



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Podářil - Voráček, s. r. o.**, se sídlem Pod Svahem 788/9, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Medunou, advokátem se sídlem Rytířská 10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2006, č. j. 500/113/503 21/06, ve věci zákazu činnosti orgánem ochrany přírody, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **Ing. C. M.**, 2) **Ing. V. M.**, 3) **Ochrana životního prostředí, občanské sdružení**, se sídlem Pražského 28, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2007, č. j. 8 Ca 206/2006 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 15. 5. 2006, č. j. 500/113/503 21/06. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“ nebo „správní

orgán prvního stupně“) ze dne 13. 12. 2005, č. j. 1/OP/18176/05/Roč, a toto rozhodnutí, jímž bylo žalobci podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zakázáno provádět jakékoliv práce na pozemcích č. parc. 4423/2, 4423/17, 4423/18, 4423/89, 4423/93, 4423/94, 4753/18 a 4753/34 v k. ú. Modřany, bylo potvrzeno.

Městský soud při posuzování ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho aplikace vycházel především ze zásady *lex specialis derogat legi generali*, když konstatoval, že jde o významné preventivní ustanovení, které orgán ochrany přírody může použít již v okamžiku, kdy z chování subjektu vyplývá teprve možnost zákonem výslovně zakázané či nedovolené změny přírody. Dospěl k závěru, že v posuzovaném případě proto mohl orgán ochrany přírody zasáhnout, přestože sporná činnost stěžovatele byla dříve povolena, resp. dokonce nařízena (a to Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, a. s.). Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, již se stěžovatel dovolával svých práv zaručených čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“), konkrétně práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Soud k této námitce uvedl, že toto právo chráněné čl. 26 Listiny není právem absolutním a může být zákonem omezeno z důvodu ochrany důležitého veřejného zájmu, např. čl. 35 odst. 3 Listiny, podle něhož při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Z těchto důvodů soud žalobu zamítl jakožto nedůvodnou.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitky ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky, přičemž polemizuje s názorem městského soudu, dle něhož „*rozhodnutím podle ustanovení § 66 zákona 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 zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody, s tím, že pro účel tohoto výkladu se povolenou činností rozumí jak činnost, která není jiným zákonem zakázána či omezena, tak i činnost, která byla povolena individuálním právním aktem vydaným jiným správním orgánem jak před účinností zákona o ochraně přírody a krajiny, tak i po této účinnosti*“. Stěžovatel se domnívá, že orgány ochrany přírody jsou na základě § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávněny zakázat pouze činnost protiprávní, tzn. buď 1) zakázanou nebo 2) nepovolenou, k níž je jinak předchozího povolení třeba, anebo 3) činnost sice povolenou, případně nařízenou, ale prováděnou v rozporu s vydaným povolením nebo nařízením. Nemohou však zakázat činnost, která byla platným a účinným rozhodnutím jiného správního orgánu povolena, či dokonce nařízena, a která je prováděna v souladu s takovým rozhodnutím, jak tomu bylo v projednávaném případě. Stěžovatel totiž prováděl předmětnou činnost, tj. terénní úpravy na určitých pozemcích, na základě předběžně vykonatelného rozhodnutí Úřadu

městské části Praha 12, odboru výstavby (dále jen „stavební úřadů), ze dne 30. 9. 2005, č. j. VYST/14993/05/Šp, o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací podle § 94 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.“ nebo „stavební zákon“), a tuto činnost prováděl v souladu s uvedeným rozhodnutím, což orgány ochrany přírody ve správním řízení vůbec nezpochybnilly.

Stěžovatel opírá svůj názor o dva základní argumenty: 1) jazykový a logický výklad [cit.: *„máme-li v daném kontextu – tj. kontextu daném ustanovením § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny – respektovat základní obsahový význam slova **nedovolený**, jakož i elementární pravidla logického uvažování v právu, nemůžeme korektně dojít k závěru, že **nedovolenou** změnu chráněných částí přírody může způsobit i činnost předtím výslovně **povolená (nebo dokonce nařízená)** příslušným orgánem a prováděná v souladu s vydaným povolením (či nařízením)“*]; takový závěr je vnitřně logicky rozporný a doslova naruby převrací základní význam právních pojmů použitých v zákonném textu - říká totiž, že i povolené (nebo nařízené) může být nedovolené, což je alespoň dle názoru stěžovatele nesmyslné]; a 2) systematický výklad, vycházející mimo jiné ze základních principů a institutů správního práva.

Městský soud vyslovil dále v napadeném rozsudku v obecné rovině názor, podle něhož orgán ochrany přírody může na základě ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny zasahovat i do právních vztahů založených pravomocným, případně předběžně vykonatelným (účinným) rozhodnutím, které vydal jiný správní orgán podle jiného zákona, v rámci jiného oboru věcné působnosti a v jiném veřejném zájmu, než je ochrana přírody, a to tehdy, jestliže se dodatečně změnila okolnosti, za kterých bylo vydáno. Tento výklad by znamenal, že orgány ochrany přírody disponují na základě citovaného ustanovení naprosto mimořádnou a ve správním právu zcela ojedinělou pravomocí vydávat nová rozhodnutí v pravomocně skončených věcech, ve kterých již dříve s definitivní platností rozhodly jiné správní orgány, a to navíc bez jakékoli zákonem garantované možnosti, že by tyto jiné správní orgány mohly nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody po obsahové a procedurální stránce jakkoli ovlivnit. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž takovou možnost, respektive součinnost neupravuje. Znamenalo by to například to, že orgány ochrany přírody mohou zakázat i jakoukoli stavbu nebo činnost, která byla pravomocně povolena nebo dokonce nařízena stavebním úřadem (například v zájmu ochrany života a zdraví lidí) a která je prováděna v souladu s pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu vydaným podle stavebního zákona (č. 50/1976 Sb. případně č. 183/2006 Sb.). Stěžovatel se domnívá, že takový názor je v rozporu s obsahem a smyslem ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny a představuje jeho svévolný a nepřijatelně široký výklad.

Stěžovatel dále upozorňuje, že pravomoc správního orgánu vydat nové rozhodnutí v pravomocně skončené věci z důvodu dodatečné změny vnějších okolností musí mít výslovný zákonný základ. Nauka správního práva v této souvislosti uvádí, že *klauzule rebus sic stantibus* musí být v těchto případech vyjádřena explicitně v zákoně, odkazuje přitom na publikaci Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, nakl. C. H. Beck, Praha 2006, s. 223. Doslova uvádí, že se jedná „o mimořádný právní prostředek, který představuje výjimku ze zásady právní moci a vykonatelnosti (účinnosti) správních rozhodnutí ve smyslu § 73 a § 74 správního řádu a který prolamuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*)“. Kromě toho zákonodárce „svěřuje pravomoc vydat nové rozhodnutí v pravomocně skončené věci výlučně té kategorii správních orgánů, která původní rozhodnutí vydala, tzn. jen orgánům jednoho a téhož oboru věcné působnosti“. V platném právním řádu dle slov stěžovatele nenajdeme zákonné ustanovení, které by umožňovalo správním orgánům jednoho resortu samostatně zasahovat do věcí pravomocně rozhodnutých správními orgány jiného resortu (a vydávat nová rozhodnutí v pravomocně skončených věcech). Ani nezaujatým pohledem na text ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny v něm nelze vidět výslovný zákonný základ pro pravomoc orgánů ochrany přírody vydávat nová rozhodnutí v pravomocně skončených věcech z důvodu dodatečné změny vnějších okolností. Myšlenka, že by tuto pravomoc obsahovalo toto ustanovení „jaksi implicitně, tedy že by ji bylo možno z uvedeného zákonného ustanovení nějak vyvodit, jak se o to pokusil Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, je v rozporu nejen s výše citovaným názorem nauky správního práva a jemu korespondujícími ustálenými zákonnými formulacemi, ale především s ústavní zásadou zákonného základu pro výkon státní (veřejné) moci, stanovenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny“. Myšlenka implicitní pravomoci určitého orgánu veřejné moci je neslučitelná s konceptem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Městský soud vyslovil na podporu svého názoru v podstatě jeden hlavní právní argument (odhlédneme-li od zmínky principu prevence v ochraně přírody, která pro svoji obecnost stěží může přinést do projednávané problematiky konkrétnější vodítko), a to zásadu „*lex specialis derogat generali*“, z níž vycházel, když posuzoval možnost využití § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle stěžovatele je aplikace tohoto interpretačního pravidla na danou problematiku zcela nepřipadná. Především toto pravidlo, výslovně formulované v § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny neznamená, že by každé ustanovení tohoto zákona mělo z důvodu speciality přednost před všemi ustanoveními stavebního zákona nebo správního řádu (který je rovněž *lex generalis*). Toto interpretační pravidlo nelze absolutizovat a paušálně ho bez další právně logické a systematické úvahy použít při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Takový výklad by vedl k právně absurdním důsledkům - znamenalo by to, že veškerá správní rozhodnutí stavebních, báňských a jiných úřadů, která se mohou v nějakém ohledu dotýkat zájmů ochrany přírody a krajiny, jsou vydávána s *klauzulí rebus sic stantibus* a kdykoli v budoucnu mohou být právní následky jimi založené následně

omezeny nebo dokonce zrušeny rozhodnutím orgánu ochrany přírody podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny z toho důvodu, že se dodatečně změnila okolnosti, za kterých byla tato rozhodnutí vydána, a to natolik podivným způsobem, že původní správní rozhodnutí samo o sobě nebude následným rozhodnutím orgánu ochrany přírody zrušeno ani změněno, takže subjektivní práva jím založená, případně právní povinnosti jím uložené, budou z právního hlediska trvat i nadále a původní rozhodnutí dokonce nebude identifikováno ani zmíněno. I to je v rozporu s názorem nauky správního práva, která v tomto směru uvádí, že *„pokud se změna dotýká dříve vydaného pozitivního správního aktu, musí být dotčený správní akt v novém správním aktu alespoň identifikován“* (in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, nakl. C. H. Beck, Praha 2006, s. 222).

Podle výkladu městského soudu tak může dojít k právně absurdní situaci, kdy jednu a tutéž činnost správní rozhodnutí stavebního úřadu nařídí (např. uložením povinnosti provést neodkladné zabezpečovací práce na stavbě podle § 94 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., příp. podle § 135 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.), zatímco správní rozhodnutí orgánu ochrany přírody ji podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny zakáže, jak k tomu došlo v právě projednávaném případě. Dotčený subjekt se v takové situaci nemůže vyhnout protiprávnímu jednání, protože, ať se zachová jakkoli, vždy nutně poruší jedno nebo druhé správní rozhodnutí. To s sebou přirozeně nese i možnost naplnění skutkové podstaty příslušného správního deliktu, který sankcionuje nesplnění, resp. porušení toho i onoho správního rozhodnutí [na jedné straně přestupku podle § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona nebo jiného správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. d) téhož právního předpisu, neprovede-li ve stanovené lhůtě nařízené neodkladné zabezpečovací práce, na druhé straně přestupku podle § 87 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny nebo jiného správního deliktu § 88 odst. 2 písm. j) téhož právního předpisu, nedodrží-li omezení nebo zákaz činnosti vyslovený podle § 66 tohoto zákona]. Výklad městského soudu vede podle názoru stěžovatele k právně absurdním důsledkům ještě v dalším ohledu, neboť podle něj správní orgán jednoho úseku věcné působnosti může rušit právní následky založené rozhodnutími správních orgánů jiných úseků věcné působnosti, a to navíc bez jakékoli procesní součinnosti s nimi. V tomto směru de facto připouští právní nadřazenost orgánů ochrany přírody nad správními orgány jiných rezortů a porušuje tak obecné vymezení věcné působnosti těchto orgánů podle § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojitosti s § 80 odst. 1 a 3 tohoto zákona. Tím porušuje i čl. 79 odst. 1 Ústavy. Uvedené úvahy se týkají i otázky, zda orgán ochrany přírody může na základě ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny omezit nebo zakázat činnost povolenou nebo nařízenou předběžně vykonatelným rozhodnutím jiného orgánu, které zakládá subjektivní právo nebo ukládá povinnost, jež je vynutitelná prostředky správní nebo soudní exekuce, a to bez ohledu na právní moc takového rozhodnutí (z hlediska právních účinků pro dotčenou osobu i pro ostatní správní orgány má předběžně vykonatelné rozhodnutí stejný význam jako rozhodnutí, jež nabývá vykonatelnosti až na základě právní moci – platným a vykonatelným

rozhodnutím jsou vázáni nejen jeho adresáti, ale i ostatní správní orgány, takže nemohou postupovat v rozporu s ním).

Závěrem stěžovatel uvádí, že je mu znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, který byl publikován pod č. 767 ve Sbírce rozhodnutí NSS sešit č. 2/2006, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné výkladem § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž k otázce povoleného odběru povrchové vody *obiter dictum* judikoval, že „ani skutečnost, že by se jednalo o odběr povolený, by z hlediska využití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny 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 je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv“. Stěžovatel s ohledem na argumenty výše rozvedené s citovaným *obiter dictum* nesouhlasí a žádá Nejvyšší správní soud, aby se v nyní projednávaném případě od tohoto názoru odchýlil a případně postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu navrhuje stěžovatel zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze interpretovat způsobem, jak to činí stěžovatel, tj. že příslušný orgán ochrany přírody je oprávněn zakázat pouze činnost 1) zakázanou, 2) nepovolenou, ačkoli je k ní povolení třeba, a 3) povolenou či dokonce nařízenou, avšak konanou v rozporu s takovýmto povolením či nařízením. Orgán ochrany přírody má být podle uvedeného ustanovení naopak oprávněn k příslušnému zásahu (stanovení podmínek výkonu činnosti či jejímu zákazu) vždy, kdy takováto činnost může směřovat k nedovolené změně obecně či zvláště chráněné části přírody. Pojem nedovolená změna je přitom třeba vykládat jako změnu nedovolenou výhradně z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. jako změnu odporující některému z ustanovení tohoto zákona, a skutečnost, že je tato změna případně způsobena činností povolenou předchozím pravomocným rozhodnutím jiného správního orgánu, by přitom neměla být určující.

Zákonem daná možnost dodatečného zásahu orgánu ochrany přírody, a to i do poměrů založených takovým rozhodnutím jiného správního orgánu (např. stavebního úřadu), je dle názoru žalobce odůvodněna specifickým charakterem takového předmětu ochrany, jako je příroda a její jednotlivé součásti. Jednotlivé přírodní procesy probíhají často živelně a nekontrolovatelně a jejich výsledek lze na rozdíl od zásahů lidské činnosti v krajině (např. územní plánování, stavební činnost) stěží předjímat. Za této situace může snadno dojít k podstatné změně původních podmínek a okolností, z nichž vycházelo případné předchozí správní rozhodnutí. Je přitom nezpochybnitelné, že je i nadále žádoucí poskytovat jednotlivým částem přírody ochranu, jak ji předpokládá § 66 zákona o ochraně

přírody a krajiny. Odvolací orgán sdílí názor, že zákonné zakotvení možnosti zásahu orgánu ochrany přírody dle předmětného ustanovení nepředstavuje žádný mimořádný institut odporující základním principům správního práva a právního státu (pro srovnání poukazuje na pravomoc orgánů státní správy věcně příslušných v otázkách ochrany veřejného zdraví, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, výroby a uvádění potravin do oběhu, atp., zakázat příslušnou činnost v případě mimořádných okolností nebo porušení povinností, ačkoli je jinak provozovatel k uvedeným činnostem oprávněn předchozím rozhodnutím živnostenského, stavebního nebo jiného úřadu. Je naopak nepřipustné, aby jeden ze správních orgánů svým prvotním rozhodnutím navždy vyloučil možnost jiného správního orgánu v dané záležitosti v rámci jeho vlastní odlišné věcné působnosti zasáhnout, je-li to třeba. Proto je žalovaný toho názoru, že interpretace § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak ji provádí stěžovatel, je v rozporu s obsahem, smyslem a účelem tohoto ustanovení. Odstranění kolizní situace, kdy účastníku řízení je jedním orgánem veřejné správy činnost nařízena, zatímco druhým zakázána, lze dosáhnout pouze zákonnou cestou, tj. případnou novelizací současné právní úpravy. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby předloženou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu vyplývá skutečnost, že sporná činnost stěžovatele souvisící s provozem zařízení k odstraňování odpadů, resp. činnost směřující k rekultivaci skládky probíhala na některých z výše specifikovaných parcelách od roku 2003. Výše uvedené potvrdili vlastníci (spoluvlastníci) činností přímo dotčených či sousedících parcel [na č. l. 13 správního spisu je založeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru životního prostředí (dále jen „Magistrát“ nebo „MHMP“), ze dne 9. 1. 2003, č. j. MHMP-153016/2002/OŽP-II-1355/R-71/2003/Ha, jímž byl stěžovateli udělen souhlas k provozování zařízení k odstraňování odpadů a technické rekultivaci skládky komunálního odpadu Modřany]. Rozhodnutí o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací pak bylo vydáno stavebním úřadem za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dne 30. 9. 2005, č. j. VYST/14993/05/Šp, na základě výsledků vykonaného státního stavebního dohledu (ten byl dle spisového materiálu proveden dne 7. 6. 2005). Rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací bylo na základě odvolání účastníků tohoto správního řízení Ing. C. M. a Ing. V. M. (kteří mají v

tomto řízení postavení osob zúčastněných na řízení), rozhodnutím Magistrátu ze dne 17. 3. 2006, č. j. S-MHMP 9391/2006/OST/Ří/Hn, zrušeno, byť v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí dosud nepravomocně. Součástí správního spisu je také informace, že pozemky č. parc. 4753/34 a 4753/18 v k. ú. Modřany jsou součástí zvláště chráněného území „Přírodní památka Modřanská rokle“, což automaticky znamená, že veškeré změny nebo hospodářské činnosti vedoucí k poškození této památky jsou zakázány, s tím, že výjimky z tohoto zákazu podléhají povolení vlády (§ 36 odst. 2 a § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Vzhledem k obsáhlosti předložené kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné pro přehlednost posuzování dotčené problematiky konstatovat, že shledal dvě klíčové právní otázky, které spolu úzce souvisejí a které jsou v dané věci sporné. První z nich je otázka, zda zákon o ochraně přírody a krajiny je vzhledem ke stavebnímu zákonu *lex specialis* či nikoli. Druhou je v návaznosti na to otázka kompetencí správních orgánů různé věcné působnosti (v daném případě půjde o případnou kolizi působnosti správních orgánů v oblasti územního plánování a stavebního řádu a působnosti správních orgánů ve věcech životního prostředí), přičemž teprve odpovědi na obě takto v obecné rovině položené výchozí otázky mohou pomoci zodpovědět otázku řešenou v konkrétním posuzovaném případě, tj. otázku, zda orgán ochrany přírody v prvním stupni (ČIŽP) byl oprávněn vydat rozhodnutí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny a zakázat stěžovateli činnost spočívající v provádění jakýchkoli terénních úprav na shora v textu specifikovaných pozemcích, když mu časově předcházejícím rozhodnutím stavebního úřadu bylo naopak nařízeno provést na některých z těchto pozemků neodkladné zabezpečovací práce.

Nejprve je tedy třeba odpovědět na první otázku, zda zákon o ochraně přírody a krajiny je ve vztahu ke stavebnímu zákonu zákonem zvláštním, tzn. zda je vůči němu v postavení *lex specialis* a ustanovení tohoto zákona mají z tohoto titulu aplikační přednost. Postavení zákona o ochraně přírody a krajiny plyne přímo ze zákona samotného (§ 90 odst. 4 citovaného právního předpisu), což připouští i sám stěžovatel. To však dle jeho názoru automaticky neznamená, že by každé ustanovení tohoto zákona mělo z důvodu speciality přednost před všemi ustanoveními stavebního (či jiného) zákona, s tím, že toto interpretační pravidlo nelze absolutizovat a paušálně ho bez další právně logické a systematické úvahy použít při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Takový výklad by podle jeho názoru vedl k právně absurdním důsledkům.

V obecné rovině lze souhlasit s tím, že žádné interpretační pravidlo skutečně nelze absolutizovat, neboť právní princip je nutno chápat jako právní pravidlo vysokého stupně obecnosti, a proto argumentace principem samotným, aniž by byla jeho úloha v procesu aplikace práva dostatečně podložena a odůvodněna (může totiž teoreticky nastat i situace, kdy určité principy jsou v kolizi), se může v určitých konkrétních případech jevit jako nedostatečná. Principy a hodnoty totiž

nejdou pouze obsahovým východiskem normotvorným, nýbrž také základním východiskem při aplikaci jednoduchého práva. „*Je-li právní řád chápán jako systém, v němž je implicitně dána jeho uspořádanost, tedy právním řádem není jakákoliv univerzální třída právních norem nebo právních předpisů, ale jejich uspořádaná univerzální třída, není možné, aby byly právní normy uspořádány bez existence jiných standardů, které by byly plnohodnotnou součástí právního řádu*“ (in: Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech, Univerzita Karlova v Praze, nakl. Karolinum, Praha 2002, s. 139 a 160). Samotný princip přitom může být v právním předpise *expressis verbis* vyjádřen, ale také vyjádřen být nemusí. Většinou principy práva v pozitivním právu vyjádřeny nebývají a lze na ně usuzovat mimo jiné na základě analýzy. Proto je zjištění a formulování těchto principů úkolem právní teorie a subjektů a orgánů aplikujících právo, v prvé řadě tedy soudů.

Dikce ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je však v tomto ohledu jednoznačná a nepřipouští žádných pochyb: „*Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství*“. Charakter zákona o ochraně přírody a krajiny jakožto *lex specialis* je tedy nesporný, a to nejen vůči stavebnímu zákonu, ale i ve vztahu k některým dalším zákonům (např. zákonu č. 61/1977 Sb., zákonu č. 138/1973 Sb., zákonu č. 44/1988 Sb., zákonu č. 53/1966 Sb., zákonu č. 23/1962 Sb., nebo zákonu č. 102/1963 Sb.), neboť toto pravidlo zakotvuje zákon o ochraně přírody a krajiny přímo v sobě, jakožto pravidlo představující *de facto* svého druhu generální klauzuli v rámci „*společných ustanovení*“. Ani ze systematiky zákona proto nelze dovodit jiný závěr, než že zákon o ochraně přírody a krajiny je skutečně speciálním zákonem vůči stavebnímu zákonu, a to jako celek (postavení speciálního předpisu se tak nedá redukovat pouze na některá jeho ustanovení).

Skutečností zůstává, že platná právní úprava na úseku ochrany životního prostředí je roztržena do řady odvětvových právních předpisů. Obecná procesní pravidla rozhodování orgánů ochrany přírody přitom nejsou v žádném ze zákonů obsažena, a to ani v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který lze považovat za zastřešující a nejobecnější *lex generalis* na tomto úseku veřejné správy. Zcela konzistentní není po procesní stránce ani koncepce všech odvětvových předpisů týkajících se životního prostředí ve vztahu ke správnímu řádu. Tento nedostatek koncepčního a integrovaného řešení procesních otázek může za určitých okolností při aplikaci příslušných předpisů způsobovat problémové situace, které mohou vzniknout v praxi, aniž je na věc dopadající právní úprava předvídá, což se zjevně stalo v právě posuzovaném případě.

Je to částečně dáno i tím, že právo životního prostředí chrání životní prostředí jednak jako celek, tzv. „*složkovými zákony*“ jsou pak chráněny i jeho jednotlivé části. Množství těchto zákonů a již zmíněná absence jednotné koncepce

procesního řešení může být někdy na úkor celkové transparentnosti právní úpravy dotčených oblastí. Značný vliv proto měla v dotčené oblasti jak správní praxe, tak i judikatura správních soudů.

Stavební zákon i zákony upravující konkrétní oblasti v rámci komplexní ochrany životního prostředí však obsahují také ustanovení, která kromě vzájemné vazby těchto předpisů určují i procesní postup při řešení některých situací. Jedním z takových ustanovení je například i § 126 stavebního zákona, jehož účelem je vedle ochrany jiných důležitých veřejných zájmů také ochrana životního prostředí (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 - 54). Zákon o ochraně přírody a krajiny pak v § 65 stanoví: „*Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů (přičemž pozn. pod čarou odkazuje i na zákona č. 50/1976 Sb.), jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup*“, přičemž ustanovení § 65 stavebního zákona zase zní, že „*se stavebním řízením se spojují, pokud to nevylučuje povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní předpisy jinak, i jiná řízení nutná k uskutečnění stavby*“. Jako nepravdivé lze proto odmítnout tvrzení stěžovatele, že zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje možnost součinnosti správních orgánů v obou liniích (tj. orgánů věcné působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu a orgánů věcné působnosti v oblasti ochrany životního prostředí), neboť je zřejmé, že tuto součinnost v mnoha ohledech naopak právní úprava v obou správních úsecích vyžaduje.

Skutečností zůstává, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva. Nejdůležitějšími zásadami v rámci obecné ochrany životního prostředí jsou tři zásady, které byly zahrnuty do závěrečné Deklarace o životním prostředí, přijaté v roce 1992 na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro. Je to zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Zásady prevence a předběžné opatrnosti se proto jako nosné zásady promítají do jednotlivých právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí a jejich projevem je mimo jiné i pravomoc orgánu ochrany přírody zakotvená v ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody zasáhnout, a činnost ohrožující tyto zájmy omezit stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu plně sdílí názor městského soudu, jak jej vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku, dle něhož jde o významné „*preventivní ustanovení*“, neboť jeho úlohu chápe shodně. Tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud už ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 - 47, z něhož stěžovatel dokonce citoval v kasační stížnosti příslušnou pasáž odůvodnění, tj. že „*mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv*“. 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 povolovacích a nařizovacích správních aktů z hlediska právní teorie co do jejich modality 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. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence.

Jako nedůvodnou je proto třeba odmítnout také námitku stěžovatele, dle níž: *„máme-li respektovat základní obsahový význam slova nedovolený, jakož i elementární pravidla logického uvažování v právu, nemůžeme korektně dojít k závěru, že nedovolenou změnu chráněných částí přírody může způsobit i činnost předtím výslovně povolená (nebo dokonce nařízená) příslušným orgánem a prováděná v souladu s vydaným povolením (či nařízením)“*; *„takový závěr je vnitřně logicky rozporný a doslova naruby převrací základní význam právních pojmů použitých v zákonném textu - říká totiž, že i povolené (nebo nařízené) může být nedovolené“*. Stěžovatel se shora uvedenou argumentací sám dopouští logické zkratky, kdy z chybné premisy, popírající, že by povolená či nařízená činnost mohla způsobit nedovolenou změnu přírody (přičemž polemizuje s úvahou městského soudu) vyvozuje absurdní závěr, že *„i povolené (nebo nařízené) může být nedovolené“* (tzv. „chyba sylogismu“ – obecně k vadám dokazování a odvozování – viz Knapp, V.: Teorie práva, Teorie práva, nakl. C. H. Beck, Praha 1995, s. 178 a násl.).

Shora popsané úvahy a závěry ohledně aplikační přednosti zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke stavebnímu zákonu z důvodu speciality však zároveň neznamenají, že by orgány ochrany přírody disponovaly pravomocí vydávat nová rozhodnutí v pravomocně skončených věcech, v nichž rozhodl správní orgán jiné věcné působnosti, *„a to navíc bez jakékoli zákonem garantované možnosti, že by tyto správní orgány mohly nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody po obsahové a procedurální stránce jakkoli ovlivnit“*. Uvedené tvrzení stěžovatele je třeba korigovat v tom smyslu, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody v žádném případě nelze chápat jako „nové“ rozhodnutí v pravomocně rozhodnuté věci, tzn. nové rozhodnutí v téže věci, kde by skutečně byla založena překážka *rei iudicatae*. Stavební úřad totiž nerozhodoval o téže věci, každý z obou orgánů rozhodoval o jiném předmětu řízení, a to v rámci své vlastní působnosti. Argumentace *klauzulí rebus sic stantibus* je podle názoru zdejšího soudu nepřipadná, neboť nejde o nové rozhodnutí v téže věci, jak již bylo řečeno, a protože o takové rozhodnutí nejde, nemohlo být vydáno ani z důvodu podstatné změny skutkových okolností (která navíc ve skutečnosti ani nenastala (resp. informace dostupné Nejvyššímu správnímu soudu ze spisového materiálu ničemu takovému nenasvědčují).

Stavební úřad rozhodoval ve věci nařízení provedení zabezpečovacích prací podle § 94 odst. 1 stavebního zákona, tzn. v mezích jemu zákonem svěřené pravomoci. Provedení zabezpečovacích prací je však stavební úřad oprávněn nařídit pouze v případech prokazatelné hrozby ohrožení života, zdraví, bezpečnosti nebo při ohrožení hodnot ve velkém rozsahu, kdy hrozí vznik značné hospodářské škody. Česká inspekce životního prostředí naproti tomu jako orgán ochrany přírody v rámci své kompetence podle § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny „dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny, zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání... a je také oprávněna mimo jiné ukládat opatření podle § 66 tohoto zákona“, což také v dané věci učinila. Z toho však není možno učinit závěr, že by ČIŽP jako orgán ochrany přírody jakkoli zasáhl do kompetence stavebního úřadu a zcela *ultra vires* vydáním svého rozhodnutí ze dne 13. 12. 2005, č. j. 1/OP/18176/05/Roč, o zákazu provádět jakékoliv práce na pozemcích č. parc. 4423/2, 4423/17, 4423/18, 4423/89, 4423/93, 4423/94, 4753/18 a 4753/34 v k. ú. Modřany, zrušil časově předcházející rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 30. 9. 2005, č. j. VYST/14993/05/Šp, o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací na pozemcích č. parc. 4423/2, 4423/93, 4423/17, 4423/18, 4423/92, 4423/89, 4423/90, 4423/91 a 4753/18 nacházejících se taktéž v k. ú. Modřany. Bez významu pak z tohoto pohledu není okolnost, kterou nelze přehlédnout, a to okolnost, že se v obou rozhodnutích ani nejedná ve všech případech o tytéž pozemky. Podstatné však z věcného hlediska je, že pozemky s parc. č. 4753/34 a 4753/18 jsou chráněny zákonem o ochraně přírody a krajiny jako zvláště chráněné území podle § 14 tohoto zákona, neboť jsou územní součástí „Přírodní památky Modřanská rokle“, některé další dotčené pozemky se nachází v ochranném pásmu tohoto zvláště chráněného území [§ 14 odst. 2 písm. f) a § 37 zákona o ochraně přírody a krajiny], přičemž druhý ze shora specifikovaných pozemků figuruje ve výroku obou rozhodnutí. Tento fakt sám o sobě tedy jednoznačně zakládá pravomoc orgánu ochrany přírody v dané věci.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že v případě, kdy správní orgán „v jedné větvi“ věcné působnosti vydá rozhodnutí, jímž účastníku nařídí něco konat, zatímco jiný správní orgán v jiné linii působnosti naopak vydá nějaký zákaz, přičemž příkaz se zákazem se týkají jedné a téže činnosti, která je povinnému subjektu jedním orgánem nařízena a druhým zakázána, pak skutečně tato dvě rozhodnutí stojí ve svém důsledku proti sobě v kontrapozici, a dotčený subjekt se tím v podstatě dostává do těžko řešitelné či dokonce neřešitelné situace, neboť je vystaven riziku protiprávního jednání, které jako takové může být sankcionováno. Tento stav je v každém případě z hlediska právní jistoty nežádoucí, nicméně nastat v ojedinělých případech výjimečně může, neboť i právo jako živý vyvíjející se systém produkuje určitý počet chyb.

V dané věci považuje Nejvyšší správní soud za podstatné hledisko právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu, neboť základním komponentem právní jistoty je jistota občana, že vůči němu bude zachováno právo (in: Knapp, V.: Teorie práva, nakl. C. H. Beck, Praha 1995, s. 206). Také Ústavní soud se při řešení různých otázek opakovaně zastával stanovisko, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94), a že z toho důvodu i výkon státní moci uplatňované prostřednictvím orgánů státní správy vůči fyzické či právnické osobě nemůže být rozporný (podle usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 481/97). Ve věci svoji podstatou obdobné projednávané věci Ústavní soud pak vyslovil právní názor, že *rozhodnutí vydané podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny neruší pravomocná správní rozhodnutí vodoprávního úřadu, ale vytvářejí zákonnou překážku pro jejich realizaci*, což je zcela v intencích citovaného zákona (z odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02).

S ohledem na shora uvedenou judikaturu Ústavního soudu je proto možno dospět k závěru, že v právním státě není akceptovatelné, aby osoba, která se cítí být vázána rozhodnutím orgánu veřejné správy v oblasti poskytující mu určité kompetence, a tímto rozhodnutím se také řídí, mohla být pro toto jednání sankcionována. Je pravda, že taková nežádoucí situace by mohla v případě stěžovatele teoreticky nastat, neboť, jak na obhajobu svého názoru správně uvedl, mu na jedné straně teoreticky hrozil postih dle § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona [event. podle § 106 odst. 3 písm. d) téhož právního předpisu] v případě, že by neprovedl neodkladné zabezpečovací práce, které stavební úřad nařídil Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, a. s. (k němuž byl stěžovatel ve vztahu zhotovitele předmětných prací, jenž povinného z tohoto titulu v řízení týkajících se výkonu inkriminovaných činností zastupoval), a na druhé straně mu hrozila i sankce dle § 87 odst. 3 písm. h) či dle § 88 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by nedodržel zákaz činnosti vyslovený orgánem ochrany přírody (viz výše).

Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, rozhodnutí vydané podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny neruší pravomocná správní rozhodnutí jiného správního úřadu, ale vytvářejí zákonnou překážku pro jejich realizaci a stěžovateli by tedy skutečně nemohla být uložena sankce dle stavebního zákona, pokud by respektoval rozhodnutí ČIŽP jako orgánu ochrany přírody o zákazu prací na rozhodnutím specifikovaných pozemcích a neprovedl neodkladné zabezpečovací práce nařízené stavebním úřadem v prvním stupni. Pro úplnost je ovšem nutno dodat, že stěžovateli případná sankce ode dne 14. 6. 2007, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Magistrátu ve druhém stupni ze dne 17. 3. 2006, č. j. S-MHMP 9391/2006/OST/Ří/Hn, již nehrozila. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací (poté, co odpadla překážka k nabytí právní moci a rozhodnutí bylo doručeno právním

nástupcům zemřelého účastníka řízení), a to pro vady způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatelem namítaná kolize rozhodnutí stavebního úřadu a orgánů ochrany přírody v obou stupních tak byla odstraněna. Již jen na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo zrušeno mimo jiné i proto, že důležitý veřejný zájem na ochraně života a zdraví osob hospodářských nebo kulturních hodnot, jehož ohrožení je nutnou podmínkou (*conditio sine qua non*) pro užití § 94 odst. 1 stavebního zákona, ani stavební úřad v předcházejícím řízení neprokázal, a že ze spisového materiálu nebylo zřejmé, zda se místního šetření a ústního jednání v rámci řízení provedeného podle § 94 stavebního zákona zúčastnily i dotčené orgány ochrany přírody, zda se k řízení vyjádřily a zda s nimi nařízené práce byly projednány.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že účel ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona spočívá v tom, že při naplnění zákonných podmínek tohoto ustanovení (tzn. při akutním ohrožení života a zdraví osob a dalších důležitých, v tomto ustanovení výslovně označených hodnot) je subjekt, jemuž je nařízení adresováno, povinen jednat prakticky ihned a bez zbytečného odkladu nařízené práce uskutečnit. Stavební úřad je proto při postupu *lege artis* povinen naplnění těchto podmínek na základě důkladně zjištěného skutkového stavu postavit na jisto, a to právě i za součinnosti příslušných dotčených orgánů. V této souvislosti je možno poukázat na zásadu spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů, která je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů, a je i významnou součástí principů dobré správy v zájmu zajištění jednotného, systematického a koordinovaného postupu správních orgánů vůči dotčeným osobám, přičemž nelze vycházet z toho, že by taková zásada před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, vůbec neplatila.

S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a dle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto na náhradu nákladů řízení nemá právo, a odvolacímu orgánu jako druhému účastníku řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. nevznikly ani osobám zúčastněným na řízení. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu