normami nejvyšší právní síly. Jako další můžeme uvést princip „trvale udržitelného rozvoje" koordinující nezbytnou ochranu životního prostředí s požadavky ekonomického a sociálního rozvoje v měřítcích místních, regionálních i měřítku celostátním, princip „odpovědnosti státu" za

[1] Z tohoto důvodu zřejmě od přílišné legislativní aktivity v oblasti ochrany přírody mj. odrazuje Ministerstvo životního prostředí i obava, že v případě jím zpracovaného a předloženého zákona nebo jeho změny by do něho v průběhu legislativního procesu byly protlačeny takové změny, že výsledek by byl pro přírodu horší než zákon současný.

ochranu přírodních zdrojů a tedy i životního prostředí opírající se o čl. 7 Ústavy (tento článek lze také bez problému přiřadit k výše uvedeným ústavním základům, o něž se opírá i předmětné ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., když jeho zakotvení je jedním z kroků státu ve směru plnění povinnosti, kterou mu Ústava v cit. článku ukládá). Zmínit lze i princip „odpovědnosti původce", jestliže uložená opatření budou důsledkem zjištění, že určitá činnost původce (resp. její negativní důsledky pro životní prostředí) překračuje zákony připuštěnou míru.

V těchto souvislostech nelze nepřipomenout princip „prevence" vyjadřující samu podstatu práva. Jeho účelem je stanovením pravidel chování – právních norem – v mezilidských vztazích předejít vzniku konfliktních situací mezi jejich subjekty; a když už k těmto konfliktům dojde, pak pravidel jejich řešení. Bohužel současný (nový) občanský zákoník sice rozšířil počet ustanovení o odpovědnosti za způsobené újmy, a to nejen za újmu na majetku (majetkovou), ale i za újmu nemajetkovou, ale již neobsahuje ustanovení o tzv. generální prevenci, které by ukládalo každému povinnost chovat se tak, aby újma jinému nevznikla – ust. § 415 předchozího OZ. Uvedenou povinnost měl každý právní subjekt (právní osoba) přímo ze zákona. Každý proto byl povinen počínat si za daných okolností tak, aby jinému svým jednáním škodu nejen na majetku, ale i na přírodě a životním prostředí nezpůsobil. Uvedenými okolnostmi se rozuměla i situace, kdy určitý subjekt své jednání zakládal na povolení příslušného orgánu. Citované ustanovení bylo totiž interpretováno obecně tak, že povolení k určité činnosti (určitému jednání) nebylo současně povolením k působení škody (újmy) subjektu jinému. V souvislosti s životním prostředím pak, vzhledem k výše uvedenému i ústavnímu zakotvení ochrany životního prostředí, se toto omezení vztahovalo přinejmenším na případy, kdy by působená újma překračovala míru připuštěnou zákonem. Nový občanský zákoník obsahuje první zmínku o životním prostředí až v § 81, což je úvodní ustanovení oddílu 6, druhého dílu, Hlavy II., navíc skrytou v ustanovení pojednávajícím o ochraně osobnosti člověka. V jeho odst. 2 se říká, že ochrana osobnosti se vztahuje mj. i na zdraví člověka a jeho právo žít v příznivém životním prostředí. V části IV. hlavě III. pojednávající o závazcích z deliktů najdeme ustanovení o povinnosti k náhradě újmy (majetkové i nemajetkové). Najdeme zde v § 2900 a násl. i ustanovení o prevenci, ale i jednotlivé druhy tzv. zvláštní odpovědnosti za tyto újmy. Mnohé z nich lze vztáhnout i na ochranu životního prostředí, resp. některých jeho částí – např. § 2924 škoda způsobená provozní činností, § 2925 škoda způsobená provozem zvlášť nebezpečným, § 2926 škoda na nemovité věci, § 2927 a násl. – škoda z provozu dopravních prostředků, a další. Přesto lze souhlasit s názorem, že nový občanský zákoník formálně rezignoval na všeobecnou preventivní povinnost a nesnaží se řešit nebo usměrňovat situace, kdy jednáním osoby soukromého práva dojde ke vzniku environmentální újmy (újmy na životním prostředí) či její hrozby.[2] Tím větší a významnější úlohu v této situaci přebírá právo veřejné.

Závěrem výčtu principů, které souvisí s předmětným ustanovením, zbývá se zmínit ještě o principu „předběžné opatrnosti", který je do jisté míry modifikací principu

---

[2] Podrobněji viz PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝLOVÁ, L.: *K prevenci environmentálních újem, odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference. Brno, září 2012*. Masarykova univerzita Brno, 2012, s. 33.

prevence. Najdeme jej vyjádřený v textu ust. § 13 zák. č. 17/1992 Sb., který říká, že lze-li ke všem okolnostem případu předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí pochybnost o tom, zda k němu dojde, být důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

Vraťme se však k předmětnému ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. Jak z výše uvedeného evidentně vyplývá, odpovídá toto ustanovení jak ústavnímu zakotvení právního režimu ochrany životního prostředí a tedy i přírody, která je jeho nedílnou součástí, tak principům této speciální úpravy. Je také jedním z konkrétních právních prostředků, jejichž prostřednictvím stát plní svou povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství uloženou mu shora zmíněným čl. 7 Ústavy.

Oprávnění stanovovat fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla mít nepříznivé důsledky pro přírodu, případně tuto činnosti dokonce i zakázat, není v našem právu ojedinělé. Spíš naopak, je časté. Proto také orgány ochrany přírody v nejrůznějších řízeních vedených jinými orgány, které v nich rozhodují o povolení činností fyzických i právnických osob, vystupují jako tzv. dotčené orgány. Jejich právní postavení a poslání vymezuje dokonce samotný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve svých ustanoveních § 136 a násl., a také v § 149 v souvislosti s problematikou rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. Stručně řečeno slovy § 136 odst. 1 správního řádu, jsou to správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí příslušného orgánu. Tyto dotčené orgány musí být do řízení, v nichž se rozhoduje o povolení činností, které by samy o sobě nebo jejich výsledky mohly poškodit, v oblasti životního prostředí často i jen ohrozit (tedy se jich nepříznivě dotknout), veřejné zájmy, které těmto orgánům do ochrany svěřily zákony. Správní řád v cit. ustanovení, pokud jde o vymezení okruhu těchto orgánů, odkazuje, a to dokonce na prvním místě, na možnost jejich určení ve zvláštních zákonech.

Takovým je ve vztahu ke správnímu řádu právě i zákon o ochraně přírody. Ten pak obsahuje vymezení orgánů ochrany přírody jako dotčených orgánů v ust. § 65, tedy v ustanovení bezprostředně § 66 předcházejícímu. Již tím zákon naznačuje úzkou souvislost těchto ustanovení. Z ust. § 65 pak vyplývá, že orgán státní správy, který vede řízení podle zvláštního předpisu (např. zák. o vodách, zákon o lesích, stavební zákon apod.), v němž má být vydáno správní rozhodnutí, jímž, resp. činnostmi jím povolenými mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, pokud není v příslušném zákoně stanoven jiný postup. Zejména zvláštní zákony pak dovolují, aby dotčený orgán na dohodu přistoupil, případně dal kladné své závazné stanovisko jen podmíněně, tj. ve vazbě na podmínky, které stanoví. Ty pak orgán vydávající své rozhodnutí, chce-li žádosti o jeho vydání vyhovět, musí do výroku svého rozhodnutí převzít.

Z textu § 65 je zřejmé, že zákonodárce zde reaguje na situaci, kdy se o povolení činnosti, která by mohla negativně ovlivnit životní prostředí (přírodu), teprve rozhoduje. Naproti tomu z ustanovení § 66 nic takového nejenže neplyne, ale není v něm ani naznačováno. Říká se v něm, že orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit změnu přírody (jejích částí). Z uvedené formulace je zřejmé, že v tomto ustanovení jde o přímé

stanovení těchto podmínek orgánem ochrany přírody, a nikoli prostřednictvím orgánu povolujícího svým rozhodnutím fyzickým nebo právnickým osobám činnost, která je schopna takové důsledky pro přírodu vyvolat, nebo už vyvolala. Pokud by se i toto ustanovení mělo vztahovat pouze na situaci, kdy se činnost teprve povoluje a spolu s tím jsou případně stanovovány i podmínky jejího provozování, pak by toto ustanovení jen jinými slovy opakovalo předchozí ustanovení, tj. § 65 a tedy by bylo zbytečné. Kromě toho z textu tohoto paragrafu vyplývá, že tyto podmínky stanoví orgán ochrany přírody. Potvrzuje to i závěr tohoto ustanovení (dnes odst. 1), v němž je orgán ochrany přírody zmocněn dokonce takovou činnost zakázat. Nikoli zakázat prostřednictví jiného správního orgánu (např. toho, který je povoluje nebo již povolil), ale svým vlastním rozhodnutím.

Odmítnout lze i námitku, že v úvahu by vlastní rozhodnutí ukládající podmínky určité činnosti nebo ji zakazující, vše s ohledem na její vliv na přírodu, přicházelo v úvahu pouze v případech, kdy subjekt k výkonu určité činnosti povolení nepotřebuje, anebo sice potřebuje, ale nepožádal o ně, resp. je nemá, ačkoli by je mít měl. V prvním z obou uvedených případů souhlasím s tím, že by se na tyto případy uvedené ustanovení vztahovalo. To však není důvod k závěru, že jen na tyto situace a ne tam, kde zákon povolení vyžaduje. V případě druhém, kdy je činnost prováděna bez povinného povolení, rovněž. Kromě toho, že by mohl zasáhnout i správní orgán, do jehož působnosti je svěřeno vydávání povolení k výkonu určitých činností, dovoluje i řada skutkových podstat přestupků nebo jiných správních deliktů opravňujících orgány, jimž je svěřena ochrana částí životního prostředí a s nimi spojených sankcí i nápravných opatření. Najdeme jich řadu i v zákoně o ochraně přírody a krajiny (viz § 86 a násl.).

Důvodová zpráva k ustanovení § 66 (v jeho původní podobě) je velmi stručná. Vlastně se ho týká jediná věta, v níž se říká, že „Pokud jde o zastavení nedovolené činnosti namířené proti zájmům ochrany přírody a krajiny, vytvoří ustanovení § 66 dostatečnou záruku účinného rozhodování v těchto případech." Věta nepříliš informativní pokud jde o záměry zákonodárce, ba dokonce matoucí, když hovoří o „nedovolených činnostech". Ve skutečnosti text uvedeného ustanovení hovoří o „nedovolených změnách". Pokud jde o činnosti, které mohou tyto změny způsobit, zákonný text z hlediska povolenosti nebo nepovolenosti provozovaných činností nerozlišuje.

Již v roce 1999 výkladová komise ministra životního prostředí přijala a ve Věstníku MŽP č. 6/1999 publikovala výklad § 66 zák. č. 114/1992 Sb., podle něhož rozhodnutím vydaným podle uvedeného ustanovení bylo možno omezit, případně i zakázat i činnost povolenou za předpokladu, že orgán ochrany přírody toto ustanovení aplikující ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit tímto zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody.

Tento výklad podpořila i judikatura. Např. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku č.j. 7 A 28/2000 – 47 z 23. 7. 2003 vydaném v případě, v němž šlo o nepříznivé účinky zadržování a odběru vody pro provoz malé vodní elektrárny, jejíž výstavba i provoz byly povoleny, se mj. říká: „Zadržování a odběr vody pro provoz malé vodní elektrárny by mohl teoreticky způsobit nedovolenou změnu, a využití postupu podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., 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 nikoli. Jde-li o činnost nepovolenou, je ohrožení přírody reálné, neboť nejsou stanoveny ani respektovány žádné meze."

Ve stejném duchu se nesou i další judikáty tohoto soudu – rozsudek 9 As 8/2008 – 80 z 29. 10. 2008, kterým tento soud vztáhl platnost výše uvedených úvah i na činnost nařízenou jiným orgánem, když konstatoval, 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." Nebo rozsudek NSS 5 As 53/2011 – 109, v němž možnost uplatnění tohoto ustanovení vztáhl dokonce i na případy, kdy se jedná o činnost povolenou, případně jinak aprobovanou jiným orgánem ochrany přírody.

Na častou argumentaci, že možnost zasáhnout ze strany orgánů ochrany přírody způsobem popsaným v ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny i v případech, kdy činnost byla v příslušném řízení povolena, je oslabením, ne-li popřením, požadavku právní jistoty, odpověděl i Ústavní soud, když vymezil ve svém Usnesení z 28. 5. 2002 sp. zn. II. ÚS 142/02 vztah pravomocných povolovacích rozhodnutí a rozhodnutí orgánů ochrany přírody podle § 66 tak, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody rozhodnutí o povolení činnosti neruší, ale vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.[3]

Tento stav právní úpravy a převažující právní názory včetně těch vyjádřených v judikatuře trval až do novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Ta, podobně jako mnohé další zákony nebo jejich novely, nebyla ušetřena jednoho z nejrozšířenějších nešvarů české legislativy a v rámci tzv. „přílepků" připojila k dosavadnímu textu § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny další text, zatímco jeho dosavadní text zůstal beze změny a byl označen jako odst. 1 cit. paragrafu, text přidaný byl označen jako odst. 2. Tento nový text vylučuje použití odstavce 1 v případech, kdy se činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu přírody, opírá o „platné pravomocné rozhodnutí".

Signifikatní pro dokreslení situace, v níž uvedené ustanovení bylo do zákona vloženo, může být, vedle již zmíněné skutečnosti, že bylo jedním z tzv. přílepků zákona, novely, která jako celek byla zaměřena jiným směrem, může být i to, že uvedený odstavec byl přijat jako poslanecký pozměňovací návrh, za který se rozhodně postavilo Ministerstvo pro místní rozvoj jako předkladatel novely stavebního zákona. A to především tím, že ve zdůvodnění svého stanoviska se opět vrátilo k teorii práva životního prostředí

[3] Se všemi těmito rozhodnutími pracují JELÍNKOVÁ, J. a MLČOCH, S. ve svém článku Zásadní otazníky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, publikovaném v časopise *Správní právo* č. 3/2013. Publikováno i v ASPI UX297.

a především judikaturou překonaného názoru, že ustanovení § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve své dosavadní podobě umožňují zakázat i činnost povolenou a je proto v hrubém rozporu s principem právní jistoty. Vysoké ztráty, které v některých takových případech vznikají, jdou k tíži žadatele, jenž je přitom v dobré víře (situaci) nezavinil.[4]

Uvedené argumenty jsou vesměs liché, a to jak po věcné, tak po právní stránce. Stranou ponechávám především samu formulaci textu uvedeného ustanovení, v němž jsou případy, na které se uvedené omezení působnosti § 66 zákona vztahují, označeny jako případy „již vydaného platného pravomocného rozhodnutí". Ponechávám ji stranou již proto, že k tomuto „legislativnímu amatérismu" se již vyjádřili dostatečně kolegové v článku zmíněném v odkazu pod čarou č. 3.

Zato nemohu nevyjádřit své přesvědčení vyplývající jak z uvedeného problematického ustanovení (odst. 2 § 66), tak především z okolností provázejících jeho vložení do zákona (schválení formou přílepku k velké novele stavebního zákona, poslanecká iniciativa, zaštítění návrhu Ministerstvem pro místní rozvoj, pod které stavebnictví spadá), že jsme byli opět svědky jevu, který v našich zemích za posledních více jak dvacet let již zdomácněl a bývá oficiálně označován jako lobbismus, zatímco v období předtím byl běžně označován výrazem jiným, s nímž však tehdy trestní zákoník spojoval zcela jiné následky, než je tomu dnes.

Především však neobstojí uvedená argumentace z důvodů právních. Tak argument, že ztráty, které v důsledku omezení nebo dokonce zákazu předtím povolené činnosti postihnou subjekty, kterým byla tato činnost povolena, je v rozporu s tím, že situaci, která vyvolala potřebu tuto činnost omezit nebo dokonce zakázat, tyto subjekty nevyvolaly. Ale to přece není pravda. Ustanovení § 66 (dnes jeho odst. 1) je aplikován právě proto, že zhoršení nebo poškození přírody je přímým důsledkem této činnosti. Jinými slovy řečeno, mezi touto činností, třeba i povolenou, a uvedenými negativními stavy přírody je, resp. vždy musí být, příčinná souvislost. A jestliže je, pak je splněn jeden ze základních předpokladů vzniku právní odpovědnosti za následky jednání, byť povoleného. Otázka, zda uvedený stav provozovatelé této činnosti, třeba i povolené, zavinili, není v tomto případě podstatná. V českém právu je forma tzv. objektivní právní odpovědnosti (odpovědnost za následek) za způsobené újmy používána velmi často. Objektivní odpovědností je nazývána právě proto, že zavinění není jedním z předpokladů jejího vzniku. Této formě právní odpovědnosti, byť jako odpovědnostní vztah v § 66 odst. 1 výslovně označen není, svou podstatou plně odpovídá. Jeho podstatou není nic jiného, než odpovědnost za nepříznivé následky určité, třeba i povolené činnosti. Od klasického odpovědnostního vztahu se liší jen tím, že namísto sankcí v podobě pokut nebo jiných obdobných sankcí následují ze strany příslušného orgánu ochrany přírody tzv. ochranná opatření. V této souvislosti si dovoluji připomenout, že v řadě zvláštních předpisů v oblasti práva životního prostředí se setkáváme s podobnými řešeními, zejména ve vztahu k činnostem označovaných jako provozní – a tedy nepochybně i povoleným. Dokonce s objektivní odpovědností za škody způsobené provozní činností počítá i nový občanský zákoník.

---

[4] Viz JELÍNKOVÁ, J. – MLČOCH, S., článek cit. v odkazu č. 3, s. 157–158.

Stejně tak neobstojí argument, že aplikací § 66 v jeho původní podobě dochází k rozporu s principem právní jistoty. Poněkud podivné chápání tohoto principu! V čem mají, podle zastánců tohoto názoru, mít právní jistotu? V tom, že díky získanému povolení smí nejen provozovat určitou činnost, ale spolu s ní, resp. jejím prostřednictvím, i poškozovat a ničit přírodu, a tedy i životní prostředí všem ostatním? Žádné povolení k jakékoli lidské činnosti, včetně činnosti podnikatelské, není povolením k ničení, poškozování ale i jen ohrožování přírody, přírodních zdrojů a životního prostřední nad míru stanovenou zákony. A ochrana přírody je obsahem především zmíněného zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i řady zákonů dalších, včetně např. zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě v platném znění. Výčet těchto zákonů by byl dlouhý a všechny nějakým způsobem určují meze negativního působení člověka na životní prostředí včetně přírody. Tím chci jen naznačit, že i přes omezení působnosti ust. § 66 odst. 1 odstavcem 2 téhož paragrafu pro činnosti povolené pořád ještě zbývá dost zákonných ustanovení, na jejichž základě lze i povolené činnosti, pokud budou přírodu poškozovat nebo ničit, omezit nebo dokonce i zakázat, případně jim ještě předtím uložit provedení opatření, jak tyto následky odstranit nebo alespoň zmírnit.

Především však odst. 2 § 66 zákona č. 114/1992 Sb., je popřením všech právních principů, které jsem uvedl v úvodní části tohoto svého příspěvku a jejichž platnost v těchto souvislostech potvrzovala i dosavadní judikatura. Životní prostředí, jehož příroda je nedílnou a velmi významnou součástí, je jednou z nejvyšších hodnot, které je člověk povinen chránit, a to nejen pro sebe, ale i pro budoucí generace a pro všechno živé na této planetě. Je hodnotou rovnou takové hodnotě, jakou představuje sám život, jehož je nezastupitelným předpokladem. A nemůže být ohroženo jen proto, aby se dostalo vyšší ochrany hodnotám a zájmům této hodnotové úrovně ani zdaleka nedosahujícím, jakkoli se v tu chvíli mohou zdát důležité, zejména když se jedná o okamžité příp. krátkodobé zájmy jen určité skupiny podnikatelů.

Navíc diskutované ustanovení je v rozporu se zdravým rozumem. I když pominu případy, bohužel dnes poměrně časté, kdy správní orgán, ať již z důvodu své podjatosti anebo nedostatečnosti své odborné erudice nerespektuje zákon, jeho principy a cíle, které zákon sleduje, včetně souvislostí se zákony dalšími, je skutečností, že v řízeních, v nichž se rozhoduje o umístění nebo povolení činností se vždy nepodaří, a to z důvodů i objektivních, zjistit všechny možné negativní důsledky navrhovaného řešení pro životní prostředí, nebo jejich rozsah a intenzitu, nebo naopak zjistit skutečný stav životního prostředí (jeho jednotlivých částí i celku v určitém území) a jeho možné proměny. Je to důsledek objektivně existujících takových skutečností, jakou je např. povaha životního prostředí jako velmi složitého systému, jehož prvky a zejména vazby mezi nimi často ani neznáme nebo známe nedostatečně, nebo skutečnosti, že mnohé negativní vlivy určité činnosti se na životním prostředí nemusí projevit okamžitě a bezprostředně, ale až po určité době a na části životního prostředí, kde to se tento vliv dosud nepředpokládal. Životní prostředí samo (i jeho části) se v čase proměňuje. Po nějakém čase od zahájení určité činnosti v něm stav životního prostředí může proto být jiný než v době, kdy probíhalo řízení o povolení činnosti, a proto se k tomuto stavu v tomto řízení nepřihlíželo, a mnohdy ani přihlížet nemohlo. Také zaváděné techniky a technologie, zejména pokud jsou relativně nové, mohou vyjevit své negativní důsledky až později. To všechno,

a ještě řadu dalších objektivních důvodů by bylo možné uvést pro to, aby i po zahájení činností, včetně činností povolovaný existovala právní možnost nového přezkoumání a vyhodnocení vlivů i povolených činností na životní prostředí, v tomto případě na přírodu.

Konečně je to povinnost i samotných provozovatelů těchto činností. Je zakotvena již v § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle uvedeného ustanovení je každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky. V druhém odstavci se pak obrací speciálně k podnikatelským subjektům a ukládá jim navíc i povinnost v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštními předpisy poskytovat informace o svém působení na životní prostředí. A konečně v § 30 tentýž zákon dokonce výslovně opravňuje příslušné státní orgány pro životní prostředí, a tedy i orgány ochrany přírody, v případech, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k poškození již došlo, rozhodnout o dočasném zastavení nebo omezení činnosti, která může toto poškození způsobit nebo již způsobila, nejdéle na dobu 30 dnů (předběžné opatření) a současně navrhnout opatření k nápravě věcně příslušným orgánům státní správy. Na tato ustanovení ještě v tomto zákoně pak navazují ustanovení zakotvující institut odpovědnosti za ekologickou újmu, dnes navíc podrobně upravený, byť s řadou nedostatků, ve zvláštním již shora zmíněném zákoně.

Jsem přesvědčen o tom, že jedině správná interpretace odst. 2 § 66 zákona č. 144/1992 Sb., aby vůbec mohla v našem právním systému obstát, resp. aby neodporovala všem principům práva životního prostředí a současně i ústavnímu pořádku této země, je interpretace, která bude za povolenou činnost, jejíž důsledky nebudou podléhat přezkoumání a případnému rozhodnutí podle odst. 1 § 66 cit. zákona, považovat takovou činnost, jejíž škodlivé následky – především jejich druh, rozsah a intenzita – budou jednoznačně v původním povolovacím rozhodnutí vymezeny. A to ještě za předpokladu, že v období mezi vydáním povolovacího rozhodnutí a projevením se škodlivých důsledků povolené činnosti se nezměnil skutkový stav – ani na straně provozovatele, ani na straně ohroženého životního prostředí.