

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **H.D. S.**, občanské sdružení, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, bytem Tábor, Špitálská 285, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2001, č. j. 510/1140/01/Tp – O 65/01,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO Šumava“) ze dne 19.4.2001, č.j. 51-Vi/354/01, jímž byl podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), udělen Správě NP a CHKO Šumava (jako uživateli lesa ve státním vlastnictví) souhlas k použití ustanovení zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, k zásahům proti škůdcům - kůrovcům a k opatřením v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesních porostech, zařazených do I. zón ochrany přírody Národního parku Šumava, mimo I. zónu ř. 124 – Trojmezná, která byla řešena v samostatném správním řízení.

V žalobě žalobce namítá, že jej žalovaný nezákonným rozhodnutím zkrátil na jeho právech a dále zejména namítá absolutní neplatnost napadeného rozhodnutí. K tomu žalobce uvádí řadu konkretizujících žalobních námitek.

Tak žalobce především poukazuje na vyloučení pracovníků správního orgánu pro podjatost, a to jmenovitě v případě pracovníků správního orgánu I. stupně Ing. M. a Ing. T., kteří jsou v pracovním poměru vůči Správě NP a CHKO Šumava jako navrhovateli, a současně vystupují jako představitelé Správy NP a CHKO Šumava jako orgánu státní správy, jemuž v dané věci přísluší rozhodovat. Námitku podjatosti žalobce vznesl 1. 3. 2001 a dále opakovaně 13. 3. 2001, s doplněním ze dne 20. 3. 2001, a své námitky zopakoval také v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobce zejména poukazuje na to, že podjatost zmíněných pracovníků vyplývá z toho, že jsou přijímáni do pracovního poměru a stejně tak jmenováni do vedoucích funkcí ředitelem Správy NP a CHKO Šumava, která je účastníkem řízení (navrhovatelem), a jako takoví jsou závislí na účastníkovi řízení. V dané věci vydal ředitel Správy NP a CHKO Šumava rozhodnutí dne 20. 3. 2001, zn. 99-Vi/1498/01, kterým námitku podjatosti zamítl. Žalobce je však toho názoru, že o námitce podjatosti měl rozhodovat ministr životního prostředí. Žalobce proto namítá, že napadené rozhodnutí se opírá mj. o subsumované rozhodnutí, které nevydal orgán k tomu příslušný a které je z tohoto důvodu nulitní. Proto by mělo být i napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Tím, že o nepodjatosti Ing. M. a Ing. T. rozhodoval nepříslušný orgán, došlo dle názoru žalobce současně k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Tím, že žalovaný ani ředitel Správy NP a CHKO Šumava nereagovali při odmítnutí námitek podjatosti na konkrétní argumenty žalobce, došlo dle žalobce současně k porušení §§ 3 odst. 2 a 47 odst. 3 správního řádu a k zásahu do práva žalobce na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny.

Druhým důvodem pro konstatování absolutní neplatnosti napadeného rozhodnutí je podle žalobce rozpor s principem „*res iudicata*“, neboť v podmínkách rozhodnutí správního orgánu I. stupně se uvádí, že toto upravuje podmínky pro výkon činností vymezených v rozhodnutí Správy NP č.j. 51-Vi/916/96 ze dne 3. 6. 1996. Podle tohoto předchozího rozhodnutí jsou některé aktivity, k nimž daly správní orgán I. stupně a posléze i žalovaný souhlas, zakázány. Předchozí rozhodnutí bylo vydáno podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pravomocné a nemůže být měněno zmínkou v podmínkách jiného rozhodnutí, podle jiného ustanovení.

Dále žalobce namítá, že ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný správní orgán, neshromáždily pro své rozhodování dostatek podkladů tak, aby mohly rozhodnout v mezích právních předpisů. S ohledem na dikci § 15 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a dále s ohledem na dikci § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, tak podle žalobce mělo být v předmětném správním řízení zejména posouzeno a doloženo, zda navrhované činnosti slouží k zachování a zlepšení přírodních poměrů, zejména k ochraně či udržení samořídících funkcí přírodních systémů a zda jsou navrhované činnosti nezbytné. Podklady k tomu sloužící podle žalobce správní orgány obou stupňů pro své rozhodnutí vůbec nezajistily, zajistily množství jiných podkladů, které se však podle názoru žalobce zabývají situací pouze obecně. Tak podle žalobce došlo k porušení § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu, když nebyl zjištěn spolehlivě skutkový stav věci.

Návazně žalobce uvádí, že tím, že správní orgány obou stupňů nezjistily dostatečně skutečný stav věci o předmětu řízení, chybí v rozhodnutí obou úrovní správních orgánů

důvody pro rozhodnutí. Tak se podle názoru žalobce správní orgán I. stupně vůbec nezabýval otázkou, zda je nezbytné zásahy proti škůdcům v jednotlivých porostních skupinách vůbec provádět a zda je to v každém konkrétním případě v souladu s funkcemi a posláním národního parku, a stejně tak se vůbec nevypořádal se třemi návrhy žalobce na doplnění důkazů (podkladů) pro rozhodnutí.

Dále podle žalobce správní orgány neodůvodnily dostatečně vyloučení odkladného účinku rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Tím, že správní orgány obou stupňů nedostatečně odůvodnily svá rozhodnutí, porušily podle žalobce §§ 3 odst. 4, 47 odst. 3 správního řádu. Tím, že se nevypořádaly s návrhy žalobce na doplnění podkladů, současně zasáhly do práva žalobce na součinnost se správními orgány podle § 3 odst. 2 správního řádu, a tím, že správní orgán odňal podaným odvoláním odkladný účinek, zasáhl do práva žalobce na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, když mu protiprávně znemožnil efektivní využití opravných prostředků.

Poté žalobce ještě namítá, že správní orgány obou stupňů rozhodovaly, aniž by navrhovatel předložil nezbytné podkladové (subsumované) rozhodnutí. Tím žalobce rozumí rozhodnutí podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, §§ 49, 50 a § 51 odst. 2 téhož zákona může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody. Tím je podle názoru žalobce s ohledem na § 79 odst. 3 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny Ministerstvo životního prostředí. Žalobce nesouhlasí s tradovaným názorem, že jak opatření proti škůdcům podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak i zvláštní ochrana organismů podle § 49 a § 50 téhož zákona, jsou zájmem ochrany přírody. Protože na území národních parků má přednost ochrana přírody jako celku, určuje § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, že k zásahům proti škůdcům musí být dán souhlas orgánu ochrany přírody. Žalobce k tomu dovozuje, že pro udělení souhlasu měla být vydána výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a že o výjimce mělo rozhodnout Ministerstvo životního prostředí.

Tím, že správní orgány obou stupňů rozhodly bez udělení výjimky, porušily podle žalobce § 3 odst. 1 a § 46 správního řádu, protože rozhodly v rozporu se zákonem, a současně tak zasáhly do práva žalobce na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny.

Závěrem žalobce na základě všech výše uvedených námitek navrhuje, aby rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla zrušena.

Žalovaný podal na výzvu soudu k žalobě písemné vyjádření, ve kterém uvedl, že nemůže souhlasit se žalobním návrhem, a postupně se vyjádřil ke všem žalobním námitkám.

Ve svém vyjádření žalovaný především nesouhlasí s tím, že rozhodnutí je absolutně neplatné, dle jeho názoru jde o rozhodnutí vydané v souladu s platnými právními předpisy a to jak po stránce procesní, tak po stránce věcné. Rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeném na návrh, vydáno tedy být muselo, a teoreticky mohl přicházet v úvahu toliko jeho jiný věcný obsah, avšak žalovaný je toho názoru, že rozhodnutí bylo správné i z tohoto pohledu. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením žalobce, že byl zkrácen na svých právech vydáním nezákonného rozhodnutí, neboť podle názoru žalovaného bylo v řízení postupováno podle platné právní úpravy a žalobce měl možnost se řízení aktivně účastnit. To, že nebylo

vyhověno všem jeho podnětům, nebo nebyly provedeny důkazy podle jeho návrhů, neznamená, že by takto byla porušena jeho práva.

K problému podjatosti pracovníků Správy NP a CHKO Šumava žalovaný konstatuje, že tento problém byl několikrát se žalobci diskutován a vysvětlován, jde o problém („dvojí" postavení Správy NP a CHKO Šumava) založený zákonem, jehož změna je možná jen cestou novely. S názorem žalobce, že o možné podjatosti předmětných pracovníků by měl rozhodovat ministr, žalovaný nesouhlasí, neboť by tím byl porušen § 11 odst. 1 správního řádu, podle kterého je nutné námitku podjatosti oznámit přímému nadřízenému. K tomu žalovaný navíc poznamenává, že žádost Správy NP a CHKO Šumava o vydání souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny podepsal ing. H., náměstek ředitele Správy NP a CHKO, jemuž nejsou ani ing. M., ani ing. T. podřízeni. K názoru žalobce o nulitním rozhodnutí o podjatosti žalovaný uvedl pouze tolik, že rozhodnutí ředitele Správy NP a CHKO Šumava považuje za vydané v souladu s právní úpravou, o nulitní akt se jednat nemůže, a tudíž rozhodnutí o souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže být na základě tohoto návrhu žalobce zrušeno pro nezákonnost. Účast ing. M.na poradách ředitele Správy NP a CHKO Šumava je dána organizačním řádem a nemůže být důvodem pro vyslovení podjatosti. Žalovaný nezpochybňuje rovnost účastníků před zákonem, ani právo na spravedlivý proces. Je však přesvědčen, že toto nijak neporušil, a žalobce vychází z nesprávných úvah. Dle názoru žalovaného bylo rozhodováno objektivně a s dostatečnou a podrobnou znalostí rozhodované věci.

Pokud jde o žalobcovu námitku ve vztahu k rozhodnutí z roku 1996, žalobce má podle žalovaného pravdu jen z části. Toto rozhodnutí nebylo vydáno jen podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale bylo vydáno podle §§ 22 a 66 citovaného zákona. Z toho potom podle žalovaného vyplývá, že rozhodnutím ze dne 19. 4. 2001, č. j. 51-Vi/354/01 bylo možné podmínky rozhodnutí z roku 1996 upravit, protože se jednalo o rozhodování za nových okolností na dobu určitou. Generální platnost rozhodnutí z roku 1996 tím není nijak zpochybněna a toto rozhodnutí bude nadále beze změn uplatňováno, jakmile se situace vrátí k normálu. V daném případě nastal důvod změny rozhodnutí, a to s ohledem na změnu skutečností rozhodných pro vydání nového rozhodnutí, jak požaduje § 84 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

K otázce „dostatku podkladů a zjištění skutečného stavu věci" žalovaný uvedl, že toto dostatečně vyložil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ve stávajícím vyjádření k žalobě toliko zdůraznil, že smyslem řízení podle § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny není rozhodnout o počtu stromů, který má nebo může být pokácen, nýbrž o tom, zda je vůbec možné zásah proti škůdcům provést. Rozsah je dán objektivně vzniklou potřebou a během provádění zásahu může být skutečný stav napadení stromů kůrovci dle aktuálních poznatků zpřesňován, příp. k zásahu nemusí být ani přikročeno.

K tvrzenému nedostatku důvodů pro vydání rozhodnutí žalovaný uvádí, že o tomto je zbytečné vést spor, neboť potřeba vydat rozhodnutí je dána už jenom tím, že byla podána žádost o vydání souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný přitom, vycházeje z celého penza znalostí o rozhodované věci, zastává názor, že vydáním souhlasu k zásahu proti škůdcům nijak nebyla dotčena ani ohrožena podstata funkcí a poslání národního parku. Poukazuje na to, že časově omezeným zásahem proti kůrovcům nejsou narušovány přirozené procesy probíhající v první zóně NP Šumava, protože v lokalitách, v nichž byl zásah odsouhlasen, zatím není přirozený stav lesa, a zásahy proti

kůrovcům jsou v těchto případech cíleny k rychlejšímu dosažení, nebo nápomoci dosažení, přirozenější skladby lesa eliminací stresujících faktorů.

Dále žalovaný poznamenává, že neodmítá názor žalobce, že je potřeba vypořádat se se všemi návrhy, které byly v průběhu řízení podány, avšak zdůrazňuje, že je třeba rozlišovat mezi prováděním důkazů a jejich výběrem. Žalovaný připomíná dikci § 32 odst. 1 a 2 správního řádu, v jejímž smyslu rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán, přičemž není vázán návrhy účastníků řízení. V projednávaném případě žalobce podle žalovaného pouze požadoval shromažďování dalších údajů, které dle názoru žalovaného nemohly přinést do řízení nové podstatné skutečnosti. Žalovaný je toho názoru, že není nutné, aby vysvětloval, proč nezahrnul do podkladů ještě další materiály a listiny, které jsou z jeho pohledu nadbytečné. Pokud jde o výtku žalobce, že se žalovaný ani správní orgán I. stupně nezabývaly předmětem řízení, ale obecnou situací, tu žalovaný rozhodně odmítá, neboť podle jeho názoru při rozhodování o žádosti, která zahrnuje množství konkrétních lokalit, není možné v odůvodnění rozhodnutí podrobně rozebírat konkrétní situaci na každé jednotlivé lokalitě, ale po vyhodnocení jednotlivých údajů a posouzení všech poznatků ve vzájemných souvislostech je nutné se v textu odůvodnění omezit na všeobecně platná konstatování. K vyloučení odkladného účinku odvolání žalovaný (ve spojení s námitkou žalobce o jeho nedostatečném odůvodnění) uvádí, že jeho potřeba byla v daném případě zcela opodstatněná, neboť pokud by nebyly kůrovcem napadené stromy včas asanovány, vznikla by rozhodně nezanedbatelná škoda a nepochybně je obecným zájmem, aby tato škoda nevznikla, přesněji aby ani nenastala možnost potenciálního vzniku takové škody. Žalovaný ještě dodává, že obecný zájem na zachování samořídících funkcí přírodních ekosystémů v národním parku je třeba vnímat i s ohledem na ostatní souvislosti. K výhradě žalobce, že rozhodnutí žalovaného nebylo dostatečně odůvodněno, je žalovaný toho názoru, že tady se jedná o subjektivní názor žalobce, neboť míru přesvědčivosti a posílení důvěry občanů ve správnost rozhodování nelze nijak změřit. K námitce žalobce, že vyloučením odkladného účinku odvolání bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces, žalobce uvádí, že vyloučení odkladného účinku odvolání je umožněno zákonem a podle zákona bylo rozhodnuto.

Konečně k poslední námitce žalobce, že rozhodování o souhlasu mělo předcházet vydání výjimky k zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, žalovaný uvádí, že žalobci bylo již opakovaně vysvětlováno, že jeho názor je nesprávný. To z toho důvodu, že při rozhodování orgánu ochrany přírody o souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jsou zvažovány všechny relevantní okolnosti a vztahy vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, a v rozhodnutí je otázka ochrany rostlin a živočichů dostatečně řešena. O poškozování práva na příznivé životní prostředí by naopak podle žalovaného bylo možné mluvit spíše v tom případě, že by byl les ponechán vlastnímu osudu.

Žalovaný závěrem, vzhledem k uvedeným skutečnostem, se žalobním návrhem nesouhlasí, a navrhuje, aby soud žalobu zamítl, jelikož v projednávaném případě nedošlo k zásahu do práv žalobce ani z hlediska procesního, ani z hlediska věcného.

Žalobce byl návazně soudem vyzván k příp. replice k vyjádření žalovaného, tohoto svého práva nevyužil a repliku nepodal.

Ze správního spisu vyžádaného soudem od žalovaného vyplynuly (k doplnění či nad rámec dosud uvedeného) tyto rozhodné skutečnosti:

Podáním ze dne 9. 1. 2001 požádala Správa NP a CHKO Šumava, ve Vimperku (jako uživatel lesa ve vlastnictví státu) Správu NP a CHKO Šumava, útvar státní správy, ve Vimperku, o vydání souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny k zásahům proti škůdcům a k opatřením v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod ve vybraných I. zónách OP NP Šumava. Správa NP a CHKO Šumava, útvar státní správy, jako správní orgán I. stupně, svým přípisem ze dne 23. 1. 2001 oznámil zahájení řízení všem známým účastníkům, oznámení o zahájení řízení zaslal na vědomí i některým dalším subjektům, včetně žalobce, dalším přípisem z téhož dne vyzval navrhovatele k odstranění jmenovitých nedostatků podání, stanovil k tomu příslušnou lhůtu, resp. lhůty, a svým procesním rozhodnutím řízení přerušil. Po odstranění nedostatků podání správní orgán pokračoval v řízení, stanovil a veřejnou vyhláškou ze dne 26. 1. 2001 oznámil termín konání ústního jednání v předmětném řízení na den 1. 3. 2001. Žalobce svým podáním rovněž ze dne 26. 1. 2001 správnímu orgánu I. stupně oznámil, že ve smyslu § 70 odst. 3 citovaného zákona má zájem být účastníkem tohoto řízení. Obdobné oznámení učinily i některé další subjekty.

Přípisem ze dne 8. 2. 2001 informoval správní orgán I. stupně žalobce o průběhu předmětného správního řízení (společně s informací o průběhu ještě dalšího správního řízení), s tím, že v řízení je pokračováno.

Dne 1. 3. 2001 se konalo ústní jednání, jehož se žalobce zúčastnil. Z protokolu o tomto ústním jednání vyplynulo, že žalobce vznesl požadavek na přerušení řízení a doplnění spisu o jmenovitě uváděné podklady, zahrnující zejména taxační údaje z LHP, údaje o asanačních opatřeních v porostních skupinách dle žádosti za období 1996-2000, nezávislé vyhodnocení úspěšnosti asanačních opatření a jejich vlivu na ostatní složky ekosystému, jakož i seznam zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které se v daných zónách případně vyskytují a pro tento případ navrhl i biologické zhodnocení ve smyslu § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně namítl podjatost pracovníků správního orgánu Ing. T.a Ing. M..

Přípisem ze dne 12.3.2001 oznámila Ing. M. řediteli Správy NP a CHKO Šumava, v návaznosti na námitku žalobce vznesenou při ústním jednání dne 1.3.2001, pochybnost o nepodjatosti pracovníků správního orgánu – Ing. J.M. a Ing. R. T.. O námitce podjatosti rozhodl ředitel Správy NP a CHKO Šumava rozhodnutím ze dne 20. 3. 2001 tak, že se námitka podjatosti jako nedůvodná zamítá a návrhu na vyloučení pracovníků správního orgánu Ing. J. M. a Ing. R. T. se nevyhovuje. V mezidobí žalobce svým přípisem ze dne 13. 3. 2001, adresovaným správnímu orgánu I. stupně zopakoval, resp. zkonkretizoval či upřesnil své připomínky, které již předtím uplatnil dne 1. 3. 2001 při ústním jednání. Správní orgán I. stupně poté svou výzvou ze dne 19. 3. 2003 požádal navrhovatele o doplnění některých podkladů, jejichž doplnění uplatňoval žalobce, a to jmenovitě o taxační údaje všech lesních porostů I. zón ochrany přírody, množství asanované dřevní hmoty ve II. zóně ochrany přírody dle porostních skupin (1999) a seznam zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle I. zón ochrany přírody NP Šumava, uvedených v žádosti. Časově návazně potom podáním ze dne 20. 3. 2001 žalobce doplnil své oznámení o pochybnosti o nepodjatosti pracovníků správního orgánu, které uplatnil při ústním jednání dne 1. 3. 2001 a upřesnil svým vyjádřením ze dne 13. 3. 2001, kopiemi listinných důkazů (zápis č. 18/1999 z porady vedoucích pracovníků Správy NP a CHKO Šumava, konané dne 17. 5. 1999, rozhodnutí ředitele Správy NP a CHKO Šumava ze dne 5. 5. 2000 stran námitky podjatosti daných pracovníků vznesené žalobcem v obdobné věci v roce předcházejícím, Příkaz ředitele Správy NP a CHKO Šumava č. 6, jímž byla uložena

mimořádná opatření k zajištění aktivní ochrany lesa proti kůrovci v období od 1. 6. do 31. 8. 1999).

Dne 28. 3. 2001 správní orgán I. stupně oznámil všem účastníkům řízení včetně žalobce, že spis byl doplněn o další podklady pro rozhodnutí ve věci a že lze do doplněných podkladů pro rozhodnutí nahlédnout na pracovišti Správy ve Vimperku (útvar státní správy, I. poschodí, č. dv. 109). Na toto oznámení žalobce reagoval nahlédnutím do spisu dne 11. 4. 2001, přičemž z protokolu sepsaného o tomto nahlédnutí do spisu (a dále i ze spisu samotného), vyplývá, že spis byl (pokud jde o požadavky vznesené žalobcem) doplněn o taxační údaje porostů I. zóny k 1. 1. 2000, taxační údaje porostů v okolí I. zóny k 1. 1. 2000, zásahy v I. zónách za r. 1999, obrysové porostní mapy se zákresem I. zón, asanace kůrovce ve II. zóně za r. 1999 a asanace vývratů a zlomů ve II. zóně za r. 1999.

Správní orgán I. stupně po provedeném řízení vydal dne 19. 4. 2001 rozhodnutí, kterým podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění platném k datu vydání tohoto rozhodnutí) udělil navrhovateli souhlas k zásahům proti škůdcům - kůrovcům a v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesních porostech zařazených do I. zón ochrany přírody Národního parku Šumava, mimo I. zónu č. 124 – Trojmezná, která byla řešena v samostatném správním řízení.

Ve výroku tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně stanovil rozsah a podmínky pro výkon činností, které shrnul do 6 bodů a dále vyloučil podle § 55 odst. 2 správního řádu odkladný účinek odvolání.

V odůvodnění rozhodnutí potom správní orgán shrnul důvody, které vedly navrhovatele k podání žádosti, dále popsal průběh správního řízení, vypořádal se s námitkami účastníků řízení a na základě všech shromážděných důkazů dospěl k závěru, že souhlas k asanačním zásahům lze udělit. Souhlas přitom byl udělen pouze do 31. 12. 2001, přičemž do tohoto data byly současně upraveny podmínky pro výkon činností, vymezené v rozhodnutí č. j. 51 Vi/916/96, ze dne 3. 6. 1996. Odkladný účinek případných odvolání byl odůvodněn tím, že povolené asanační zásahy je třeba realizovat co nejrychleji, tedy ještě v době, kdy mají zásadní význam pro likvidaci kůrovcové populace, s tím, že se především jedná o zachycení prvního rojení.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 9. 5. 2001 odvolání, o němž rozhodl žalovaný tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí se přitom vypořádal se všemi námitkami uplatněnými v odvolání žalobce Tyto námitky, které poukazovaly převážně na procesní vady řízení, neshledal důvodnými a proto dospěl k závěru, že neexistují žádné důvody ke změně nebo zrušení napadeného rozhodnutí. Proto toto rozhodnutí potvrdil.

V daném případě se jedná o žalobní věc, která napadla v roce 2001 u Vrchního soudu v Praze. Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nejprve dne 24.1.2003 vyzval žalobce, aby označil důkazy k prokázání žalobních námitek (žalobních bodů), které uvedl v žalobě a označil osoby

zúčastněné na řízení. Rovněž vyrozuměl žalovaného k možnosti navrhnout důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě. Výzvou ze dne 19.3. 2003 vyrozuměl Nejvyšší správní soud žalobce i žalovaného o možnosti dokončit řízení rozhodnutím ve věci samé bez toho, aby bylo nařizováno jednání a stejně tak vyrozuměl žalobce a žalovaného o složení senátu a o možnosti uplatnit příp. námitky podjatosti soudců. Vzhledem k tomu, že v mezidobí došlo ke změně v obsazení senátu, kterému přísluší věc projednat, byli žalobce i žalovaný dne 18. 7. 2003 znovu vyrozuměni o složení senátu.

V návaznosti na tyto výzvy žalobce již další důkazy k prokázání žalobních námitek, které uvedl v žalobě, nenavrhl (odkázal na spis včetně dřívějších žalobcových příloh), a stejně tak ani žalovaný nevyužil svého práva navrhnout další důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě a odkázal na obsah správních spisů společně s písemným vyjádřením žalovaného k žalobě. Pouze pro informaci poznamenal, že o věcně zcela totožných kauzách, vztahujících se k letům 1999 a 2000, bylo Vrchním soudem v Praze rozhodnuto rozsudky sp.zn. 7 A 6/2000, ze dne 4. 7. 2002 a 7 A 202/2000, ze dne 10. 12. 2002. Zúčastněné osoby žalobce ani žalovaný neoznačili. Žalovaný vyslovil souhlas s projednáním věci, aniž by bylo nařizováno jednání, žalobce s projednáním věci bez nařízení jednání nejprve (vyjádření ze dne 23. 4. 2003) nesouhlasil, v pozdějším podání (ze dne 28. 6. 2004) však výslovně sdělil, že již netrvá na jednání ve věci a že souhlasí, aby soud rozhodl bez jednání. Námitka podjatosti ke složení senátu Nejvyššího správního soudu, který věc podle rozvrhu práce rozhoduje, nebyla žádným z účastníků rovněž vznesena. Soud dále, s ohledem na dikci § 34 odst. 2 s. ř. s., výzvou ze dne 4. 6. 2004, oslovil navrhovatele, resp. žadatele o vydání předmětného rozhodnutí (Správa NP a CHKO Šumava), s tím, zda hodlá v řízení před soudem uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Na tuto výzvu žadatel o vydání předmětného rozhodnutí nereagoval, a soud jej proto za osobu zúčastněnou na řízení nepovažuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a neshledal žalobu důvodnou.

Správní soudnictví je institutem, jehož prostřednictvím poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným s.ř.s. a za podmínek stanovených s. ř. s. nebo zvláštním zákonem, a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví s. ř. s. V daném případě jde o rozhodování o žalobě proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné.

Možnost napadení pravomocného správního rozhodnutí, a zejména možnost jeho zrušení soudem, je bezesporu určitým zásahem do principu právní jistoty. Proto zákon stanoví, že žalobu je možno podat v poměrně krátké lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), ale i to, že jen v této lhůtě je možno žalobu rozšířit (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), tedy i uvádět další žalobní důvody. Dále je třeba zdůraznit, že žalobce může namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotněprávních, ale i na právech procesních. Protože žalobce je občanské sdružení, které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí a není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o kterých bylo v tomto správním řízení o udělení souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodováno, mohl v žalobě namítat jen porušení procesních práv, což převážně také učinil.

Protože je správní soudnictví ovládáno dispoziční zásadou, soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska žalobních důvodů, o kterých uvážil takto:

Žalobce nejprve obecněji namítá, že jej žalovaný nezákonným rozhodnutím zkrátil na jeho právech (k čemuž se podrobněji vrací v následujících dílčích námitkách) a dále zejména namítá absolutní neplatnost napadeného rozhodnutí.

K namítané „absolutní neplatnosti" soud především poznamenává, že žalobce má zřejmě na mysli „nicotnost" napadeného rozhodnutí, které však soud nemůže přisvědčit. I při vědomí toho, že důvody nicotnosti správních rozhodnutí nejsou za aktuálně platného právního stavu legislativně vymezeny a pracuje se s nimi „toliko" v teorii a judikatorní praxi, Nejvyšší správní soud celkově neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo stiženo nedostatky či vadami, jež by vyvolaly jeho nicotnost. Předmětné rozhodnutí bylo vydáno orgánem k tomu příslušným a z obsahu spisu soud dovozuje, že v řízení o něm bylo postupováno v souladu s platnými právními předpisy.

Pokud jde o námitky žalobce stran jím tvrzené podjatosti pracovníků správního orgánu a to jmenovitě v případě pracovníků orgánu I. stupně Ing. M a Ing. T, kteří jsou v pracovním poměru vůči Správě NP a CHKO Šumava jako navrhovateli, a současně vystupují jako představitelé Správy NP a CHKO Šumava jako orgánu státní správy, jemuž v dané věci přísluší rozhodovat (tyto námitky žalobce uplatňoval opakovaně od počátku správního řízení), Nejvyšší správní soud jejich opodstatněnost nesdílí a naopak se ztotožňuje s tím, že o nich bylo správně rozhodnuto jako o námitkách nedůvodných. Nejvyšší správní soud uznává, že je jistým paradoxem, že v důsledku kogentní zákonné úpravy (§ 22 zákona o ochraně přírody a krajiny) vystupuje jako uživatel lesa ve státním vlastnictví tatáž „instituce", jíž současně přísluší výkon související státní správy. V důsledku toho předmětnou žádost podala Správa NP a CHKO Šumava „sama sobě" a souhlas „sama sobě" také udělila. Z postavení, poslání a funkcí Správy NP a CHKO Šumava (i když toto označení je s ohledem na § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny poněkud nepřesné – správně jde v posuzované věci o „Správu národního parku Šumava", které *toliko přísluší* také vykonávat působnost „Správy Chráněné krajinné oblasti Šumava" – proto je dále v textu užíván jen výraz „Správa NP Šumava") lze dovodit, že předmětné „dvojí" postavení Správy NP Šumava (jež soud nepovažuje za vhodné, nicméně tento fakt sám o sobě nemůže vyvolat nezákonnost rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava) je řešeno jejím vnitřním organizačním uspořádáním a Nejvyšší správní soud přes námitky žalobce a jím doložené podklady nedospěl k závěru, že by uvedení pracovníci, tj. Ing. M. a Ing. T., měli být v daném řízení vyloučeni pro podjatost.

Obdobně pokud jde o související námitku žalobce, že rozhodnutí ředitele Správy NP a CHKO Šumava dne 20. 3. 2001, zn. 99-Vi/1498/01, kterým námitku podjatosti vznesenou žalobcem zamítl je nulitní, neb o námitce podjatosti měl rozhodovat ministr životního prostředí, ani tuto Nejvyšší správní soud s ohledem na organizační uspořádání Správy NP Šumava, a dále s ohledem na znění § 11 odst. 1 správního řádu, neshledává opodstatněnou. Proto nelze souhlasit ani s požadavkem žalobce, aby z tohoto důvodu bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno. Pokud jde o tu část námitky, v níž žalobce poukazuje na to, že rozhodováním podle názoru žalobce nepříslušného orgánu ve věci námitky podjatosti došlo současně k zásahu do jeho žalobcova práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud nad rámec potřebného odůvodnění (neb shledal, že orgán, který rozhodoval, nebyl nepříslušný) uvádí, že tvrzení o porušení tzv. práva na spravedlivý proces by mělo místo například a především tam, kde se správní orgán odmítne protiprávně věcí vůbec zabývat (*denegatio iustitiae*). Tak tomu v posuzované věci ale nebylo. Správní orgány obou stupňů se věcí zodpovědně zabývaly, argumentačně se s nimi vypořádaly a sama skutečnost, že námitku či námitky žalobce

neakceptovaly a neztotožnily se s nimi, nemůže ještě porušení práva na spravedlivý proces způsobit. V tomto ohledu se ostatně již opakovaně vyjádřil i Ústavní soud, zejména v judikatuře posledních let (např. usnesení č. 24 ve svazku 27 Sb. ÚS).

Jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný, se tedy s námitkou vztahující se k otázce možné podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně vypořádaly, a to ve svých rozhodnutích, a proto nelze souhlasit ani s doplňující námitkou, že žalovaný ani ředitel Správy NP a CHKO Šumava nereagovali při odmítnutí námitek podjatosti na konkrétní argumenty žalobce, a došlo tak současně k porušení §§ 3 odst. 2 a 47 odst. 3 správního řádu a k zásahu do práva žalobce na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny.

Žalobce se dále výslovně dovolává „absolutní neplatnosti" napadeného rozhodnutí pro rozpor s principem „res iudicata", s odkazem na rozhodnutí Správy NP Šumava č. j. 51 Vi/916/96 ze dne 3. 6. 1996, podle něhož rozhodnutí jsou některé aktivity, k nimž daly správní orgán I. stupně a posléze i žalovaný souhlas, zakázány. Žalobce připomíná, že předchozí rozhodnutí bylo vydáno podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pravomocné a nemůže být měněno zmínkou v podmínkách jiného rozhodnutí, podle jiného ustanovení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na znění zákona o ochraně přírody a krajiny, jmenovitě pak s ohledem na jeho § 84 odst. 1, v daném rozhodnutí rozpor s principem „res iudicata" neshledává. Soud však uznává, že daný postup správního orgánu I. stupně po procedurální stránce nebyl zcela správný, a obdobně jako žalovaný, jenž se touto otázkou zabýval ve svém rozhodnutí, je toho názoru, že „změna" předmětného rozhodnutí ze dne 3. 6. 1996 zřejmě měla být s ohledem na § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny provedena v samostatném řízení, nicméně na straně druhé uzavírá, že tato vada řízení není takového rázu, aby mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Pokud jde o žalobcovy námitky, že ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný správní orgán neshromáždily pro své rozhodování dostatek podkladů tak, aby mohly rozhodnout v mezích právních předpisů, nevypořádaly se se třemi návrhy žalobce na doplnění důkazů (podkladů) pro rozhodnutí, nezjistily dostatečně skutečný stav věci o předmětu řízení, a že chybí v rozhodnutí obou úrovní správních orgánů důvody pro rozhodnutí, ani s těmito námitkami se soud neztotožňuje. Ze spisu je patrno, že správní orgán reagoval na návrhy odvolatele (obdobně i některých dalších účastníků řízení) na doplnění podkladů v rozsahu, jaký uznal za potřebný pro zjištění skutkového stavu věci, k čemuž ho opravňuje § 32 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem správních orgánů obou úrovní, že příslušnou právní úpravu nelze vnímat tak, že správní orgány jsou povinny vyhovět všem návrhům účastníků řízení, jestliže je posoudí pro zjištění skutečného stavu věci za nadbytečné. Odvolací orgán ve svém rozhodnutí rekapituloval výčet podkladů, z nichž bylo vycházeno v řízení před správním orgánem I. stupně, a označil souhrn těchto podkladů za dostatečný pro zjištění skutečného stavu věci, jak to ukládá § 33 odst. 1 správního řádu. K námitce žalobce, že nebylo doloženo, zda navrhované činnosti slouží k zachování a zlepšení přírodních poměrů, zejména k ochraně či udržení samořídících funkcí přírodních systémů a zda jsou tyto činnosti nezbytné, soud považuje za nutné dodat, že správní orgány obou stupňů mj. vycházely ze zjištění, která učinila Vědecká sekce Rady NP Šumava, jakož i z těch, které obsahují vyhodnocení asanačních zásahů v I. zónách NP Šumava v roce 2000, dle stavu k 31. 12. 2000 (doklady k těmto zjištěním jsou ve spise založeny). Ze spisu vyplývá, že v průběhu řízení byly zjišťovány skutečnosti rozhodné pro to, zda je vzhledem k aktuálnímu stavu přemnožení hmyzích škůdců v I. zónách NP vůbec možné zásah proti

škůdcům provést. Soud se ztotožňuje s vyjádřením žalovaného, že i když jsou zachování a zlepšení přírodních poměrů podle § 15 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a dále ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů a ochrana dalších hodnot uvedených v nařízení vl. č. 163/1991 Sb., prvořadým posláním NP Šumava, naplňování těchto cílů v praxi také znamená povinnost činit opatření k omezení těch vlivů, které mohou tyto cíle ohrozit. Proto zákon předpokládá možnost výjimky a aplikaci § 32 zákona o lesích, avšak jen se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to v rozsahu, který tento orgán stanoví. V daném případě byl takový souhlas žádán a v zájmu toho, aby se nepříznivými okolnostmi přírodní prostředí v NP Šumava nezhoršovalo, byl také udělen. S ohledem na spisem doložené skutečnosti je potom i Nejvyšší správní soud toho názoru, obdobně jako žalovaný, že vydáním souhlasu k zásahu proti škůdcům nebyla nijak dotčena ani ohrožena podstata funkcí a poslání národního parku, a časově omezenými zásahy proti kůrovcům nebyly narušovány či narušeny přirozené procesy z pohledu samořídících funkcí přírodních systémů. Zásahy proti škůdcům byly cíleny k rychlejšímu dosažení, nebo nápomoci dosažení, přirozenější skladby lesa eliminací stresujících faktorů. Nejvyšší správní soud přitom přihlédl i k tomu, že povaha uděleného souhlasu je taková, že umožňuje zpřesňování zásahu podle aktuálních poznatků s tím, že příp. nemusí být k zásahu ani přikročeno, pokud je zjištěno, že napadení není pro strom ohrožující.

Z těchto všech důvodů proto soud žádné z námitek žalobce v této jejich skupině nepřisvědčil, neboť je toho názoru, že v řízení byl skutkový stav věci zjištěn spolehlivě a důvody pro rozhodnutí v rozhodnutí obou úrovní správních orgánů podle názoru Nejvyššího správního soud nechybí.

K námitce poukazující na nedostatečné odůvodnění vyloučení odkladného účinku odvolání soud uvádí, že podle § 55 odst. 2 správního řádu může správní orgán odkladný účinek vyloučit, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem nebo je-li nebezpečí, že odkladem výkonu rozhodnutí utrpí účastník řízení nebo někdo jiný nenahraditelnou újmu; naléhavost je třeba řádně odůvodnit. Odkladný účinek nelze vyloučit, stanoví-li tak zvláštní předpis. V posuzované věci zákon o ochraně přírody a krajiny, podle něhož bylo rozhodováno, nevylučuje ve svém ustanovení § 90 odst. 1 vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 22 odst. 1 tohoto zákona, a proto správní orgán mohl využít ustanovení § 55 odst. 2 správního řádu a vyloučit odkladný účinek odvolání. Učinil tak s poukazem na naléhavost realizace povolených asanačních zásahů, tedy ještě v době, kdy mají zásadní význam pro likvidaci kůrovcové populace, s důrazem na zachycení prvního rojení. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně dále vyplývá, že pokud by nebyl odvolání odňat odkladný účinek, účel vydaného rozhodnutí by byl zmařen. Obdobně bylo vyloučení odkladného účinku odůvodněno i v rozhodnutí žalovaného.

K tomuto tedy soud uzavírá, že naléhavost obecného zájmu na vyloučení odkladného účinku odvolání byla podle jeho názoru v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů odůvodněna dostatečně a je nerozhodné, že toto odůvodnění neodpovídalo zcela představám žalobců. (Soud přitom ponechává stranou nabízející se výhradu, že rozhodnutí o odnětí odkladného účinku případnému odvolání je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem a toto rozhodnutí je tak rozhodnutím, spadajícím do kompetenční výluky podle § 70 písm. c/ s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by správní orgány obou stupňů nedostatečně odůvodnily svá rozhodnutí a ve spojení s tím porušily §§ 3 odst. 4, 47 odst. 3 správního řádu. Stejně tak soud neshledal, že by se správní orgány obou stupňů dostatečně

nevypořádaly s návrhy žalobce na doplnění podkladů a tak zasáhly do práva žalobce na součinnost se správními orgány podle § 3 odst. 2 správního řádu, a ani neshledal, že tím, že správní orgán odňal podaným odvoláním odkladný účinek, zasáhl do práva žalobce na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny (viz poznámka k předpokladu zásahu do práva na spravedlivý proces výše v textu tohoto odůvodnění), když mu – podle tvrzení žalobce - protiprávně znemožnil efektivní využití opravných prostředků.

Konečně žalobní námitce, že správní orgány obou stupňů rozhodovaly, aniž by navrhovatel předložil nezbytné podkladové (subsumované) rozhodnutí podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, v jehož smyslu výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, §§ 49, 50 a § 51 odst. 2 téhož zákona může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody, jímž je podle názoru žalobce Ministerstvo životního prostředí, soud rovněž nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výkladem § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno dovodit, že Správa NP Šumava může v případě přemnožení škůdců vydat souhlas k mimořádným opatřením v lesích národního parku podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny za současného stanovení podmínek, sledujících zájmy ochrany přírody, tedy i za současného stanovení omezujících podmínek podle §§ 49 a 50 zákona o ochraně přírody a krajiny (takové podmínky správní orgán I. stupně také ve svém rozhodnutí stanovil), přičemž samostatné rozhodnutí podle § 56 odst. 1 cit. zákona v těchto případech v úvahu nepřichází.

Proto nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit s názorem žalobce, že tím, že správní orgány obou stupňů rozhodly bez udělení výjimky, porušily § 3 odst. 1 a § 46 správního řádu, protože rozhodly v rozporu se zákonem. K tvrzení žalobce, že správní orgány obou stupňů tak současně zasáhly do práva žalobce (který je „právnickou osobou“) na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, Nejvyšší správní soud toliko poznamenává, že výkladem tohoto ustanovení je nutno dovodit, že právo na příznivé životní prostředí podle cit. čl. Listiny na právnické osoby vztahovat nelze (což ostatně potvrzuje i judikatura Ústavního soudu – viz usn. I.ÚS 282/97).

Vzhledem ke všemu výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud postup žalovaného v předmětné věci nezákonným, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Žalobce, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a protože žalovanému náklady řízení nevznikly a také právo na náhradu nákladů neuplatňoval, soud rozhodl, že žádnému z účastníků řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 16. 7. 2004

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu