

## Rozbor právního režimu stráže přírody

(Před účinností novely zákona o ochraně přírody a krajiny č. 218/2004 Sb.)

Jaroslav Knotek\*

Stráž přírody tvoří podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně přírody), strážci a zpravodajové. Zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (dále jen novela zákona), došlo k novelizaci zákona o ochraně přírody, která přinesla změny i do ustanovení § 81 upravujícího postavení stráže přírody. V souvislosti s těmito změnami je nutné provést rozbor stávajícího stavu právní úpravy. Jako vhodné

se jeví, stanovit si okruh otázek, na které je třeba odpovědět. Jedná se především o následující otázky:

### **1. JE JMENOVÁNÍ SOUČASNÝCH STRÁŽÍ PŘÍRODY PLATNÉ?**

Ve zmíněné novele žádné konkrétní ustanovení řešící kontinuitu výkonu funkce stráže přírody v souvislosti se zrušením okresních úřadů není. Z obecných práv-

\* Mgr. Jaroslav Knotek, odbor životního prostředí a zemědělství Jihomoravského kraje

ních zásad, jakými jsou např. zásada právní kontinuity, zásada zákazu retroaktivity atd., lze dovodit, že jmenování jako právní akt zakládající existující právní vztah zůstává platný i při změně ustanovujícího subjektu za podmínky, že bylo provedeno v souladu s tehdejší právní úpravou a orgánem k tomu oprávněným. Změnám v právní úpravě tak podléhá pouze obsah právního vztahu, který se mění automaticky ze změnou legislativy v uvedené oblasti. Na položenou otázku tedy odpověď zní: Zrušení okresních úřadů není právní skutečností, která by měla za následek neplatnost jmenování stráže přírody. Stávající členové stráže přírody jsou i nadále nositeli práv a povinností vymezených zákonem o ochraně přírody.

## 2. MŮŽE KRAJSKÝ ÚŘAD STRÁŽ PŘÍRODY ODVOLAT?

Na základě ustanovení § 81 odst. 1 zákona o ochraně přírody ustanovuje stráž přírody krajský úřad (resp. správa národního parku či chráněné krajinné oblasti, dále jen správa). Podle § 81 odst. 2 stejného zákona je krajský úřad (resp. správa) také orgánem, který může ustanovenou stráž přírody odvolat. Uvedené znění tak dává krajskému úřadu možnost odvolat i ty stráže přírody, které ustanovily bývalé okresní úřady. Zmatek do současné právní úpravy v § 81 vnáší znění odst. 6, ve kterém zůstalo i po novele zachováno označení oprávněného orgánu ve znění „okresní úřad nebo správa“, přestože v ostatních případech je nahradil nový pojem „ustanovující úřady“, zahrnující krajský úřad a správu (viz § 81 odst. 1 zákona o ochraně přírody). Protože zmíněný odst. 6 používá ve spojení s okresním úřadem a správou pojem „zrušit“, zatímco novelizovaný odst. 2 ve spojení s ustanovujícími úřady pojem „odvolat“, nabízí se otázka, zda jde o pojmy významově totožné nebo o pojmy, jejichž obsah se ne zcela shoduje a zůstává tak mezi nimi rozdíl. Půjde-li totiž o pojmy totožné, přešla pravomoc odvolat (resp. zrušit) ustanovené stráže přírody z okresních úřadů na krajský úřad. Jde-li však o pojmy odlišné, dochází na základě znění čl. CXIX novely zákona k přenosu výkonu působnosti zrušit ustanovení stráže přírody ze zaniklých okresních úřadů na obce s rozšířenou působností. Bez dalších právních rozborů nám ovšem pro odpověď na položenou otázku stačí, že z posloupnosti textu § 81 vyplývá jednoznačný závěr, že není-li pojem „odvolat“ synonymem pro pojem „zrušit“, je zcela jistě vůči pojmu „zrušit“ pojmem obecným. Jako takový se proto vztahuje i na všechny okolnosti uvedené v § 81 odst. 6 zákona o ochraně přírody, pro které lze ustanovení stráže přírody zrušit. Odpověď na položenou otázku proto zní: Krajský úřad je ve svém územním obvodu oprávněn ve všech případech odvolávat stráž přírody. Položíme-li si ale otázku trochu jinak, tj.: „Kdo může odvolat stráž přírody?“, zjistíme, že odpověď již tak jednoznačná není. Z textu § 81 lze,

jak už bylo výše naznačeno, dojít ke dvěma odlišným závěrům. V prvním případě platí, že jelikož ze znění § 81 zákona o ochraně přírody ani z jiného obecného správního předpisu nevyplývá žádný jednoznačný rozdíl mezi pojmy „odvolání“ a „zrušení“, lze mít za to, že uvedené pojmy jsou vzájemně zaměnitelné. Odpověď na položenou otázku by tak zněla následovně. Krajský úřad je ve svém územním obvodu oprávněn a v určitých případech povinen odvolávat, resp. rušit ustanovení stráže přírody. Pokud ale v druhém případě odmítneme tezi, že jde o pojmy vzájemně zaměnitelné, musíme dojít k závěru, že odvolání představuje ve znění § 81 pojem obecný a zrušení pojem speciální, který v sobě zahrnuje dvě množiny případů při nichž dochází k zániku funkce stráže přírody. V první množině jsou zákonem taxativně vymezeny případy (resp. okolnosti) při jejichž existenci musí příslušný orgán ochrany přírody rozhodnout o zrušení ustanovení stráže přírody (viz znění § 81 odst. 6 věty první zákona o ochraně přírody). Jedná se o následující případy: 1) fyzická osoba přestala vykonávat funkci stráže přírody; 2) nespĺňuje podmínky stanovené v odst. 3 § 81 zákona o ochraně přírody; 3) prokáže se, že byla ustanovena na podkladě nesprávných nebo nepravdivých údajů. V uvedených případech stanovuje zákon o ochraně přírody orgánu ochrany přírody povinnost jednat. Druhá věta odst. 6 § 81 zahrnuje druhou množinu případů, když říká, že ke zrušení může dojít i z jiných důvodů. Tady je ovšem rozhodnutí o zrušení ustanovení stráže přírody již na úvaze orgánu ochrany přírody. Ve všech ostatních případech, vyjma těch patřících do první množiny, je tedy jen na orgánu ochrany přírody zda nastalou okolnost bude považovat za natolik závažnou, že svým rozhodnutím ustanovení stráže přírody sám zruší či nikoliv. Jedná se tak o zákonem stanovenou možnost konat, na rozdíl od povinnosti v případě prvním.

Jestliže je tedy orgánu ochrany přírody dána v § 81 odst. 2 působnost ve jmenování a odvolávání stráže přírody, jde o ustanovení obecné, zatímco taxativně vymezené případy v odst. 6 větě 1, kdy orgán ochrany přírody musí zrušit ustanovenou stráž přírody, lze považovat za ustanovení speciální. Podle právních zásad má pak úprava speciální přednost před úpravou obecnou, tj. vztahuje-li se na daný případ úprava v ustanovení speciálním, má její znění přednost před úpravou obecnou. Jestliže tak byla před novelou zákona o ochraně přírody dána možnost, resp. povinnost, odvolávat a zrušovat ustanovení stráže přírody stejnému orgánu ochrany přírody, nemohl vzniknout problém. Došlo-li nyní v obecném ustanovení k přechodu působnosti pro odvolání na krajský úřad, nemůže se vztahovat tento přechod automaticky i na ustanovení speciální, ve kterém zůstalo zachováno původní znění. Protože nedošlo novelou k přechodu působnosti založené speciálním ustanovením (tj. § 81 odst. 6 zákona o ochraně přírody) na krajský úřad, dostala se podle čl. CXIX novely zákona na základě přechodu tzv. zbytkové působnosti do působnosti obecního

úřadu s rozšířenou působností. Odpověď na položenou otázku proto zní. Krajský úřad je ve svém územním obvodu oprávněn ve všech případech odvolávat stráž přírody. Pro taxativně vymezené případy (pokud nedojde dříve k odvolání stráže přírody krajským úřadem) je stanovena povinnost k jejich odvolání obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, které mají navíc dále zachovánu možnost rušit ustanovení stráže přírody i na základě jiných důvodů. Vedle krajských úřadů tak může stráž přírody ve svém územním obvodu odvolávat i obecní úřad obce s rozšířenou působností, kterému je pro zákonem definované případy stanovena dokonce povinnost stráž přírody odvolat.

### 3. KDO NESE ODPOVĚDNOST ZA JEDNÁNÍ STRÁŽE PŘÍRODY?

Otázku odpovědnosti řeší § 82 zákona o ochraně přírody. Z něj vyplývá, že odpovědnost nese orgán, který stráž přírody ustanovil. Zdánlivě je tedy odpověď na položenou otázku jednoduchá, za stráž přírody odpovídá krajský úřad nebo správa. Nicméně použití minulého času v ustanovení § 81b odst. 7 ve formulaci „*orgán, který stráž přírody ustanovil*“ vede ke dvěma odlišným výkladům. Vyjdeme-li v prvním z nich z teze, že orgán který „*ustanovil*“ stráž přírody je totožný s orgánem, který „*ustanovuje*“ stráž přírody, a že tedy s přenosem působnosti při ustanovování stráž přírody došlo i ke změně subjektu nesoucího odpovědnost, dojdeme k závěru, že odpovědnost za stávající stráž přírody nese krajský úřad. Použijeme-li v druhém případě výklad jazykový a vymezíme tím uvedené úřady jako navzájem odlišné subjekty, závěr bude jiný. Za stráž přírody, které si nyní ustanoví bude odpovědný krajský úřad, ovšem za již ustanovené stráž přírody přešla odpovědnost podle novely zákona na obce s rozšířenou působností, protože orgán, který „*ustanovil*“ není totožný s orgánem, který „*ustanovuje*“. Působnost by tak na krajský úřad přešla pouze pro jmenování a odvolávání stráž přírody, nikoliv už pro případy ve kterých jde o odpovědnost za jednání stráž přírody ustanovené před účinností této novely.

Jednoduchým řešením, jak se možnému problému „*kdo nese odpovědnost za již ustanovené stráž přírody*“ vyhnout, by bylo odvolání všech stráž přírody ustanovených okresními úřady. K takovému odvolání je krajský úřad na základě výše uvedeného bezesporu oprávněn (viz znění § 81 odst. 2 zákona o ochraně přírody). Následně by krajský úřad jmenoval nové stráž přírody z řad již osvědčených a spolehlivých osob. Výsledkem uvedeného řešení je, že za stráž přírody, kterou si ustanovil sám a po pečlivém výběru, odpovídá jednoznačně a bez pochybností krajský úřad.

Jinou otázkou zde ovšem je, zda před ustanovením nové stráž přírody skládají vybraní adepti slib před krajským úřadem nebo před obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Spíše pro druhou mož-

nost tady svědčí současné ustanovení § 81 odst. 3 písm. g) zákona o ochraně přírody, kde zůstalo zachováno i po novele původní znění, tj. že slib se skládá před okresním úřadem nebo správou (viz formulace „*složila před okresním úřadem nebo správou slib...*“). Působnost v přijímání slibu fyzických osob před jejich ustanovením za stráž přírody by tak přešla opět na obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jedná se zde zcela zřejmě o nedůslednost při přípravě novely zákona o ochraně přírody, kdy staré znění měla nahradit nová formulace užívající nynější označení ustanovující úřady, takže by orgány oprávněné k ustanovení stráž přírody byly logicky oprávněné také k přijímání slibu.

### ZÁVĚR

Přes jasný záměr zákonodárce převést působnost pro jmenování a odvolávání stráž přírody ze zanikajících okresních úřadů na krajské úřady, nepředstavuje stávající znění zákona o ochraně přírody uspokojivé řešení.

Na základě výše uvedeného proto navrhuji přijmout následující opatření k řešení stávajícího stavu v právní úpravě stráž přírody:

1. Odvolat a po pečlivém výběru jmenovat nové stráž přírody pro jednotlivé kraje.
2. V připomínkovacím řízení k budoucí novele zákona o ochraně přírody iniciovat změnu znění dosavadního zákona o ochraně přírody tak, aby došlo k nahrazení formulace „*okresní úřad*“ a „*okresní úřad nebo správa*“ textem „*ustanovující úřady*“. Jedná se o následující případy:
  - a) v § 81 odst. 3 písm. g) ze současného „*okresním úřadem nebo správou*“ na „*ustanovujícím úřadem*“
  - b) v § 81 odst. 6 ve větě první, druhé a třetí ze současného nevyhovujícího „*okresní úřad nebo správa*“ na „*ustanovující úřad*“ a ve větě třetí dále „*okresnímu úřadu*“ na „*ustanovujícímu úřadu*“
  - c) v § 81b odst. 7 ze současného nejednoznačného „*orgán, který stráž přírody ustanovil*“ na „*ustanovující úřad*“, popř. „*orgán, který stráž přírody ustanovuje*“.

Pozn. Na úplný závěr lze aktuálně dodat, že zákonem č. 218/2004 Sb., kterým se mění zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dnem vyhlášení (tj. 28. května 2004) již došlo k realizaci navrhovaných opatření k řešení stávajícího stavu v právní úpravě stráž přírody uvedených pod bodem 2 písm. a) a b).