



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobců: a) V. K., b) L. K.**, oba zastoupeni JUDr. Kateřinou Tomkovou, advokátkou, se sídlem Brno, Lesnická 52, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobců uvedených sub. a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 1 Ca 25/2003 - 50 ze dne 30. 10. 2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobci uvedení sub. a) a b) záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „stěžovatelé“) se domáhají včas podanou kasační stížností zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2003, č. j. 1 Ca 25/2003 - 50, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ve věci přestupku (č. j. 560/842/02 ze dne 25. 4. 2002), jehož se stěžovatelé podle napadeného rozhodnutí žalovaného dopustili tím, že v období od 19. 6. 2001 do 12. 10. 2001 bez souhlasu orgánu ochrany přírody na pozemku parc. č. 199/3 (orná půda) v katastrálním území B. na M., který mají ve společném jmění manželů, realizovali činnosti, kterými hrubě narušili přírodní charakteristiku krajinného rázu údolní nivy řeky J., jež je součástí přírodního parku „S. P.“. Tyto činnosti spočívaly v provedení skrývky půdy na části uvedeného pozemku a následném umístění v krajině neestetickým dojmem působících dřevěných objektů (větší o půdorysu asi 16 m² se sedlovou střechou, menší suchý WC o půdorysu asi 1 m²); tímto jednáním podle žalovaného naplnili

skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se dopustí přestupku ten, kdo naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 tohoto zákona (§ 12 odst. 2 věta první zákona č. 114/1992 Sb. stanoví, že k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody).

V kasační stížnosti stěžovatelé namítají důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Domnívají se, že umístěním mobilní buňky nedošlo k činnosti, která by mohla snížit nebo ohrozit krajinný ráz a k níž by bylo třeba souhlasu orgánu ochrany přírody. Vycházejí ze skutečnosti, že v tomtéž přírodním parku na druhé straně řeky měli po několik let umístěnu maringotku, na pozemku, k němuž měl v době uzavření smlouvy o dočasném užívání pozemku právo hospodaření Městský národní výbor v Ivančicích (smlouva ze dne 1. 10. 1990). Maringotka na tomto místě podle tvrzení stěžovatelů stála do letošního roku (2003) a město Ivančice o podobný souhlas nežádalo. Z toho stěžovatelé dovodili, že pro přírodní park platí jeden právní režim. Dále stěžovatelé tvrdí, že žalovaný i soud shledává prováděcí vyhlášku (k níž má zmocnění žalovaný v § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) nedostatečnou. Bez prováděcích předpisů považují stěžovatelé postup podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. za postup umožňující libovůli při posuzování jakékoliv činnosti v přírodním parku. Povinnosti pro činnosti v přírodním parku jsou v tomto případě upraveny ve vyhlášce ONV Brno - venkov, Třebíč a Znojmo s účinností od 1. 6. 1989. Soud nesprávně hodnotil vztah této vyhlášky v kontextu s povinnostmi stěžovatelů. Ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb. je nejasně definováno, žalovaný nevydal vyhlášku podle § 12 odst. 2 anebo § 4 odst. 2, a je proto nejasno, které činnosti jsou na území přírodního parku zakázány a ke kterým je třeba povolení orgánu ochrany přírody. Přitom argumentují sdělením jednoho z odborů žalovaného ke zřizování přírodních parků, které doporučuje metody pro stanovení způsobu omezení využití území přírodního parku a jako takovou metodu označuje vydávání souhlasů - toto sdělení publikované ve Věstníku žalovaného dne 15. 4. 1996 označují stěžovatelé za „rezortně závazný právní předpis“. Za situace, kdy žalovaný nevydal obecně závazný právní předpis, stěžovatelé respektovali vyhlášku z roku 1989 a k umístění mobilní buňky (což je činnost, kterou tato vyhláška nezakazuje) tedy nepotřebovali souhlas orgánu ochrany přírody. Soud neposuzoval skutkový a právní stav věci „v kontextu zákona 114/1992 Sb., rezortně závazného právního předpisu a základních práv zaručených Ústavou“. Dále se soud nezabýval důkazy, které podporovaly tvrzení stěžovatelů, že jednali podle zákona. Soud tedy měl porušit čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, § 77 odst. 2, § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. a § 3 správního řádu. Stěžovatelé navrhli přiznání odkladného účinku jejich kasační stížnosti a požádali o přiznání nákladů spojených s právním zastupováním.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření; v něm uvedl, že stěžovatelé nerozlišují rozdíl mezi ustanoveními § 12 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Odstavec 3 umožňuje vyhlásit obecně závazným předpisem orgánu ochrany přírody přírodní park a stanovit omezení určitých činností. Pokud však jde o činnosti, jejichž výkon není podle takového obecně závazného předpisu omezen, ale ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., by jejich realizace mohla změnit či snížit krajinný ráz, pak je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody. K předchozímu umístění maringotky na pozemku, k němuž měl právo hospodaření Městský národní výbor Ivančice, žalovaný uvedl, že z námítky lze dovodit, že tato maringotka byla umístěna v lokalitě před účinností zákona č. 114/1992 Sb., a žádné ustanovení tohoto zákona nevynucovalo retroaktivně ochranu krajinného rázu. Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že přírodní park byl vyhláškou tehdejších ONV vyhlášen

před účinností zákona č. 114/1992 Sb., takže stanovená omezení nemohou a také zcela neodpovídají § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Jako prioritní byla soudem posouzena povinnost podle § 12 odst. 2 citovaného zákona, a jestliže soud podal takovýto výklad právní normy, není jeho postup v rozporu s Ústavou ani dalšími zákony. Konečně žalovaný připomíná zásady *lex posterior derogat legi priori* a *lex superior derogat legi inferiori*, pokud jde o vztah vyhlášky tehdejších ONV a zákona č. 114/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud, jemuž byla kasační stížnost postoupena k rozhodnutí městským soudem, posuzoval věc v rozsahu a z důvodů vymezených kasační stížností (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Z hlediska nutných podmínek řízení vyzval stěžovatele k doplacení soudního poplatku, jenž byl v soudem stanovené lhůtě zaplacen. Procesní poučení, jež Nejvyšší správní soud stěžovatelům zaslal dne 14. 2. 2005 na adresu sídla jejich právní zástupkyně, provozovatel poštovních služeb soudu vrátil dne 17. 2. 2005 s poznámkou „mimo území ČR od 8. 2. - 20. 3. 2005“. Podle doplňujícího sdělení provozovatele poštovních služeb a fotokopie opatření právní zástupkyně stěžovatelů, jež si Nejvyšší správní soud vyžádal, je zřejmé, že právní zástupkyně vydala dne 7. 2. 2005 tomuto provozovateli (Pošta Brno) pokyn, aby zásilky, které jí budou jako advokátce doručovány na adresu sídla L. 52, B., pošta v období od 8. 2. 2005 do 20. 3. 2005 vracela odesílatelům z důvodu nepřítomnosti adresátky. Doručování advokátům upravuje občanský soudní řád - s účinností od 1. 1. 2005 i pro řízení zahájená před tímto datem ve znění zákona č. 555/2004 Sb. (§ 64 s. ř. s. předpokládá užití o. s. ř. tam, kde sám úpravu neobsahuje). Nejvyšší správní soud, aniž by vyvozoval závěry, které pro toto řízení nejsou relevantní, je nucen vyslovit, že postup právní zástupkyně stěžovatelů minimálně ztěžuje postup soudního řízení; jeho soulad se zákonem o advokacii přísluší posoudit orgánům České advokátní komory. Ze správního a soudního spisu navíc plyne, že takového opatření právní zástupkyně učinila i v průběhu správního řízení v této věci a dále též v srpnu 2002, kdy Vrchní soud v Praze z tohoto důvodu opakovaně právní zástupkyni stěžovatelů doručoval (č. 1. 11, 13 soudního spisu) a zjišťoval u matriky České advokátní komory, zda má právní zástupkyně nezměněnou adresu. Pokud jde o řízení soudní, doručuje soud zástupci s procesní plnou mocí (§ 45c o. s. ř.); je-li tímto zástupcem advokát, o. s. ř. presumuje jeho přítomnost v jeho sídle (§ 48 odst. 3, § 50c o. s. ř.) v zájmu zajištění výkonu advokacie a ochrany práv klientů.

Nejvyšší správní soud posoudil uplatněnou námitku, kterou sami stěžovatelé podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž předesílá, že by ji mohl shledat důvodnou jediné tehdy, pokud by městský soud aplikoval nesprávnou právní normu, anebo normu sice přílehavou, leč její výklad by podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstál. V projednávané věci jde o posléze uvedený případ, tedy o posouzení, zda výklad zaujatý Městským soudem v Praze je takovým výkladem, jenž ze všech v úvahu přicházejících hledisek je výkladem správným.

Předmětem řízení u městského soudu bylo posouzení správních rozhodnutí České inspekce životního prostředí jako orgánu I. stupně a žalovaného ministerstva (které rozhodovalo o odvolání stěžovatelů), kterým byla stěžovatelům (každému z nich) uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za spáchání přestupku podle § 87 odst. 2 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a povinnost nahradit náklady řízení.

Městský soud z hlediska skutkového vzal za prokázané (přičemž zjištění skutkového stavu věci stěžovatelé neučinili předmětem přezkumu), že stěžovatelé ve vymezeném období roku 2001 provedli na předmětném pozemku v jejich vlastnictví skrývku pudy a umístili na něj objekt - dřevěnou buňku (bohatá fotodokumentace je součástí správního spisu) - spolu

se suchým WC, k většímu z objektů posléze doplnili kola; stavební úřad neshledal v takovémto počínu stavbu ve smyslu stavebněprávních předpisů. Pozemek v k. ú. B. na M., na němž byly tyto objekty umístěny, se nachází v údolní nivě řeky J., od roku 1989 je toto území součástí přírodního parku „S. P.“, jenž byl zřízen vyhláškami bývalých příslušných okresních národních výborů podle tehdy platných předpisů jako oblast klidu. Orgány ochrany přírody spatřují v tomto počínu stěžovatelů nepřípustný zásah do krajinného rázu, k němuž bylo třeba jejich souhlasu; správní spis svědčí o tom, že umísťování různých mobilních objektů v území přírodního parku bylo i předmětem pozornosti médií.

Městský soud žalobu napadající rozhodnutí žalovaného zamítl, shledav ji nedůvodnou; městský soud neshledal překážky pro použití § 12 odst. 2 citovaného zákona (povinnost vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny, a to každým, kdo by mohl svou činností snížit nebo změnit krajinný ráz) na zjištěný skutkový stav věci; pokud vyhláška nestanoví všechny činnosti, jejichž realizace je při využití přírodního parku omezena, resp. vázána na souhlas orgánu ochrany přírody, pak nastupuje povinnost uvedená v § 12 odst. 2 zákona, tj. žádat příslušné orgány o souhlas k takové činnosti.

Nejvyšší správní soud za této situace především konstatuje, že pokud stěžovatelé napadají rozhodnutí městského soudu pro to, že se nezabýval důkazy, které podporovaly tvrzení stěžovatelů, že jednali dle zákona, pak není zřejmé, o jaké důkazy se z hlediska zjišťování skutkového stavu věci mělo jednat, neboť v řízení před městským soudem žádné doplnění skutkových zjištění nenavrhovali, ani nenapadali rozsah a správnost skutkových zjištění učiněných správními orgány obou stupňů; pokud tuto námitku, řádně konkretizovanou, neuplatnili u městského soudu, nemůže být v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. námitkou přípustnou u Nejvyššího správního soudu. Podle protokolu z jednání u městského soudu právní zástupkyně stěžovatelů pouze dala soudu ke zvážení, zda nedoplní dokazování výsledkem svědka Ing. T., který byl zprostředkovatelem koupě předmětného pozemku. Žalovaný soudu při jednání k tomuto návrhu soudu sdělil, že od tohoto výsledku by nebylo možno očekávat nic jiného, než co bylo zjištěno správními orgány obou stupňů. Dále tento protokol svědčí o tom, že návrhy na doplnění dokazování vzneseny nebyly. Poněvadž stěžovatelé tuto část kasační stížnosti dostatečně nekonkretizovali, nemůže o ní Nejvyšší správní soud uvážit - pokud by se však mělo jednat o otázky související s charakteristikou umístěných objektů jako staveb, pak městský soud nepochybil, pokud se těmito námitkami nezabýval věcně, neboť z hlediska skutkové podstaty přestupku, jak byl vymezen správním řízením, to bylo irelevantní za situace, kdy skutková věta výroku správního rozhodnutí nehovoří o umístění stavby, leč o činnosti (která je blíže popsána), v níž byl spatřován zásah do krajinného rázu.

Předmětem posouzení Nejvyšším správním soudem tedy zůstává otázka právní, a to výklad ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Účelem zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je v souladu s jeho § 1 (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu jakožto součást zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování

a povolování staveb, jakož i jiné činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Zásahy do krajinného rázu, pokud by byly s to jej snížit nebo změnit, je možno provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody. Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, mimo jiné i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Orgán ochrany přírody je tedy zákonem povolán k tomu, aby posoudil, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti). Jestliže před účinností tohoto zákona (č. 114/1992 Sb.) vydaly dřívější správní orgány předpisy podle dříve platných předpisů, jimiž upravovaly některá omezení ve vymezené oblasti, které se v souladu s § 90 odst. 10 zákona č. 114/1992 Sb. (ve znění účinném k 1. 6. 1992, v současné době jde o odstavec 11) staly oblastmi přírodního parku, nemění to však nic na použitelnosti § 12 odst. 1 a 2 zákona ve vztahu k činnostem, jež takovýmto předpisem vydaným před účinností zákona omezeny nebyly. Pokyny odboru ministerstva jako metodické návody pro subjekty podřízené ústřednímu orgánu státní správy, které se vyjadřují k metodám přípravy předpisu podle § 12 odst. 3 citovaného zákona, nemají pro posuzovanou věc žádnou právní relevanci. To, že ministerstvo nevydalo prováděcí předpis podle § 12 odst. 2 citovaného zákona, také nemůže mít pro stěžovatele právní význam; městský soud správně vyložil, v jakých mezích by se tento prováděcí předpis musel pohybovat. Rozhodující je, že zákon sám o sobě stanoví v § 12 příslušnou povinnost v dostatečně konkretizované podobě. Jde o povinnost požádat orgán ochrany přírody o souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že nebylo rozhodující, zda umístěním dřevěné budovy a suchého WC došlo ke „stavbě“, anebo nikoli, neboť zákon předpokládá, že souhlas je třeba i k jakékoli jiné činnosti, než kterou je umístění či povolení stavby. Nejvyšší správní soud neshledává v právní úpravě § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. žádné možnosti pro uplatnění libovůle správního orgánu, jenž je povolán k ochraně přírody a krajiny. Jedná se o právní úpravu zcela standardní; představa stěžovatelů, že prováděcí právní předpisy by mohly obsahovat detailní výčty činností postihující veškerou rozmanitost možných zásahů do krajinného rázu, nemá v zákonné konstrukci žádnou oporu. Jestliže správní orgán přistoupí k zahájení řízení o přestupku, musí v tomto řízení zjistit náležitě skutkový stav věci a tento skutkový stav subsumovat pod právní normu, přičemž musí vyložit, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty přestupku. To se v posuzované věci i stalo. Stěžovatelé provedli na vymezeném pozemku, jenž se nachází v údolní nivě řeky J., a je součástí přírodního parku (přičemž údolní niva je ex lege významným krajinným prvkem - srov. § 3 odst. 1 písm. b/ zákona č. 114/1992 Sb.), skrývkou zeminy, umístili zde dva objekty (k jednomu z nich posléze přičinili kola, aby se tento objekt stal mobilním). V tomto jednání správní orgány spatřovaly zásah do krajinného rázu, jenž se hrubě dotkl přírodní charakteristiky krajinného rázu údolní nivy řeky J. S tímto hodnocením, které aproboval městský soud, se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Stěžovatelé byli povinni požádat orgán ochrany přírody o souhlas k zamýšlenému zásahu do krajiny spočívajícím v zemních pracích (skrývka zeminy) a umístění dvou objektů; tento souhlas je vydáván ve správním řízení a stěžovatelé by byli bývali měli veškeré právní možnosti v takovém správním řízení předestřít své argumenty a vyjasnit povahu zásahu, k němuž hodlali přikročit. Pokud tuto svou právní povinnost nesplnili, naplnili výše popsanou činností skutkovou podstatu přestupku vymezeného v § 87 odst. 2 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Existence v minulosti umístěné maríngotky na jiném místě přírodního parku, podle vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, před účinností zákona č. 114/1992 Sb., pak pro posuzovanou věc přímou souvislost postrádá - konzistentnost postupu správních orgánů v obdobných věcech, tedy předvídatelnost jejich rozhodnutí, je však obecně jistě součástí principů právního státu, na nichž nutno trvat. Otázky umístění této maríngotky na opačném břehu řeky J. v minulosti však vznáší stěžovatelé až v kasační stížnosti; okolnosti této činnosti stěžovatelů tedy nebyly předmětem pozornosti ve správním řízení, ani v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud tedy nemůže z tohoto tvrzení ničeho vyvozovat.

Městský soud tedy na posuzovanou věc užil správnou právní normu a přiléhavě ji vyložil; v jeho právních závěrech je patrna logická a systémová úvaha o vzájemném poměru jednotlivých odstavců ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, s níž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 s. ř. s. zamítl. S ohledem na rozhodnutí ve věci samé již nebylo rozhodováno o odkladném účinku kasační stížnosti.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatelé v řízení úspěch neměli, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. To by náleželo žalovanému, poněvadž však Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by převýšily běžné náklady úřední činnosti správního orgánu, právo na náhradu nákladů žalovanému nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. května 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu