



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce **Greenpeace Česká republika, z. s., IČO 170 49 059**
se sídlem Prvního pluku 143/12, 186 00 Praha 8
zastoupen JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem
se sídlem Lublaňská 18, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému **Ministerstvu životního prostředí, IČO 001 64 801**
se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 16. 5. 2023, č. j. MZP/2023/580/723, sp. zn. ZN/MZP/2023/580/135

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“), ze dne 16. 5. 2023, č. j. MZP/2023/580/723, sp. zn. ZN/MZP/2023/580/135, o zamítnutí odvolání žalobce a potvrzení usnesení České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) ze dne 17. 1. 2023, č. j. ČIŽP/48/2023/233, kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalobce není účastníkem řízení

vedeného u České inspekce životního prostředí pod sp. zn. ZN/ČIŽP/48/1701/2022, ve věci odpovědnosti za přestupky podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), ohledně nedovolených zásahů na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří (dále jen „EVL Východní Krušnohoří“), a podle § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK ohledně zásahů na území Národní přírodní rezervace a Evropsky významné lokality Praděd.

Žalobní body

2. Žalobce uvedl, že je spolkem (korporací sdružující fyzické osoby) zaměřeným na ochranu životního prostředí, mezi dalším též na ochranu přírody a krajiny, která dle žalobcových stanov patří dokonce k jeho hlavnímu poslání. Dlouhodobě se svou činností mj. zasazuje o ochranu přírodně cenných lesních ekosystémů. Intenzivně se proto zasazuje také o důslednou ochranu zachovalých bučin na území EVL Východní Krušnohoří. Za tím účelem se mj. účastní správních řízení, pořádá akce pro veřejnost a na nevhodné zásahy upozorňuje. Území EVL Východní Krušnohoří má mimořádné přírodní hodnoty. Zahrnuje na české poměry nebývale rozsáhlý komplex zejména bukových lesů. Značnou část pokrývá typ evropského stanoviště acidofilní bučiny (*Luzulo-Fagetum*) a květnaté bučiny (*Asperulo-Fagetum*), ale nacházejí se zde třeba také stanoviště evropsky významného druhu kovařika fialového. Zdejší porosty mají mnohdy úctyhodné stáří a do velké míry přírodní, dalo by se říci místy až pralesovitý charakter, daný např. přítomností starých či odumírajících stromů a mrtvého dřeva, na které je vázána značná část lesní biodiverzity. Bohužel porosty v tomto území jsou v posledních letech stále více poškozovány nevhodným lesním hospodařením, na které státní ochrana přírody doposud adekvátně nedokázala reagovat.

3. Jedním z případů nevhodných lesních zásahů je také těžba, kterou provedly v tomto území Lesy České republiky, s. p., v lokalitách (porostních skupinách) označených jako 331B17 a 331A17 (ale také dalších) v lesním hospodářském celku Litvínov, kdy byly vykáceny a z porostu odvezeny i více než dvě stě let staré stromy. Právě ohledně těžby ve dvou zmíněných porostních skupinách je vedeno správní řízení, u kterého se žalobce domáhá postavení účastníka řízení.

4. Žalobce tvrdí, že byl žalobou napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, když mu je odepřeno, aby v probíhajícím správním řízení mohl vystupovat jako jeho účastník a uplatňovat svá procesní práva, a to za účelem realizace svého poslání, kterým je ochrana přírody a krajiny.

5. Žalobce se neztotožnil s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí, které je založeno na třech bodech: za první – ustanovení § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), obsahuje prý taxativní okruh účastníků řízení, za druhé - přestupkové řízení není prý řízením vedeným podle ZOPK, tudíž se na něj možnost účastenství na základě ustanovení § 70 ZOPK nemůže vztahovat, a za třetí - není na místě ani eurokonformní výklad § 70 ZOPK s požadavky Aarhuské úmluvy, neboť vzhledem k tomu, že jiný výklad než ten, že spolek se přestupkového řízení nemůže účastnit, možný není, a proto nemůže být ani upřednostněn výklad ve prospěch jeho účasti v řízení.

6. Žalobce je přesvědčen, že důvody uváděné správními orgány obou stupňů nemohou obstát. Ve prospěch možnosti účasti ekologických spolků na základě § 70 ZOPK v přestupkových řízeních hovoří výklad gramatický, logický i teleologický. Správní orgány kromě toho porušily zásadu eurokonformního výkladu a nezohlednily požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutí také popřelo zásadu rozhodovat předvídatelným způsobem a v podobných věcech podobně.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný setrval na svém tvrzení o zákonnosti i věcné správnosti napadeného rozhodnutí, stejně jako jím potvrzeného prvoinstančního rozhodnutí inspekce ze dne 17. 1. 2023, č. j. ČÍŽP/48/2023/233, ve věci účastenství žalobce v přestupkovém řízení vedeném s právnickou osobou Lesy České republiky, s. p., o uložení pokuty či jiného správního trestu za přestupky podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK, ve věci nedovolených zásahů resp. činností na území EVL Východní Krušnohoří, a § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK na území Národní přírodní rezervace a EVL Praděd, vedených pod sp. zn.: ZN/ČÍŽP/48/1701/2022. V podané žalobě žalobce jen v modifikované a rozšířené formě opakuje námitky, které již předkládal v rámci odvolání ze dne 31. 1. 2023 a v jeho doplnění ze dne 16. 2. 2023. Tyto námitky byly náležitě vypořádány v rozhodnutí žalovaného.

8. Ochrana přírody a krajiny se podle § 2 odst. 1 ZOPK rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Jakým způsobem se ochrana přírody a krajiny zajišťuje, je pak dále stanoveno v navazujícím odstavci citovaného ustanovení. Příkladem lze uvést ochranu dřevin, vytváření sítě zvláště chráněných území a péči o ně, účast na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách. či ochranu krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace. Jedná se o činnosti či opatření s reálným dopadem, jejichž středobodem je příroda a krajina. Zájemem se přitom podle ministerstva rozumí soustředěná pozornost, prospěch či cíl pozornosti na tyto činnosti. Hlavním zájmem přestupkového řízení je přitom působení na konkrétního jedince, tedy projednání jím spáchaného přestupku - vyslovení negativního hodnocení jeho jednání, a případné uložení správního trestu. Jedná se o negativní zásah do života pachatele s cílem jej napravit a odradit od tohoto jednání do budoucna. Jde tedy o proces cílící na konkrétní osobu – oním středobodem je tedy člověk (případně osoby v případě generální prevence přestupkového řízení).

9. Ministerstvo nemá povinnost si domýšlet úvahy, které za žalobcovým odkazem na judikát Ústavního soudu stály, a tímto postupem domýšlet odvolací námitky za žalobce. K jím formulovanému žalobnímu bodu žalovaný (ve vztahu k vzájemnému vztahu ZOPK a zákona o přestupcích) uvádí, že ZOPK obsahuje ve vztahu k přestupkům toliko úpravu hmotněprávní, a to vymezením skutkových podstat přestupků a pokut za ně v ustanoveních § 87 a § 88 ZOPK. Jedinými procesními ustanoveními tak zůstávají ta, jež určují příslušnost k projednání přestupku. Zde je však na místě podotknout, že s takto vymezenou příslušností výslovně počítá ustanovení § 60 zákona o přestupcích. K úvaze žalobce, že „ZOPK je speciálním předpisem vůči zákonu o přestupcích jako obecné úpravě přestupkových řízení, patrně nemůže být sporu“, je však nutné zdůraznit, že ZOPK upravuje i jiné procesní instituty, jako

pokračování
94/2023

je například ústní jednání podle § 83 ZOPK, přičemž ministerstvo jej v žádném případě nepovažuje za speciální vůči § 80 zákona o přestupcích, upravujícímu ústní jednání v přestupkovém řízení. Nelze tedy souhlasit s názorem žalobce, dle kterého nemůže být sporu o tom, že ZOPK je (*en bloc*) speciálním předpisem vůči zákonu o přestupcích jako obecné úpravě přestupkového řízení. Ministerstvo nezpochybňuje názor žalobce, že ve výroku rozhodnutí o přestupku je nutné uvést konkrétní ustanovení ZOPK zakotvující skutkovou podstatu přestupku. To však nic nemění na závěru, že přestupkové řízení je ve své podstatě řízením dle zákona o přestupcích. K situaci po novelizaci zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), od 1. 1. 2018, se ministerstvo vyjádřilo na stranách 5 – 6 rozhodnutí žalovaného, a proto na toto vyjádření pouze odkazuje.

10. Ministerstvo pravidelně analyzuje rozsudky správních soudů v řízeních, v nichž bylo v pozici účastníka řízení, a shledává, že mu není znám žádný případ, kdy by environmentální spolek byl účastníkem přestupkového řízení a následného řízení před správním soudem. Pokud by účastenství spolků bylo natolik rozporuplným institutem, žalovaný předpokládá, že by tato otázka byla v minulosti - minimálně právě na úrovni správních soudů - již řešena, a to nejen k žalobnímu bodu, ale i z úřední povinnosti ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jenž může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

11. Na základě výše uvedených skutečností má žalovaný za to, že neexistují důvody pro žalobou navrhaný petit, a proto navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Průběh řízení před správními orgány

12. Inspekce jako příslušný orgán státní správy podle ustanovení § 80 ZOPK, který vede se společností Lesy České republiky společné přestupkové řízení pod sp. zn. ZN/ČIŽP/48/1701/2022 ve věci nedovolených zásahů resp. činností na území NPR, resp. EVL Praděd a EVL Východní Krušnohoří, obdržela dne 22. 12. 2022 od žalobce podání nazvané „Oznámení o účasti ve správním řízení“ ze dne 22. 12. 2022, jež může být s ohledem na jeho obsah dle ustanovení § 37 správního řádu vnímáno jako žádost či požadavek na zahrnutí spolku jako účastníka přestupkového řízení sp. zn. ZN/ČIŽP/48/1701/2022.

13. Uvedeným podáním spolek s odkazem na svoji žádost o informování o zahajovaných správních řízeních v oblasti Krušných hor, na ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK a na nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. II. ÚS 1685/17 (dále též „Nález ÚS“), reaguje na dokument nazvaný Sdělení pod č. j. ČIŽP/48/44/2022/11763 ze dne 14. 12. 2022, kterým byl spolek ze strany ČIŽP informován o výsledku a dalším postupu ve věci jím podaného podnětu v oblasti EVL Východní Krušnohoří, a oznamuje svůj požadavek na účastnictví ve výše uvedeném přestupkovém řízení.

14. Usnesením ze dne 17. 1. 2023, č. j. ČIŽP/48/2023/233, Česká inspekce životního prostředí jako příslušný orgán státní správy dle ustanovení § 80 ZOPK, podle ustanovení § 68 zákona o přestupcích a ve smyslu ustanovení § 28 správního řádu rozhodla tak, že občanské sdružení Greenpeace Česká republika, z. s., není účastníkem přestupkového řízení vedeného dle zákona o přestupcích pod sp. zn. ZN/ČIŽP/48/1701/2022.

15. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že při stanovení okruhu účastníků přestupkového řízení inspekce primárně vychází z okruhu osob definovaných v ustanovení § 68 zákona o přestupcích, v němž není možnost jiných osob než „obviněného“, „poškozeného“ a vlastníka věci, která mohla nebo byla zabránena, stanovena. Ve vztahu k výše uvedenému přestupkovému řízení bylo vyhodnoceno, že se nejedná o situaci, ve které by bylo možno připustit účast jiných, než v zákoně o přestupcích stanovených osob, ve smyslu účastníkem (žalobcem – poznámka soudu) řízení citovaného Nálezu ÚS, kdy by byla teprve až ve vedeném sankčním řízení poprvé řešena otázka, zda a případně v jakém rozsahu jsou inkriminované činnosti, potažmo jednání přestupce či v jeho důsledku vzniklé poškození či nedovolené dotčení zákonem o ochraně přírody ochraňovaných přírodních fenoménů, nezákonné. V rámci uvedeného řízení již není otázkou posouzení škodlivosti či nedovolenosti těžeb v horských smrkových nebo bukových lesích na území NPR a EVL Praděd či EVL Východní Krušnohoří, ale právě a jen uložení pokuty z hlediska přestupkového zákona, a to za porušení podmínek rozhodnutí o výjimkách a absence povinného souhlasu dle zákona o ochraně přírody a krajiny, jak bylo inspekcí zjištěno na místech samých. O shledané nezákonnosti porušení podmínek rozhodnutí o výjimkách a provádění činností bez souhlasu orgánu ochrany přírody není dle názoru inspekce pochyb. V tomto směru tedy institut zabezpečení veřejného zájmu na ochranu přírody, hájeného zde např. Správou CHKO Jeseníky, není v rozporu s hájením tohoto zájmu občanským spolkem. Za tohoto stavu věci proto není třeba se zabírat posouzením zákonnosti (na podkladě zákona o ochraně přírody) nedovoleného či škodlivého jednání. Jinými slovy, tyto již *de facto* nebudou předmětem rozhodování o předpokládaném nejpřísněji postižitelném přestupku ve smyslu ustanovení § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK (tj. neplnění podmínek rozhodnutí o výjimkách), což ostatně vyplývá ze samotného znění skutkové podstaty přestupku. Jakákoliv vyjádření spolku by tímto pohledem i v části týkající se části řízení o absenci souhlasu orgánu ochrany přírody proto nemohla přinést nic nového, proto je účast spolku ve vedeném meritorním sankčním řízení nadbytečná.

16. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, které je v podstatných rysech zcela shodné s argumentací, kterou následně uplatnil v podané žalobě.

17. Žalobce především nesouhlasil s výkladem inspekce, podle něhož spolky nemají právo být účastníky přestupkového řízení, neboť ustanovení § 70 odst. 2, ve spojení s odst. 3 ZOPK, se podle něj vztahuje na řízení vedená podle zákona, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“. Tento znak podle žalobce přestupkové řízení vedené podle § 88 ZOPK splňuje, neboť za zájem ochrany přírody a krajiny lze považovat také vymáhání dodržování právních norem zaměřených na jejich ochranu, jímž je právě i sankční (přestupkové) řízení. Zájmů ochrany přírody se dle žalobce přímo dotýká, zda je porušení povinností na úseku ochrany přírody a krajiny zjištěno, zda jsou sankce ukládány, za jaký skutek, v jaké výši a v jakém čase. Již pouhým výkladem gramatickým, systematickým a též případně i teleologickým, je možné snadno dospět k závěru, že podle § 70 ZOPK jsou spolky oprávněny se v postavení účastníka účastnit předmětného přestupkového řízení vedeného podle § 88 ZOPK.

18. Žalobce dále zpochybnil výklad provedený inspekcí, neboť podle něj nebyla zohledněna Aarhuská úmluva, a to zejména její článek 9 odstavec 3, jenž se vztahuje typicky právě na

pokračování
94/2023

řízení, u nichž se uplatňuje sekundární odpovědnost v případě, kdy již k porušení právních předpisů došlo. Vzhledem k tomu, že Aarhuská úmluva je součástí evropského unijního práva, nebyl tudíž postupem inspekce použit eurokonformní výklad. V této souvislosti žalobce odkazuje na dokument *Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci, Organizace spojených národů, 2. vydání, 2013* (z níž cituje), a na rozsudek Evropského soudního dvora (ESD) ve věci C-240/09, *Lesoochranské zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*.

19. Dále žalobce uvedl, že požadavek na eurokonformní výklad ustanovení § 70 ZOPK je zdůrazněn také v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/2017. Proto žalobce v této souvislosti vyjádřil svůj nesouhlas s výkladem inspekce, podle něhož § 68 přestupkového zákona obsahuje taxativní výčet účastníků řízení. Tento nesouhlas žalobce opírá o příklad z odborné komentářové literatury a o analogickou situaci výčtu účastníků stavebního řízení podle právní úpravy účinné před 1. 1. 2013. Z aktuální právní úpravy pak žalobce odkazuje na podobnost s ustanovením § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů („*stavební zákon*“), kdy v případech, kdy je vydáván souhlas ke kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona, či povolována výjimka podle § 56 odst. 6 zákona, mohou být účastníky územního řízení také spolky právě na základě ustanovení § 70 odstavec 3 ZOPK. Žalobce v této souvislosti odkázal především na výklad uvedený v Metodické instrukci odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí, upravující povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby, publikované ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, duben 2021 (bod 8.10 na str. 21, dále jen „*metodika*“).

20. Závěrem odvolání žalobce opět odkázal na Nález ÚS, přičemž z něj citoval a citované závěry dále vztahuje na nyní projednávaný případ, neboť v něm podle něj jde právě o řízení, ve kterém se poprvé posuzuje, zda činnost obviněného je zásahem nezákonným (ve smyslu závěrů Nálezu), neboť pro oblast EVL Východního Krušnohoří nikdy souhlas podle § 45c odst. 2 zákona (v němž by se ona nezákonnost již dříve posoudila) vydán nebyl. Odvolatel uvádí, že závěry Nálezu ÚS by měly být aplikovány ve vztahu ke všem přestupkům projednávaným ve společném řízení (neboť jsou všechny předmětem posuzování), a nikoliv (jak činí inspekce) pouze ve vztahu k přestupku nejprávněji postižitelnému, za nějž bude sankce uložena.

21. O podaném odvolání rozhodl žalovaný odvolací orgán žalobou napadeným rozhodnutím, jímž neshledal odvolání důvodným, a proto jej podle § 90 odstavec 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů („*správní řád*“), zamítl a rozhodnutí inspekce jako správné potvrdil. Jak namítl žalobce v podané žalobě, žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí odchýlil od důvodů, které uvedla v prvoinstančním rozhodnutí inspekce, a založil závěr o nepřipustnosti účastenství žalobce v přestupkovém řízení na třech bodech: za prvé na závěru, podle něž ustanovení § 68 zákona o přestupcích obsahuje taxativní okruh účastníků řízení, za druhé na tom, že přestupkové řízení není řízením vedeným podle ZOPK, tudíž se na něj možnost účastenství na základě ustanovení § 70 ZOPK nemůže vztahovat, a za třetí na předpokladu, že v dané věci není na místě ani eurokonformní výklad ustanovení § 70 ZOPK podle požadavků článku 9 odstavec 3 Aarhuské úmluvy, neboť vzhledem k tomu, že jiný výklad než ten, že spolek se

přestupkového řízení nemůže účastnit, možný není, a proto nemůže být ani upřednostněn výklad ve prospěch jeho účasti v řízení.

Řízení před správním soudem

22. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 17. 10. 2023 zástupce žalobce setrval na všech bodech žaloby, podrobně zopakoval průběh řízení a skutkové okolnosti, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházely, a i nadále projevil nesouhlas se závěry správních orgánů. Pro účast žalobce byly vzneseny pádné a odůvodněné argumenty a nemělo by mu být bráněno vznášet odborné argumenty do diskuse ohledně zásahů do ochrany přírody a krajiny. Sankční řízení slouží mimo jiné i k ochrannému režimu, prevenci, ovlivňuje činnost všech subjektů v dané lokalitě a má tak vliv na správu a hospodaření v ní. Žalovaný se nijak nevypořádal s argumentací žalobce v odvolání a jako důvod pro odmítnutí účasti žalobce v řízení neobstojí ani jeden ze tří důvodů vyjádřených v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Není ani pravdou, že by nebyl znám ani jeden případ, kdy správní orgán do sankčního řízení účast ekologického spolku připustil, k tomu žalobce předložil důkaz. V daném případě nejde o formalitu, rozhodnutí o přestupku má velký význam pro další hospodaření v dané lokalitě, a proto je zde velký zájem na veřejném a transparentním průběhu řízení, a to už proto, že Lesy České republiky na svých webových stránkách celou situaci bagatelizují a vznik negativních důsledků své činnosti na přírodu a krajinu popírají. Proto je účast ekologických spolků v sankčních řízeních důležitá a nelze se ztotožnit s názorem správních orgánů, protože jejich názory vyjadřují znaky libovůle.

23. Zástupce žalovaného uvedl, že v podrobnostech se odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Ministerstvo i nadále zastává jednotný názor ve věci účastenství spolků s obdobným předmětem činnosti jako žalobce v sankčních řízeních, a pokud žalobce dovozuje svá práva z jednoho konkrétního řízení, žalovaný upozorňuje na to, že v něm neprobíhal přezkum odvolacím orgánem ani správním soudem. Ani srovnání účastenství s právní úpravou podle stavebního zákona není na místě, neboť v řízení podle stavebního zákona se teprve rozhoduje o udělení povolení, výjimky či souhlasu, zatímco v sankčním řízení je posuzována činnost, která již byla realizována. Z oznámení o zahájení přestupkového řízení vyplývá, že Lesy České republiky formálně porušily ustanovení § 45 ZOPK, nicméně inspekce svým šetřením nezjistila, že by tato činnost přinesla negativní dopady do přírody a krajiny.

24. Soud při jednání provedl dokazování, přičemž zjistil, že žalobce výzvou ze dne 10. 5. 2021 požádal o informování o zahajovaných správních řízeních týkajících se území evropsky významné lokality Východní Krušnohoří. Dne 19. 4. 2022 žalobce podal k České inspekci životního prostředí podnět k prošetření těžeb v evropsky významné lokalitě Východní Krušnohoří a k zahájení řízení o přestupku a uložení opatření k nápravě podle § 86 ZOPK. Inspekce žalobce vyrozuměla písemností ze dne 13. 5. 2022 o tom, že podnět k prošetření možného protiprávního jednání subjektu Lesy České republiky přijala s tím, že zatím nebyly shledány důvody k zahájení řízení z moci úřední z důvodu neukončeného šetření a z důvodu poskytnutí nezbytné součinnosti ze strany Krajského úřadu Ústeckého kraje. Žalobce reagoval žádostí ze dne 16. 5. 2022, podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kdy žádal o informaci, jakým způsobem a kdy se Krajský úřad Ústeckého kraje obrátil na Inspekci ve věci nelegálního

kácení Lesy České republiky v LHC Litvínov. Ze sdělení inspekce ze dne 23. 9. 2022 vyplývá, že inspekce vyrozuměla žalobce o tom, že jeho podnět shledala důvodným se závěrem, že Lesy České republiky formálně porušily ustanovení § 45c odstavec 2 ZOPK, když před provedením těžby nezískaly souhlas příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k činnosti, která mohla vést k nežádoucím důsledkům pro EVL Východní Krušnohoří. Podle odborného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny nebyly shledány negativní dopady provedené těžby na předmět ochrany EVL, ani negativní zásahy do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Příslušný orgán ochrany přírody měl dostatek informací od Lesů České republiky k plánovaným těžbám s dostatečným časovým předstihem a mohl tomuto subjektu omezit činnost podle § 66 ZOPK.

25. Soud provedl při jednání dále důkazy listinami, označenými jako Oznámení o zahájení řízení o přestupku. Dne 1. 9. 2022 zahájila inspekce – Oblastní inspektorát v Olomouci – řízení s právnickou osobou Lesy České republiky ve věci přestupku, kterého se tato osoba měla dopustit v červenci a srpnu 2021 jednáním, popsaným v celkem 11 skutcích, jímž neplnil podmínky výjimek udělených podle § 43 ZOPK, a spáchal tak přestupek podle § 88 odstavec 2 písm. p) ZOPK. Dále dne 5. 10. 2022 zahájila inspekce – Oblastní inspektorát v Ústí nad Labem – řízení se stejným subjektem ve věci přestupku, kterého se Lesy České republiky měly dopustit provedením těžby v prosinci 2021 v porostních skupinách v katastrálním území Meziboří u Litvínova na území EVL Východní Krušnohoří bez předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody, čímž by porušil povinnost stanovenou v § 45c odst. 2 ZOPK, a mohl tak spáchat přestupek podle § 88 odstavec 2 písm. n) ZOPK.

26. Z dalších provedených listinných důkazů vyplývá, že žalobce se v prosinci 2022 dále domáhal poskytnutí informací o probíhajícím šetření, přičemž byl inspekcí dne 14. 12. 2022 informován o tom, že podle § 88 odstavec 1 zákona o přestupcích budou obě v předchozím bodě tohoto rozsudku popsaná porušení právních předpisů subjektem Lesy České republiky projednány ve společném řízení. Tato skutečnost vyplývá ze Záznamu o usnesení poznamenaném do spisu ze dne 10. 10. 2022, č. j. ČIŽP/48/1701/2022/4992. Nato žalobce oznámil dne 22. 12. 2022 zájem účastnit se spojeného řízení o přestupcích, přičemž usnesením ze dne 17. 1. 2023 inspekce rozhodla o tom, že žalobce účastníkem přestupkového řízení není (další průběh řízení byl mezi účastníky řízení nesporný a je uveden výše v bodech 14 – 21 tohoto rozsudku).

27. Žalobce dále při jednání soudu předložil ke svému tvrzení, že existují přestupková řízení, v nichž správní orgán umožnil účast spolkům zabývajícím se ochranou přírody a krajiny, Oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 19. 4. 2023, v němž byla připuštěna účast subjektu Hnutí DUHA Bílé Karpaty (č. l. 13 soudního spisu). Dále žalobce ke svému tvrzení o postoji subjektu obviněného z přestupků v nyní posuzované věci předložil Prohlášení Lesů České republiky na sociálních sítích ze dne 16. 6. 2023, v němž Lesy České republiky odmítly nařčení z nelegálního postupu při obnově krušnohorských lesů. Dále žalobce předložil printscreeny webových stránek žalobce www.greenpeace.org/czech/tag/lesy-pralesy, jimiž dokládá nerozporovanou skutečnost, že se zabývá i ochranou starých a vzácných lesů, mezi něž patří bučiny v EVL Východní Krušnohoří, a výzvu vědců k ochraně těchto bučin (ekolist.cz), a k tvrzení o vázanosti orgánů veřejné správy článkem 9 Aarhuské

úmluvy žalobce předložil Věstník Ministerstva životního prostředí publikovaný na www.mzd.cz, obsahující metodické pokyny k ochraně přírody a krajiny v rámci povolení ke kácení dřevin, a Metodický pokyn téhož ministerstva k postupu podle zákona č. 93/2018 Sb., o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu. Konečně žalobce předložil i Závazné stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 30. 4. 2021, č. j. KUUK/057264/2021, podle něhož krajský úřad prostřednictvím svého odboru životního prostředí a zemědělství nesouhlasil s lesním hospodářským plánem pro lesní hospodářský celek (LHC) Litvínov, platný pro období let 2021-2030, zpracovaného pro Lesy České republiky, protože lesní hospodářský plán je v rozporu se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem, zejména proto, že nevyklučuje možné významné negativní vlivy na příznivý stav předmětu ochrany EVL Východní Krušnohoří z pohledu intenzity navržených zásahů, jejich umístění a možných důsledků na změnu druhového složení chráněných biotopů.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů soudem

28. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (ustanovení § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

29. Žaloba není důvodná.

30. Městský soud v Praze považuje za potřebné především zdůraznit, že za vadu řízení před správním orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy za důvod zrušení rozhodnutí soudem pro nezákonnost, je třeba považovat situaci, kdy se správní orgán přesvědčivě nevypořádal s tvrzením účastníka řízení. U včas uplatněných a projednaných schopných námitek nemusí odvolací orgán nutně volit cestu vypořádání se s každou dílčí žalobní námitkou. Naopak – postaví-li proti odvolání právní názor, v jehož konkurenci odvolací námitky jako celek neobstojí, případně svůj názor podpoří i odkazem na napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nejedná se o vadu, pro kterou by bylo nutno rozhodnutí zrušit. Z judikatury správních soudů je dále patrné, že také krajský soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jinými slovy „*není tedy porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ [nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108, všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná též online na www.nssoud.cz]. Městský soud v Praze v této věci zvolil právě tento způsob odůvodnění.

31. Žalovaný odvolací orgán postavil svůj závěr o tom, že žalobce není účastníkem spojeného přestupkového řízení vedeného se subjektem Lesy České republiky na třech zásadních důvodech. Za prvé na závěru, podle něž ustanovení § 68 zákona o přestupcích obsahuje

taxativní okruh účastníků řízení, za druhé na tom, že přestupkové řízení není řízením vedeným podle ZOPK, tudíž se na něj možnost účastenství na základě ustanovení § 70 ZOPK nemůže vztahovat, a za třetí na předpokladu, že v dané věci není na místě ani eurokonformní výklad ustanovení § 70 ZOPK podle požadavků článku 9 odstavec 3 Aarhuské úmluvy, neboť vzhledem k tomu, že jiný výklad než ten, že spolek se přestupkového řízení nemůže účastnit, možný není, a proto nemůže být ani upřednostněn výklad ve prospěch jeho účasti v řízení (viz bod 21 tohoto rozsudku). Tím se žalovaný odchýlil od důvodů, pro které účast žalobce nepřipustil prvoinstanční orgán inspekce, který ve vztahu k uvedenému přestupkovému řízení vyhodnotil, že se nejedná o situaci, ve které by bylo možno připustit účast jiných, než v zákoně o přestupcích stanovených osob, ve smyslu žalobcem citovaného Nálezu ÚS, kdy by byla teprve až ve vedeném sankčním řízení poprvé řešena otázka, zda a případně v jakém rozsahu jsou inkriminované činnosti, potažmo jednání přestupce či v jeho důsledku vzniklé poškození či nedovolené dotčení zákonem o ochraně přírody ochraňovaných přírodních fenoménů, nezákonné (bod 15 tohoto rozsudku).

32. Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že správní orgány obou stupňů posoudily otázku účastenství žalobce v předmětném přestupkovém řízení věcně správně, byť podle názoru soudu nemohou obstát zejména důvody, které uváděl žalovaný odvolací orgán. S nimi se soud neztotožnil a z pohledu soudu jsou námitky žalobce proti odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání důvodné. Protože však soud vycházel z opakovaně judikovaného názoru, že správní řízení před orgánem prvního stupně i před odvolacím orgánem tvoří jeden celek, a protože důvody uvedené v rozhodnutí inspekce podle názoru soudu obstojí, nepřistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí jen z důvodu, že stojí na nesprávných závěrech, ale především proto, že má za to, že jde věcně o rozhodnutí správné, tj. že žalobci právo účasti na řízení skutečně v projednávané věci nenáleží.

33. Žalobce se v daném případě domáhal postavení účastníka společného řízení o uložení pokuty za přestupek, které bylo zahájeno s Lesy České republiky podle ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) a písm. p) ZOPK, s odkazem na § 70 ZOPK a na článek 9 odst. 3 Aarhuské Úmluvy. Vyslovil názor, že i v řízení o uložení pokuty za správní delikt mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné uvedeným zákonem, a proto mu mělo být přiznáno postavení účastníka tohoto řízení.

34. Soud vycházel z následující právní úpravy:

35. Podle ustanovení § 70 ZOPK ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "*občanské sdružení*") je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení

pokračování
94/2023

účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Uvedené ustanovení tedy upravuje účast občanů prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů v řízeních týkajících se ochrany přírody. V odstavci 3 tohoto ustanovení je mimo jiné stanoveno, že občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení. Případy podle odstavce 2 pak představují zásahy a zahajovaná správní řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

36. Městský soud v Praze jako první krok při rozhodování o tom, zda občanskému sdružení (spolku) přísluší postavení účastníka řízení, rozlišoval, co je předmětem řízení. Jestliže předmětem řízení má být vydání zákonem vyžadovaného souhlasu či závazného stanoviska, uložení opatření k zachování požadovaného stavu, případně další úkony příslušného správního orgánu vztahující se přímo k zamýšleným zásahům, které by se mohly mít dopad na stav přírody a krajiny, jedná se nepochybně o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné ZOPK. Jiná situace však nastává v řízení o uložení pokuty za správní delikt. Toto řízení je zahajováno tehdy, jestliže k zásahu do zákonem chráněných zájmů již došlo, a jeho předmětem je prioritně zájem na tom, aby právnické, případně i fyzické osoby, dodržovaly zákonem stanovené povinnosti. Pro případ, že tuto povinnost poruší, upravuje zákon možnost uložení sankce. Byť nelze v případě porušení povinnosti stanovené v ZOPK a uložení sankce podle § 88 tohoto zákona zcela oddělit správní trestání od zájmů na ochraně přírody a krajiny, jedná se pouze o souvislost mezi zájmy na ochraně přírody a krajiny a zájmy na dodržování povinností stanovených zákonem.

37. Za správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, lze považovat dle odvolacího orgánu takové správní řízení, jehož předmětem je činnost či záměr, které by mohly přivodit nepříznivé dopady na přírodu nebo krajinu, ohrozit nebo zhoršit jejich stav. V takových řízeních, ať jsou vedena podle jiných zákonů nebo podle ZOPK, má občanské sdružení za splnění podmínek stanovených v § 70 možnost získat postavení účastníka řízení se všemi jeho právy a povinnostmi.

38. Správní trestání je však prostředkem státního donucení k chování právních subjektů v souladu se zákonem. V sankčním řízení je postihováno jednání v rozporu s právem, jímž došlo k porušení nebo nesplnění některé ze zákonem stanovených právních povinností nebo povinností uložených na základě zákona. K protiprávnímu jednání již došlo a smyslem řízení o uložení sankce je vyvození důsledků pro pachatele. Řízení o uložení pokuty je řízením směřujícím k ochraně přírody a krajiny (projevuje se složka preventivní), nikoliv k jejímu ohrožení nebo poškození.

39. Podle ustanovení § 68 zákona o přestupcích je účastníkem řízení obviněný, poškozený v části řízení, které se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty.

40. V řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 88 ZOPK je tedy ve smyslu výše uvedeného účastníkem řízení subjekt, který se deliktního jednání dopustil, a mohou jím být

i obce při splnění podmínek stanovených v § 71 odst. 3 ZOPK. Podle tohoto ustanovení obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Ze srovnání právní úpravy účastenství občanských sdružení a obcí je třeba dovodit, že právní úprava je odlišná. Skutečnost, že zákon nevylučuje v případě obcí jejich účast v řízení o správním deliktu, jedná-li se o věc spadající do jejich územního obvodu a nerozhodují-li v této věci jako orgány ochrany přírody, neznamená, že takové postavení přísluší i občanským sdružením.

41. Soud má za to, že právní úprava obsažená v ZOPK ohledně zajištění účasti veřejnosti v řízeních majících dopad na zájmy ochrany přírody a krajiny je dostatečná i z hlediska článku 9 odstavec 3 Aarhuské úmluvy. V tomto ustanovení je stanoveno, že navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. To znamená, že bytí mají být podle této mezinárodní smlouvy zajištěny právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v co možná nejširším rozsahu, neznamená to automaticky, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat přístup spolkům do všech řízení vedených podle ZOPK. Možnost stanovit další podmínky účastenství je nepochybně v pravomoci jednotlivých zemí a řízení o uložení sankce má z uvedených důvodů specifický charakter.

42. Pro posouzení důvodnosti podané žaloby a zejména pro posouzení otázky účastenství žalobce v nyní posuzovaném případě tedy zůstává rozhodující zodpovědět otázku, zda řízení podle § 88 ZOPK, tedy řízení o uložení pokuty právnické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, lze pokládat za správní řízení, *„při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“*.

43. Městský soud v Praze si je dobře vědom toho, že Nejvyšší správní soud, stejně jako Ústavní soud, vykládá citované spojení vstřícně, tedy tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti v řízeních, při nichž mohou být skutečně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to i v situaci, kdy jde pouze o nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, což ostatně vyplývá i z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 As 176/2012-130, kde se rozšířený senát zabýval vztahem právní úpravy účastenství spolků podle ZOPK a podle stavebního zákona. NSS však již dříve v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53, uvedl: *„...občanským sdružením, která odvozují svoji účast ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, přísluší hájit pouze složky životního prostředí chráněné tímto zákonem, tedy ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny. Taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže.“* Ostatně i rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 11. 2022, sp. zn. C-873/19, ve věci *Deutsche Umwelthilfe* obsahuje závěr, v němž soudní dvůr *„zdůrazňuje nutnost upřednostnit co nejširší výklad pojmu "ustanovení vnitrostátního*

práva související s ochranou životního prostředí" – aby bylo co nejvíce zajištěno výsadní postavení ekologických spolků tak, jak plyne z Aarhuské úmluvy.

44. Je třeba si ovšem uvědomit, že citované ustanovení nezakládá ekologickým spolkům právo hájit zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející (viz rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 ve Sbírce NSS). V rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 - 52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS, pak NSS jasně dodal: „*Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních. (...) K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“

45. Domáhá-li se tedy žalobce práva účastenství v řízení o uložení pokuty jinému subjektu, a odůvodňuje-li tuto svou snahu i tvrzením, že by to přispělo k naplňování zásady materiální pravdy a zamezování průtahům, neboť jeho účast umožní lépe a na odborné platformě posoudit otázku zásahů do právem chráněných zájmů na ochraně přírody a krajiny, domáhá se právě takové role „*univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu*“. Ta mu však nepřísluší. Jak je zjevné ze znění vykládaného ustanovení i z právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je smyslem a účelem účasti ekologických spolků v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, hájení zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných a soukromých zájmů. Jinak řečeno, ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny pamatuje na řízení, v nichž se rozhoduje o zásahu, který je souladný s nějakým soukromým či veřejným zájmem, a smyslem účasti ekologických spolků v těchto řízeních je nabídnout odbornou a argumentační protiváhu tak, aby výsledné rozhodnutí bylo učiněno vyváženě při vědomí všech těchto zájmů a práv, tedy aby nedošlo k – mnohdy nevratnému – zásahu do přírody a krajiny jen proto, že zájem ochrany přírody a krajiny nebyl proti jinému veřejnému či soukromému zájmu dostatečně hájen (viz též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016 - 31).

46. Ostatně obecně nepřípustnost účasti ekologických spolků v řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá nejen z toho, že se tato řízení týkají již proběhnuvších zásahů, ale zejména z toho, že jde o řízení v oblasti správního trestání, tedy řízení, na něž se analogicky vztahují principy uplatňované v přestupkovém řízení, ba dokonce i v trestním právu. Správní trestání je charakteristické právě tím, že v něm na jedné straně stojí obviněný subjekt a na druhé straně správní orgán rozhodující o vině a trestu. K přistupování dalších subjektů a přiznávání jim v takovém řízení práv, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně

nepočítá, je třeba přistupovat nanejvýš zdrženlivě (viz například skeptický přístup Nejvyššího správního soudu k rozšiřujícímu výkladu postavení poškozeného v přestupkovém řízení, vyjádřený v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012 - 28). Zatímco tak v těch řízeních, na něž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny skutečně dopadá, podporuje účast ekologických spolků výše zmíněnou vyváženost zastoupení protichůdných zájmů, připuštění takové zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by mohlo způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu. Žalobce se vlastně svou snahou domoci se účastenství v tomto typu řízení fakticky domáhá role jakéhosi „*soukromého žalobce*“, kterému by příslušelo nejen podnětem inspirovat příslušný správní orgán, aby zahájil příslušné řízení, jako se stalo v právě posuzované věci, ale následně v takovém řízení hájit zájmy ochrany přírody proti obviněnému subjektu. Z důvodu specifické povahy správního trestání by možnost účasti ekologických spolků dokonce mohla představovat nevhodnou a nečekanou ingerenci soukromoprávních subjektů do práv obviněného v takovém řízení, se kterou česká koncepce správního trestání nepočítá. Jakkoli eurokonformní výklad vnitrostátního práva a respektování mezinárodních závazků České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy vedou k závěru, že je třeba ustanovení § 70 ZOPK vykládat tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti ve správních řízeních, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“, v případě řízení o správním deliktu však proti těmto zájmům stojí neméně závažné respektování procesních práv obviněných. S těmito procesními právy, jež se obzvláště intenzivně projevují právě v řízeních o trestním nebo správním obvinění, by nebylo souladné, pokud by do takového řízení mohl vstoupit ekologický spolek jako nečekaný účastník řízení, který – nejsa zjevně svědkem, znalcem ani poškozeným – by v takovém řízení mohl plnit leda roli jakési soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení. S takovou rolí ovšem česká právní úprava nepočítá, jak bylo vyloženo výše, a akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (*a contrario* účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu (viz bod 31 výše citovaného rozsudku NSS sp. zn. 7 As 311/2016).

47. Závěr žalovaného o tom, že žalobce není účastníkem spojeného přestupkového řízení vedeného se subjektem Lesy České republiky, není podle názoru městského soudu v rozporu ani s klíčovým nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

48. V tomto nálezu Ústavní soud posuzoval právě ústavnost rozsudku NSS sp. zn. 7 As 311/2016 v řízení, v němž ekologické spolky usilovaly o účast v přestupkovém řízení, které pro ně představovalo teprve první možnost využití jejich práva na účast v řízení, protože přestupkovému řízení nepředcházelo žádné jiné správní řízení za účelem ochrany přírody, ve kterém by ekologické spolky mohly využít své právo na účast. Ústavní soud v daném případě uvedl, že s námitkami ekologického spolku, který své postavení účastníka správního řízení odvozuje z ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které ekologický spolek ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK. V rámci řízení o správních deliktech by takovými mohly být námitky, které se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny, a ve spojení s touto otázkou by tak měly ekologické spolky např. možnost seznámit se se souvisejícími podklady pro vydání rozhodnutí a

možnost se k nim vyjádřit. Posouzení zakázanosti zásahů do přírody je přitom otázkou nejen právní, ale z velké části též odbornou. Smyslem a účelem takto vymezené účasti ekologických spolků na řízení o správních deliktech je kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009).

49. Z uvedeného Nálezu je tak zřejmé, že právní úprava obsažená v ustanovení § 70 odstavci 2 ZOPK dle Ústavního soudu umožňuje výklad, podle kterého je řízení o správních deliktech v části, která se týká posouzení zakázanosti zásahů proti přírodě a krajinně, řízením „*při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ chráněné podle zákona o ochraně přírody.

50. Nelze však přehlédnout, že v bodě 38 odůvodnění Nálezu Ústavní soud zároveň uvádí, že *bylo-li by posouzení zakázanosti daných zásahů do přírody a krajiny nejdříve předmětem správního řízení o povolení výjimek, mohla by se stěžovatelka, a to i v souladu se závěry napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, takového řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit. Rozsah procesních práv stěžovatelky v posuzovaném řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by, s ohledem na shora uvedené, měl být obdobný, jako v případě její účasti na správním řízení o povolení výjimek (v části posouzení zakázanosti zamýšlené činnosti), bylo-li by před zahájením předmětné činnosti Správy NP a CHKO vedeno“.*

51. Městský soud v Praze se proto v souladu s tímto závěrem soustředil na zodpovězení otázky, zda v nyní posuzované věci bylo posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny provedeno poprvé až v rámci společného přestupkového řízení (v takovém případě by, v souladu s právní větou Nálezu ÚS, bylo přestupkové řízení nepochybně řízením „*při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ chráněné podle zákona o ochraně přírody), nebo zda přestupkovému řízení předcházelo či předcházela jiná správní řízení, jichž by se žalobce mohl podle § 70 odstavec 3 ZOPK účastnit a uplatnit v nich účinně svá práva.

52. Jak vyplynulo z obsahu spisového materiálu, žalobce se domáhá postavení účastníka řízení v přestupkovém řízení, které je na základě usnesení o spojení věcí ze dne 10. 10. 2022, č. j. ČIŽP/48/2022/4992, vedeno u příslušného orgánu inspekce s právnickou osobou Lesy České republiky pod spisovou značkou ZN/ČIŽP/48/1701/2022.

53. Jedná se o řízení, v němž nejprve dne 1. 9. 2022 zahájil řízení Oblastní inspektorát ČIŽP v Olomouci, přičemž obviněnému klade za vinu celkem 11 skutků, kterých se Lesy České republiky měly dopustit v červenci a srpnu 2021 popsáním jednáním, v němž správní orgán shledal neplnění podmínek výjimek udělených podle § 43 ZOPK, čímž měl spáchat přestupek podle § 88 odstavec 2 písmeno p) ZOPK. Z odůvodnění Oznámení o zahájení přestupkového řízení se podává, že na všechny uvedené lokality nacházející se na území Národní přírodní rezervace Praděd a Evropsky významné lokality Praděd se vztahuje rozhodnutí Správy CHKO Jeseníky ze dne 28. 5. 2021, č. j. SR/0643/OM/2020-19 (výjimka na biocidy), na některé z vyjmenovaných lokalit, v nichž se měl obviněný dopustit protiprávního jednání, pak dopadají podmínky rozhodnutí o výjimce vydané Správou CHKO Jeseníky dne 3. 7. 2020, č. j. SR/0400/OM/2019-23, či rozhodnutí o výjimce vydané Správou CHKO Jeseníky dne 30. 3. 2021, č. j. SR/0780/OM/2020-15. Z uvedeného tedy plyne, že přestupkové řízení ve vztahu k jednání obviněného z přestupku za naplnění skutkové podstaty § 88 odstavec 2 písm. p) ZOPK není prvním správním řízením, v němž

mohl žalobce uplatňovat své právo podle § 70 ZOPK, neboť mu předcházela řízení o povolení výjimek, při nichž nepochybně mohly být dotčeny zájmy přírody a krajiny ve smyslu Nálezu ÚS. V nich mohl žalobce naplnit svůj účel uplatněním práva účastníka řízení a vyjádřit se k problematice ochrany přírody a krajiny v NPR Praděd a EVL Praděd.

54. Pokud jde o druhé ze spojených řízení, dne 5. 10. 2022 zahájil se společností Lesy České republiky řízení Oblastní inspektorát ČIŽP v Ústí nad Labem, v němž obviněnému klade za vinu, že v prosinci 2021 provedl těžbu v popsanych porostních skupinách na území EVL Východní Krušnohoří bez předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody, čímž porušil povinnost stanovenou § 45c odstavec 2 ZOPK, a tímto jednáním mohl spáchat přestupek podle § 88 odstavec 2 písm. n) ZOPK. Z odůvodnění Oznámení o zahájení řízení o přestupku soud zjistil, že ze sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 27. 10. 2021, č. j. KUUK/182504/2021, obviněný věděl, že těžební zásahy lze provést jen na základě souhlasu orgánu ochrany přírody. Těžba byla provedena podle lesní hospodářské evidence v prosinci 2021, přičemž obviněný z přestupku podal již dne 29. 12. 2021 žádost o souhlas orgánu ochrany přírody podle § 45c odstavec 2 ZOPK k těžební činnosti na rok 2022, která zahrnovala i již provedenou těžbu. Z uvedeného Městský soud v Praze dovedl, že i v případě přestupku podle § 88 odstavec 2 písm. n) ZOPK bylo – či stále je – vedeno jiné správní řízení před příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny, v němž je řešen souhlas tohoto orgánu s těžební činností obviněného z přestupku. Také toto řízení je dle názoru soudu tím řízením, v němž může žalobce účinně uplatňovat své právo účastníka řízení podle § 70 ZOPK.

55. Městský soud v Praze tedy po provedeném řízení dovedl, že byly splněny podmínky bodu 38 Nálezu ÚS a žalobce mohl svá práva uplatnit v řízeních, která předcházela přestupkovému řízení vedenému s Lesy České republiky, proto žalovaný nepochybil, pokud rozhodl, že žalobce není účastníkem společného přestupkového řízení, když tímto rozhodnutím nebyl žalobce v rozporu s právem zkrácen na svých právech a právem chráněných zájmech. Jakkoli se soud neztotožnil s důvody, o něž žalovaný opřel své rozhodnutí, důvody pro odepření účasti žalobce byly uvedeny v prvoinstančním rozhodnutí inspekce, která uvedla „...bylo vyhodnoceno, že se nejedná o situaci, ve které by bylo možno připustit účast jiných než v zákoně o přestupcích stanovených osob ve smyslu Nálezu ÚS, kdy by byla teprve až ve vedeném sankčním řízení poprvé řešena otázka, zda a případně v jakém rozsahu jsou inkriminované činnosti, potažmo jednání přestupce či v jeho důsledku vzniklé poškození či nedovolená dotčení zákonem o ochraně přírody ochraňovaných přírodních fenoménů, nezákonné“. S těmito důvody – na rozdíl od důvodů, o něž opřel své rozhodnutí o odvolání žalovaný - se soud ztotožnil, neboť v rámci uvedeného spojeného přestupkového řízení již nejde o řízení, při němž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, protože v něm již není otázkou posouzení škodlivosti či nedovolenosti těžeb na území NPR a EVL Praděd a EVL Východní Krušnohoří, ale uložení pokuty z hlediska přestupkového zákona (za porušení podmínek rozhodnutí o výjimkách a za absenci povinného souhlasu dle ZOPK).

Závěr a náklady řízení

56. Soud proto na základě všech výše uvedených důvodů dovedl, že se správní orgány žádného z žalobcem vytýkaných pochybení nedopustily, a proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

57. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobci, vzhledem k tomu, že nebyli ve věci úspěšní, nemají právo na náhradu účelně

vynaložených nákladů v řízení. Žalovanému, kterému by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžného výkonu úředních činností správního orgánu nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 31. října 2023

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu