

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Benediktinské arciopatství sv. Vojtěcha a sv. Markéty v Praze Břevnově,** se sídlem Markétská 1, Praha 6, zastoupené JUDr. Alenou Štumpfovou, advokátkou se sídlem Markétská 1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, č. j. 6 Ca 336/2007 - 47,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, č. j. 6 Ca 336/2007 - 47, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2007, č. j. 500/1348/503 21/07, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 7. 2007, č. j. 10/OOP/0708611.29/07/RJJ, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **13 640 Kč** do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Aleny Štumpfové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007, č. j. 500/1348/503 21/07, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 7. 2007, č. j. 10/OOP/0708611.29/07/RJJ. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního

stupně žalobci podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) zakázal pokácet 15 kusů lip na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera s tím, že případné pokácení uvedených dřevin je možné provést pouze na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2010, č. j. 6 Ca 336/2007 - 47, tuto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně v daném případě k řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně příslušný, neboť toto ustanovení může orgán ochrany přírody využít pouze v případě zabránění nedovolené změně části přírody, a přitom v daném případě žalobci oprávnění k pokácení zmíněných stromů mělo dle jeho názoru vzniknout podle § 8 odst. 2 zákona ochraně přírody a krajiny na základě oznámení příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, na které tento správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nereagoval. Městský soud v Praze ovšem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, publikovaný pod č. 1765/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že rozhodujícím kritériem pro uplatnění pravomoci orgánu ochrany přírody podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je hrozba nežádoucích změn chráněných částí přírody bez ohledu na to, zda tuto hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem. Případnou kolizi rozhodnutí správních orgánů na různých úsecích veřejné správy je pak nutno řešit s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti dotčených úřadů. Dále městský soud upozornil na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3544/2007, v němž Nejvyšší soud s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, č. j. 7 A 136/2002 - 67, publikované pod č. 536/2005 Sb. NSS, konstatoval, že rozhodnutí podle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. rozhodnutí, jímž se v návaznosti na § 80 odst. 1 a § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nařizuje omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejích nedostatků a příčin) vydá Česká inspekce životního prostředí i tehdy, je-li taková činnost povolena, přičemž omezujícím rozhodnutím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu. Není přitom rozhodující, zda předmětná činnost, v níž je spatřována hrozící škoda, má svůj základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu. Česká inspekce životního prostředí jako orgán ochrany přírody podle § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny zjišťuje mimo jiné případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání, přičemž z pravomocí, které zákon České inspekci životního prostředí v rámci stanovené působnosti dává, nelze vyloučit takové činnosti a ty případy, kdy ohrožení chráněného zájmu je způsobováno legitimním rozhodnutím, jehož realizací právě k takovému ohrožení dochází.

Z citované judikatury podle městského soudu vyplývá, že námitka žalobce není důvodná. Městský soud zdůraznil, že pro zákaz určité činnosti či pro stanovení podmínek pro tuto činnost podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodující hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku této realizované činnosti, a to ať už povolené či

nikoliv. Zákon tedy použití daného ustanovení v tomto případě nevylučoval bez ohledu na to, zda žalobci vzniklo na základě postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávnění k pokácení stromů nebo nikoliv. Správní orgán prvního stupně tedy v daném případě nepřekročil svou pravomoc. Dozorová pravomoc České inspekce životního prostředí je podle městského soudu dána § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který odkazuje rovněž na pravomoc ukládat preventivní opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup Úřadu městské části Praha 6, odboru péče o prostředí, který předmětnou činnost dle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakázal, nezabraňuje inspekční činnosti České inspekce životního prostředí ani následnému vydání prvostupňového rozhodnutí.

Městský soud v Praze se neztotožnil ani s námitkou žalobce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně oprávněn přihlížet ke stanovisku legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, č. j. 46265/ENV/07, 2753/410/07, k právnímu režimu kácení dřevin v národní kulturní památce, které si správní orgán prvního stupně v dané věci vyžádal a které je součástí správního spisu. Správní orgán tak reagoval zejména na argumentaci žalobce, uplatněnou již v průběhu správního řízení, závazným stanoviskem (ve formě samostatného rozhodnutí) Magistrátu hl. města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu ze dne 28. 4. 2006, č. j. MHMP 67032/2006/Síb, o tom, že podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), je z hlediska zájmů státní památkové péče obnova lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera, který je národní kulturní památkou, v rozsahu projektu předloženého žalobcem za dále vymezených podmínek přípustná. Podle městského soudu je z odůvodnění správního rozhodnutí prvního stupně zřejmé, že správní orgán hodnotil předmětné stanovisko žalovaného ze dne 26. 6. 2007 v širších souvislostech případu, přičemž toto stanovisko nebylo pro správní orgán prvního stupně závazné a rovněž nebylo jediným podkladem, z něhož vycházel. Správní orgány postupovaly podle městského soudu v souladu s ustanoveními § 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), které z okruhu možných důkazních prostředků takové stanovisko nevylučují.

Městský soud s ohledem na vypořádání námitky nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu prvního stupně nesouhlasil ani s tím, že by zahájení řízení v této věci a následně vydaná rozhodnutí byla nicotná. Za vadu řízení, jež by měla způsobovat nicotnost vydaných rozhodnutí, městský soud nepovažoval ani skutečnost, že se daného správního řízení účastnilo vedle žalobce také hlavní město Praha. Městský soud rovněž neshledal, že by vedení tohoto správního řízení bránila překážka věci rozhodnuté v podobě zmiňovaného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Městský soud konstatoval, že zákon o státní památkové péči chrání jiné zájmy než zájmy ochrany přírody a krajiny a rozhodnutí orgánu státní památkové péče o přípustnosti obnovy stromořadí vydané na základě těchto jiných hledisek tedy nemůže být překážkou řízení pro orgány ochrany přírody, kterým přísluší zhodnocení daného záměru z hlediska zákonem stanovené ochrany jednotlivých dřevin.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž odkázal na kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před správním orgánem, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

V úvodu kasační stížnosti stěžovatel rekapituluje své právní i faktické kroky, které v dané věci dosud učinil a namítá, že městský soud jeho argumentaci uvedenou v žalobě, kterou zpochybňoval zákonnost žalobou napadených rozhodnutí, dostatečně nezohlednil. V této souvislosti stěžovatel připomíná, že v žalobě namítal účelové zahájení správního řízení, které vedlo, namísto podle organizačního řádu příslušného oblastního inspektorátu Praha, ředitelství České inspekce životního prostředí, jež má metodicky řídit jednotlivé oblastní inspektoráty, v tomto případě ovšem zahájilo přímo inspekční činnost, kterou se jinak běžně nezabývá, přičemž chybělo pověření k této inspekční činnosti, resp. bylo do správního spisu dodáno až dodatečně. Oblastní inspektorát Praha, s nímž stěžovatel svůj záměr konzultoval, naopak dospěl k závěru, že stěžovatel při zamýšleném kácení dřevin v souvislosti s obnovou lipové aleje neporušil zákon.

Zároveň nelze podle stěžovatele přehlédnout, že byl opomenut i věcně příslušný orgán ochrany přírody, kterým byl v daném případě Úřad městské části Praha 6. Stěžovateli byla přitom dodatečně uložena nová povinnost provést případné pokácení dřevin jen na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv mu toto oprávnění vzniklo postupem podle § 8 odst. 2 téhož zákona.

Městský soud podle stěžovatele přehlédl i podstatnou vadu správního řízení spočívající v tom, že správní orgán prvního stupně provedl důkaz stanoviskem nadřízeného odvolacího orgánu v dané konkrétní věci.

Městský soud nezohlednil ani to, že se k dané věci vztahovalo výkladové stanovisko legislativního odboru žalovaného ve věci kácení dřevin v památkově chráněných parcích a zahradách podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 4/95, pod č. 13, následně sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 12/2001, pod č. 41). Toto výkladové stanovisko však bylo zrušeno a nahrazeno s účinností od 1. 9. 2008 novým sdělením legislativního odboru žalovaného ve věci kácení dřevin rostoucích mimo les v prostředí kulturních památek, uveřejněným ve Věstníku MŽP, částce 8-9/2008, pod č. 15, které přišlo po té, co správní orgán prvního stupně zahájil řízení se stěžovatelem, s opačným výkladem, totiž že v těchto případech je nutno žádat o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem správního orgánu prvního stupně, podle něhož při vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče k obnově předmětné lipové aleje měl být orgán ochrany přírody považován za dotčený orgán, ani s názorem, podle něhož zamýšlená obnova lipové aleje ve smyslu uvedeného rozhodnutí orgánu státní památkové péče nebyla výkonem oprávnění podle zvláštních předpisů, tj. zákona o státní

památkové péči, a nepostačoval tedy souhlas orgánu ochrany přírody daný marným uplynutím patnáctidenní lhůty od oznámení kácení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatel dále trvá na tom, že správní orgán prvního stupně překročil zahájením řízení se stěžovatelem a vydáním rozhodnutí svou zákonnou pravomoc, čímž porušil rovněž § 2 odst. 2 správního řádu. Správní orgán prvního stupně porušil podle stěžovatele také § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nerespektoval práva stěžovatele nabytá v dobré víře postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Městský soud podle stěžovatele nezohlednil rovněž okolnost, že správní orgán prvního stupně dal podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve věci zmiňovaného pravomocného rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru kultury a památkové péče ze dne 28. 4. 2006, č. j. MHMP 67032/2006/Síb, o závazném stanovisku orgánu státní památkové péče ve věci obnovy předmětné lipové aleje, přičemž Ministerstvo kultury přípisem ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, sdělilo, že důvody k zahájení přezkumného řízení neshledalo. Ministerstvo kultury přitom konstatovalo, že předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se podílí na hodnotě dané kulturní památky a slouží jako urbanistický prvek vedoucí návštěvníka kláštera od vstupní brány k ústřednímu objektu daného souboru, tj. k bazilice sv. Markéty. Podle Ministerstva kultury tedy z hlediska zájmu, který magistrát jako orgán státní památkové péče hájí, nemůže být zásah do takového prvku považován za památkově nedůležitý či dokonce bezvýznamný.

Stěžovatel městskému soudu rovněž vytýká, že nezohlednil závěry ani samotného znaleckého posudku Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i. k posouzení zdravotního stavu a perspektivy jednotlivých dřevin lipové aleje, jehož zpracování danému znaleckému ústavu uložil správní orgán prvního stupně. Stěžovatel cituje tu pasáž znaleckého posudku, podle níž bylo nutno rozlišovat v daném stromořadí stromy s primárními a sekundárními korunami, u nichž byl rozdíl v jejich statice a riziku zlomu a také ve výskytu hniloby a vzniku dutin s tím, že u obou typů korun a u každého konkrétního stromu byl nutný individuální přístup k ošetřování, a to i za cenu, že koruny nebudou mít jednotnou stavbu ani rozměry. Odlišné názory na estetičnost zákroků k prodloužení života jednotlivých stromů a celkově celé aleje považoval tento znalecký posudek za subjektivní a nebyly tudíž předmětem jeho posouzení. Tyto závěry podle názoru stěžovatele jsou, byť nepřímo, v souladu se závěry Ministerstva kultury, a nepředstavují dostatečné důvody pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této věci.

Stěžovatel má konečně za to, že městský soud nesprávně zhodnotil i jeho námitku, podle níž vedení předmětného správního řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny bránila překážka pravomocně skončené věci ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, kterou představovalo zmiňované rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru kultury a památkové péče ze dne 28. 4. 2006, č. j. MHMP 67032/2006/Síb, jímž bylo o právech a povinnostech stěžovatele pravomocně rozhodnuto. Správní orgán prvního stupně nerespektoval ani pravomoci Úřadu městské části Praha 6, který byl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny orgánem ochrany přírody s výlučnou

působností ve věci kácení dřevin a který kácení lipové aleje schválil tím, že nechal marně uplynout patnáctidenní lhůtu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, neboť se plně ztotožnil se závěry městského soudu.

K tvrzení stěžovatele uvedenému v kasační stížnosti, že se stal prubířským kamenem sporu, zda je nutné posuzovat zamýšlenou obnovu dřevin především z hlediska ochrany národní kulturní památky nebo ochrany přírody, žalovaný uvádí, že takový spor zde nikdy nebyl. Předmětný záměr stěžovatele musí být naopak posuzován z obou těchto hledisek, neboť každé z těchto dvou odvětví chrání jiný společenský zájem. Rovněž skutečnost, že Ministerstvo kultury neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, nemá podle názoru žalovaného žádný vliv na posuzovanou věc. Závazné stanovisko bylo vydáno z pohledu orgánu státní památkové péče, nikoliv z pohledu orgánu ochrany přírody, vycházelo tedy z jiných hledisek než správní orgán prvního stupně při vydání předmětného rozhodnutí. Stížní námitku, podle níž jsou závěry Ministerstva kultury v nepřímém souladu se závěry znaleckého posudku Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i., považuje žalovaný za zcela nekonkrétní a nesrozumitelnou. Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče nemůže podle žalovaného představovat ani překážku věci pravomocně rozhodnuté, a to jednak proto, že závazná stanoviska ze své podstaty právní moci nenabývají, jednak proto, že toto stanovisko nebylo povolením ke kácení, a tudíž nelze říci, že by jím věc byla již jednou vyřešena.

Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by správní orgán prvního stupně opomenul v rámci řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny Úřad městské části Praha 6. Správní orgán prvního stupně je k vydání opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně oprávněn na základě § 80 odst. 1 téhož zákona a může tak učinit samostatně, žádná součinnost s Úřadem městské části Praha 6 tedy nebyla potřeba.

Žalovaný zdůrazňuje, že se stěžovatel mylně domníval, že byl oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a že mu správní orgán prvního stupně uložil novou povinnost požádat o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody krajiny. Podle žalovaného však měl stěžovatel tuto povinnost od počátku, neboť § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se na jeho záměr nevztahoval.

Žalovaný upozorňuje na to, že se městský soud s žalobní námitkou týkající se použití stanoviska legislativního odboru žalovaného řádně vypořádal. Podle žalovaného je navíc naopak žádoucí, aby se správní orgán prvního stupně v případě nejasností řídil jednotícími stanovisky žalovaného.

Žalovaný má konečně za to, že vzhledem k tomu, že v daném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro vznik práva kácet stromy bez povolení na základě postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, stěžovatel nemohl takové právo nabýt a nemohla mu tedy ani být na tomto právu způsobena újma.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

III. a) Pravomoc České inspekce životního prostředí

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně oprávněn vést řízení a následně vydat rozhodnutí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jímž stěžovateli zakázal pokácet 15 kusů lip na nádvoří břevnovského kláštera bez příslušného pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 66 zákona ochraně přírody a krajiny je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Podle § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny Česká inspekce životního prostředí dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právnickými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54, ukládat opatření podle § 66, rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 a odebírat nedovoleně držené jedince podle § 89 citovaného zákona.

V obecné rovině není pochyb o tom, že Česká inspekce životního prostředí jako jeden z orgánů ochrany přírody je oprávněna v rámci své inspekční činnosti ukládat fyzickým a právnickým osobám opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak uvádí komentář k § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny (Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2 vydání. Praha: C. H. Beck, s. 269), „*(t)oto ustanovení obsahuje jeden z nejsilnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny. Umožňuje orgánu ochrany přírody předcházet vzniku poškození přírodního prostředí či minimalizovat škodlivé vlivy na přírodu a její části, a to jak při obecné, tak při zvláštní ochraně.*“ Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, citované zčásti již městským soudem, přitom vyplývá, že k tomuto opatření může orgán ochrany přírody přistoupit vždy v případě hrozby nedovolené změny obecně nebo zvláštně chráněných částí přírody, bez ohledu na to, zda činnost, která představuje tuto hrozbu, je činností nedovolenou, nebo povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, publikovaný pod č. 767/2006 Sb. NSS,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, publikovaný pod č. 1765/2009 Sb. NSS).

Pokud je předmětem takového opatření činnost, která byla povolena či dokonce nařízena orgánem veřejné moci, pak se může jednat o situace, kdy je toto rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci nezákonné právě proto, že nezohledňuje hrozbu nedovolené změny chráněných části přírody, nebo o situaci, kdy po vydání a nabytí právní moci takového rozhodnutí došlo ke změně poměrů, za nichž bylo vydáno, a za těchto nových poměrů hrozí právě nedovolená změna chráněných částí přírody. V těchto případech nedochází uložením opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny ke zrušení původního rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci, ale vytváří se tím zákonná překážka pro jeho realizaci (viz zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02). Jakkoli tedy není původní rozhodnutí, jímž byla předmětná činnost povolena či dokonce nařízena, formálně zrušeno, dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08, že ten, jemuž v souvislosti s tímto původním rozhodnutím a následným uložením opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny vznikla škoda, má právo domáhat se vůči státu její náhrady podle příslušného zákona.

V každém případě je nezbytnou podmínkou pro uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody krajiny existence hrozby nedovolené změny chráněných částí přírody, tj. takové změny, která by byla v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, případně s jinými právními předpisy určenými přímo či nepřímo k ochraně přírody. Orgán ochrany přírody přitom může shledat hrozbu této nedovolené změny přímo v porušení hmotněprávních norem na ochranu přírody. V daném případě by tomu tak bylo tehdy, pokud by správní orgán prvního stupně (tj. Česká inspekce ministerstva životního prostředí) dospěl přímo k závěru, že pokácení některých, případně všech lip v předmětném stromořadí by bylo vzhledem k jejich hodnotě v rozporu s § 7 a § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Hrozba nedovolené změny ochrany přírody může být ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu také zapříčiněna primárně porušením procesních ustanovení určených k tomu, aby dopady předpokládané činnosti byly z hlediska hmotněprávních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny řádně posouzeny. O tento druhý případ se podle správních orgánů jedná i v nyní posuzované věci. Správní orgán prvního stupně a následně ani žalovaný totiž nedospěli, přestože si k vyhodnocení funkční a estetické hodnoty jednotlivých lip v předmětném stromořadí nechali vypracovat již zmiňovaný znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i., ke konečnému závěru o tom, že by pokácení některých či všech těchto stromů bylo v rozporu s § 7 a § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a tedy nezakázali stěžovateli bez dalšího pokácení těchto stromů, nicméně založili svá rozhodnutí na tom, že stěžovatel ani příslušný orgán ochrany přírody, tj. Úřad městské části Praha 6, nebyli oprávněni postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy vycházet z pouhého oznámení záměru pokácet předmětné dřeviny, ale že je k pokácení těchto stromů třeba povolení zmiňovaného orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v rámci něhož bude estetický a funkční význam každého jednotlivého stromu náležitě posouzen. S ohledem na tento závěr podmínil správní orgán prvního stupně ve smyslu § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny možné pokácení jednotlivých stromů tím, že k tomu bude stěžovateli vydáno pravomocné povolení orgánu ochrany přírody vydané podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že správní orgán prvního stupně, tj. Česká inspekce životního prostředí, má k takovému rozhodnutí pravomoc. Naopak zdejší soud nesdílí námitku stěžovatele, podle níž bránila v dané věci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně překážka věci rozhodnuté, jež měla spočívat v předchozím vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. m. Prahy) či v konkludentním souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (Úřadu městské části Praha 6) s oznámením o pokácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 1, 3 a 6 zákona o státní památkové péči, je pravdou, že mělo v daném případě formu samostatného správního rozhodnutí a nejednalo se tedy ani podle právního stavu v době jeho vydání (28. 4. 2006) a nabytí právní moci (22. 5. 2006) o „závazné stanovisko“ ve smyslu § 149 správního řádu. Zákon o státní památkové péči poněkud nešťastně označuje jako závazná stanoviska posouzení příslušných záměrů uvedených v § 14 odst. 1 a 2 tohoto zákona jak v případech, kdy mají tato posouzení orgánu státní památkové péče skutečně podobu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu ve smyslu § 149 správního řádu vydávaného pro jiné správní řízení vedené stavebním úřadem (územní, stavební či jiné řízení), tak pro případy, jako je nyní posuzovaná věc, kdy má toto posouzení podobu samostatného správního rozhodnutí (k tomu srov. podle dnešního právního stavu § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, publikované pod č. 2434/2011 Sb. NSS).

Kasační soud souhlasí se stěžovatelem rovněž v tom, že orgán ochrany přírody není dotčeným správním orgánem v řízení o vydání rozhodnutí podle § 14 zákona o státní památkové péči, i když se v tomto řízení posuzuje záměr obnovy lipové aleje na území národní kulturní památky (viz nařízení vlády č. 111/1991 Sb., o prohlášení Břevnovského kláštera za národní kulturní památku), tedy i kácení dosavadních dřevin. Jak již výstižně uvedlo ve svém výše zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, Ministerstvo kultury, jedná se v daném případě o nikoliv subsumované, ale řetězící se individuální správní akty, tedy stěžovatel potřeboval k uskutečnění svého záměru obnovy lipové aleje obě tato rozhodnutí, tj. souhlas orgánu státní památkové péče s úpravou prostředí národní kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči i povolení orgánu ochrany přírody ke kácení dosavadních stromů podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně výslovný či konkludentní souhlas tohoto orgánu vydaný postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by se na daný případ toto ustanovení vztahovalo. Jakkoli je vhodné a v některých případech i nutné, aby oba zmiňované správní orgány v souladu s principem dobré správy vyjádřeným mj. v § 8 správního řádu svá stanoviska v nezbytně nutné míře koordinovaly tak, aby v případě protichůdných zájmů na ochraně přírody a na ochraně památek dospěly nakonec k určitému kompromisnímu řešení přijatelnému i pro žadatele, není možné říci, že by v těchto případech rozhodnutí jednoho z těchto správních orgánů bylo závazným podkladem pro rozhodnutí druhé.

Ani tyto závěry, ani skutečnost, že Ministerstvo kultury neshledalo důvodným podnět České inspekce životného prostředí k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve věci zmiňovaného pravomocného rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru kultury a památkové péče, však nic nemění na tom, že předmětem daného

rozhodnutí orgánu státní památkové péče mohlo být a také bylo v souladu s § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči toliko dílčí posouzení záměru stěžovatele na obnovu lipové aleje z hlediska zájmů státní památkové péče, tj., z hlediska zájmů ochrany národní kulturní památky Břevnovský klášter, nikoliv z hlediska zájmů ochrany přírody.

Zmiňované rozhodnutí orgánu státní památkové péče tedy samo o sobě stěžovatele ještě neopravňovalo k pokácení předmětné lipové aleje, tím méně pak může představovat překážku věci rozhodnuté ve vztahu k řízení vedenému Českou inspekcí životního prostředí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo řečeno, k provedení záměru stěžovatele bylo v každém případě dále třeba buďto povolení příslušného orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo souhlas tohoto orgánu, ať již výslovný nebo konkludentní, s oznámením tohoto kácení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že se na tuto věc § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahoval, že byla tedy naplněna alespoň jedna z výjimek vůči obecnému povolovacímu režimu, které jsou v tomto ustanovení uvedeny.

V této souvislosti správní orgán prvního stupně i žalovaný zpochybňovali nejen to, že byly v daném případě splněny podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i to, že stěžovatel svůj záměr kácení dřevin vůbec příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, řádně oznámil. Je pravdou, že oznámení o obnově lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera ze dne 10. 5. 2006, podepsané správcem kláštera a doručené Úřadu městské části Praha 6 téhož dne, byť k němu mělo být podle údaje na tomto oznámení přiloženo zmiňované rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy jakožto orgánu státní památkové péče, neobsahuje náležitosti, které na oznámení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny klade § 8 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Není ani jasné, zda byl k oznámení vůbec přiložen vlastní popis záměru obnovy stromořadí před bazilikou sv. Markéty zpracovaný pro stěžovatele jeho obchodními partnery, kteří mu poskytovali zahradnické služby. V každém případě je však třeba vycházet z toho, že Úřad městské části Praha 6 na toto oznámení v zákonné lhůtě 15 dnů (§ 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) nijak nereagoval, nevyzval stěžovatele podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu k odstranění vad daného podání, tedy k doplnění jeho obligatorních náležitostí, ani stěžovatele neupozornil na to, že by nebyly vůbec splněny zákonné podmínky k postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak se posléze domnívali Česká inspekce životního prostředí a žalovaný. Nelze tedy dojít k jinému závěru, než že, vzhledem k pasivitě příslušného orgánu ochrany přírody, marným uplynutím lhůty podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke vzniku oprávnění stěžovatele k pokácení předmětného stromořadí skutečně došlo a možnost realizace tohoto oprávnění byla pozastavena až předběžným opatřením České inspekce životního prostředí ze dne 9. 3. 2007, č. j. 10/OOP/0708611.02/07/RHU, kterým bylo stěžovateli uloženo zdržet se pokácení předmětné aleje, a následně v právní rovině zcela znemožněna konečným rozhodnutím tohoto správního orgánu vydaným na základě § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny.

I přes tento závěr ovšem nelze považovat konkludentní souhlas Úřadu městské části Praha 6 s kácením předmětného stromořadí podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za překážku vydání rozhodnutí České inspekce životního prostředí podle § 66

téhož zákona. Jak již bylo konstatováno, Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti rozhodnutím podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí či postupu jiných orgánů veřejné moci. Z toho podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vyjímat ani situace, kdy oprávnění k určité činnosti představující hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody vzniklo na základě rozhodnutí či postupů jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.

III. b) Možnost postupu podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny

Česká inspekce životního prostředí tedy byla oprávněna i za dané situace uložit stěžovateli opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, ovšem pouze za předpokladu, že byla splněna jediná a základní podmínka pro takové opatření, tedy existence hrozby nedovolených změn chráněných částí přírody. Tu, jak již bylo konstatováno, správní orgány spatřovaly v tom, že nebyly dány podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a že tedy pokácení předmětných stromů mělo podléhat povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž by byl funkční a estetický význam jednotlivých dřevin náležitě posouzen (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, publikovaný pod č. 1788/2009 Sb. NSS). Tomu odpovídá i výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Jakkoli tedy nelze pochybovat o tom, že Česká inspekce životního prostředí má obecně pravomoc takové rozhodnutí, jaké je nyní posuzováno, vydat, je pro přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí v dané věci rozhodující, zda skutečně oprávnění ke kácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vzniklo na základě pochybení Úřadu městské části Praha 6 a tedy v rozporu se zákonem, nebo zda byly naopak dány zákonné podmínky pro postup podle tohoto ustanovení.

Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Podle § 8 odst. 2 zákona ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009, povolení není třeba ke kácení dřevin z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, a z důvodů zdravotních nebo při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů. Kácení z těchto důvodů musí být oznámeno písemně nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody, který je může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že byl oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazoval přitom mj. na výjimku z povolovacího režimu, která se podle daného ustanovení vztahovala na výkon oprávnění podle zvláštních předpisů. Stěžovatel má za to, že za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů je třeba

považovat i postup podle zákona o státní památkové péči, kterým je obnova lipové aleje jakožto součásti národní kulturní památky. Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí, ztotožňuje se naopak se závěrem žalovaného, že výkonem oprávnění podle zvláštních předpisů nejsou míněna oprávnění a zároveň povinnosti vlastníka nemovité kulturní památky, ale výhradně přímo v jiných právních předpisech upravená oprávnění ke kácení, resp. odstraňovaní dřevin, na která citované znění § 8 odst. 2 zákona ochraně přírody a krajiny v poznámce pod čarou odkazovalo. V dnešním znění již toto ustanovení obdobnou formulaci neobsahuje a namísto ní uvádí přímý výčet těchto zvláštních oprávnění - při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků a k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav – opět s odkazem na příslušné právní předpisy.

Nejvyšší správní soud nepokládá ani za rozhodující, že došlo ke změně názoru žalovaného na výklad toho, co se považovalo „za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů“ v souvislosti s péčí o nemovité kulturní památky. Jakkoli se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem vyjádřeným v posledním sdělení legislativního odboru Ministerstva životního prostředí uveřejněným ve Věstníku MŽP, částce 8-9/2008, pod č. 15, podle něhož je k provedení kácení dřevin na nemovité kulturní památce, nevztahují-li se na věc jiné důvody postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, třeba zásadně povolení podle § 8 odst. 1 téhož zákona, je zároveň nutno konstatovat, že předchozí sdělení legislativního odboru Ministerstva životního prostředí (sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 12/2001, pod č. 41, před tím sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 4/95, pod č. 13) sice v určitých případech připouštěla, že kácení dřevin může být výkonem zvláštního oprávnění podle zákona o státní památkové péči, ovšem výhradně pokud jde o kácení dřevin v památkově chráněných parcích a zahradách, pokud se provádí obnova nebo údržba této kulturní památky, což nebyl případ stěžovatele.

Pokud jde o již zmiňované stanovisko legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, č. j. 46265/ENV/07, 2753/410/07, k právnímu režimu kácení dřevin v národní kulturní památce, které si správní orgán prvního stupně vyžádal přímo v dané věci, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem potud, že nejde o zcela běžný postup ve správním řízení a že by se metodická činnost nadřízeného správního orgánu ve vztahu ke správnímu orgánu podřízenému, vůči němuž je nadřízený orgán zároveň orgánem odvolacím, měla v zásadě omezovat na obecnou rovinu výkladu právních předpisů či vytváření vzorových postupů apod. a že by se nadřízený správní orgán (byť jeho jiný útvar) zásadně neměl vyjadřovat ke konkrétním věcem, u nich může následně rozhodovat o odvolání. Na straně druhé lze konstatovat, že v daném případě nemělo vydání stanoviska legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, podle něhož na případ stěžovatele nedopadají výše zmíněná obecná sdělení téhož útvaru žalovaného k možnému postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny při kácení dřevin na nemovité kulturní památce, vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů o věci samé. Lze souhlasit s městským soudem, že takto vyjádřený dílčí právní názor legislativního odboru žalovaného nebyl pro správní orgán prvního stupně závazný, navíc se skutečně jednalo o právní hodnocení, nikoliv o důkaz, který by měl přispět k objasnění skutkové stránky věci. Založení tohoto stanoviska do správního spisu tedy neznamená, že jde o listinný důkaz, kterým bylo v daném správním řízení prováděno dokazování, jak nesprávně

argumentoval stěžovatel, ale též městský soud. Ani tato nepřesnost v odůvodnění rozhodnutí městského soudu ovšem neměla vliv na správnost jeho závěru o nedůvodnosti dané dílčí žalobní námitky.

Je třeba se ovšem dále zabývat tím, zda se na případ stěžovatele nevztahovaly další možné výjimky z povolovacího režimu kácení dřevin vyjádřené v § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup podle tohoto ustanovení je možný z důvodů pěstebních, to je mj. za účelem obnovy porostů, a dále z důvodů zdravotních. V těchto souvislostech je nutno připomenout závěry znaleckých posudků vypracovaných v této věci, jimiž argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti a které se týkaly mj. stáří a zdravotního stavu jednotlivých stromů i daného lipového stromořadí jako celku a jeho další perspektivy či možnosti obnovy.

Posudek znalce Ing. Samuela Buriana ze dne 28. 3. 2006, jehož vypracování zadal stěžovatel na počátku svého záměru, dospěl k následujícím zjištěním a závěrům: „*Posuzovaná alej je do jisté míry atypická značnou věkovou rozrůzněností, ale i nepravidelným sponem jednotlivých stromů. (...). Důsledkem postupné dosadby chybějících stromů je to, že ani mladší stromy nejsou kvalitní a část mladších stromů má silně poškozený habitus a zdeformované koruny v důsledku silného konkurenčního tlaku sousedních vzrostlých stromů. Zdravotní stav posuzovaných stromů je celkově velmi špatný, starší stromy vykazují rozsáhlé hniloby a jsou poškozeny nevhodně prováděným řezem, mladší stromy trpí zčásti jejich konkurencí a všechny stromy mají poškozený kořenový systém v důsledku snížení terénu v kořenové zóně a v důsledku rekonstrukce cesty (....).*“ Dále následuje detailní popis stavu jednotlivých stromů. Posudek dále pokračuje hodnocením nutných opatření k zachování či případně obnově daného stromořadí: „*U staré generace stromů (číslo 1, 3, 5 a 13) hrozí vážné nebezpečí zlomu a pádu silných kosterních větví a k ohrožení zdraví, případně i života procházejících osob. Toto nebezpečí lze eliminovat radikálním zkrácením větví a odlehčením koruny. (...). Zajištění provozní bezpečnosti odlehčením korun představuje jen odstranění akutního nebezpečí, ale neřeší stav aleje jako celku. Jak vyplývá z popisu jednotlivých stromů, naprostá většina stromů trpí buďto vážnými problémy zdravotními, nebo vážnými habituálními defekty (a to i nejmladší generace dodatečně dosazovaných stromů). Všechny posuzované stromy bez výjimky jsou vážně poškozeny výraznými změnami stanoviště (snížení terénu, zemní práce pokládání betonu při obnově komunikace). Tyto změny působí dlouhodobě a stromy na ně reagují s velkým zpožděním i mnoha let. Posuzovaná alej také zcela postrádá dva významné atributy každého stromořadí, kterými jsou jednotný spon stromů a stejná velikost (věk) vytvářející pravidelný rytmus. Stromy 1, 3, 5 a 13 dospívají do fáze pozdního stáří až rozpadu a je jen otázkou času, kdy je bude nutné úplně odstranit. Částečná dosadba stromořadí je naprosto nevhodným řešením nejen proto, že se ztrácí ony dva významné atributy aleje (jednotný spon a velikost), ale také proto, že nové stromy v těsném sousedství dospělých stromů velmi trpí, špatně rostou a deformují se. Z uvedených důvodů se jako nejvhodnější řešení jeví jednorázová obnova celé aleje – odstranění všech stromů bez výjimky, odfrézování pařezů a výsadba nových stromů do předem připravených jam se 100% výměnou půdy.*“

Posudek znalce Ing. Luboše Fendrycha ze dne 7. 2. 2006, jehož vypracování rovněž zadal stěžovatel na počátku svého záměru, detailně posuzoval zdravotní stav a hodnotu pouze tří lip, a to těch, jejichž stav považoval za havarijní (strom č. l, 5 a 13), ostatní stromy hodnotil pouze rámcově, a dospěl přitom k následujícím zjištěním a závěrům: „*Uvedené tři lípy č. 1, 5 a 13 jsou v havarijním stavu, doporučuji je vykácet. Redukční a*

odlehčovací řez je nutné provést ještě u lip srdčitých č. 2, 3 a 12. V případě rekonstrukce části stromořadí, tvořeného lípami srdčitými, by bylo vhodné je také vykácet a vysadit nové lipové stromořadí. Druhou polovinu stromořadí tvoří lípy č. 6, 7, 8, 14, 15, 16, u kterých doporučuji provést zdravotní a odlehčovací řez, jejich je podstatně lepší (sadovnická hodnota 3 body), mají výrazně delší perspektivu, jejich koruny nebyly deformovány radikální redukčním řezem."

Konečně již výše zmiňovaný znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i. ze dne 30. 5. 2007, jehož zpracování danému znaleckému ústavu uložil správní orgán prvního stupně, se detailně věnoval posouzení stavu a hodnoty 15 z původních 16 stromů (strom č. 15 byl v době šetření znaleckého ústavu již vykácen) a dospěl k následujícím zjištěním a závěrům: „*Předmětné lípy (Tilia sp.) v areálu břevnovského kláštera v počtu 15 jedinců jsou součástí aleje, vysazené podél přístupové cesty od hlavní brány k bazilice sv. Markéty (...). Naše domácí druhy lip jsou dlouhověké dřeviny, s vysokou schopností regenerace. V našich podmínkách mohou žít až několik set let, a to i s centrálními dutinami, jejichž vznik je u starších lip zcela běžný. Předmětné alejové stromy jsou různého stáří (obvody kmenů se pohybují od 101 cm do 364 cm) a jsou vysazeny v různém sponu (různá velikost mezi vysazovanými stromy). V nejmenším sponu byly vysazovány nejstarší stromy, u kterých se zřejmě předpokládalo pravidelné umělé tvarování a zapěstování malých korun. Nasvědčuje tomu také skutečnost, že u starších stromů byly hluboko sesazeny primární koruny. Během dalších let, kdy pravidelné tvarování korun bylo přerušeno a péče o stromy nedostatečná, se u předmětných lip vyvinuly velké sekundární koruny. Mladší lípy, které byly postupně dosazovány za vykácené stromy, byly již vysazovány ve větším sponu a jejich koruny byly víceméně ponechány přirozenému výboji a zůstaly jim tak primární koruny. Přibližný věk předmětných stromů se pohybuje kolem 50 až 150 let. V současnosti v aleji roste 5 lip se sekundárními korunami, jedná se o stromy nejstarší a starší (strom č. 1, 2, 3, 12 a 13). Mladší lípy (9 jedinců) mají primární koruny (strom č. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16) (...). Z uvedeného vyplývá, že zdravotní stav a stabilita předmětných lip jsou v různém rozsahu ovlivněny přirozeně jejich stářím, dále špatně provedenými zákroky, nedostatečnou nebo chybějící péčí a zčásti také méně příznivými podmínkami stanoviště. Perspektiva dalšího vývoje předmětných lip ve smyslu biologickém je závislá nejen na kvalitě další péče, ale také na řadě ostatních faktorů, jejichž dopad lze jen obtížně předpovídat (klimatické faktory, imise, infekce). Je nutné rozlišovat stromy s primárními a sekundárními korunami. Mezi oběma typy není rozdíl jen habituelní (přirozená a nepřirozená stavba koruny), ale také v jejich statice a v riziku zlomu, a to zejména při výskytu hniloby a vzniku dutin. Proto u obou typů koruny a u každého konkrétního stromu je nutný individuální přístup k ošetřování, a to i za cenu, že koruny nebudou mít jednotnou stavbu a podle okolností ani rozměry. Jedině tak lze zajistit a zlepšit jejich perspektivu. (...) Odlišné názory na estetičnost zákroků k prodloužení života jednotlivých stromů a celkově celé aleje jsou do značné míry subjektivní a jejich posouzení není předmětem tohoto posudku.*"

Z uvedeného je zřejmé, že předmětné znalecké posudky se z větší části shodují v popisu celkového stavu jednotlivých stromů a docházejí k závěru, že určitými zdravotními problémy a vzhledovými defekty trpěly jak staré stromy, tak i stromy mladší, byť charakter a intenzita těchto problémů se u jednotlivých stromů výrazně lišily. U starších stromů byly tyto problémy vedle samotného jejich stáří způsobeny zásahy do jejich korun a nedostatkem následné péče, přičemž výsledkem působení těchto faktorů byla narušená statika těchto stromů vyvolávající ohrožení jejich okolí, u mladších stromů se na jejich zdravotním stavu projevily zejména nepříznivé vlivy daného stanoviště, včetně

zastínění ze strany starších stromů. Naopak posudky se rozcházejí v doporučeném řešení popsaných problémů. Zatímco posudek Ing. Buriana sice připouštěl i u starších stromů možnost provedení redukčního řezu a další následné péče o tyto stromy, která by prodloužila jejich perspektivu, jednoznačně však preferoval, obdobně jako orgán státní památkové péče, z hlediska estetické hodnoty aleje jako celku její úplnou obnovu, tj. vykácení všech stromů a jejich nahrazení novými jedinci shodného stáří a velikosti, sázenými v jednotném sponu, Ing. Fendrych považoval za zcela nezbytné pokácení pouze tří nejvíce poškozených stromů a za vhodné pokácení a obnovu té části aleje, která by tvořena staršími stromy, naopak doporučoval ponechat část stromořadí se stromy mladšími. Nakonec posudek znaleckého ústavu jednoznačně preferoval zachování všech stromů (s výjimkou stromu č. 1, o němž posudek konstatuje, že není dlouhodobě perspektivní), a to i za cenu poměrně náročných úprav a dalšího ošetřování zejména starších stromů se sekundárními korunami a i za cenu toho, že koruny nebudou mít jednotnou stavbu, případně ani rozměry. I když posudek znaleckého ústavu neměli stěžovatel ani Úřad městské části Praha 6 v době postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k dispozici, neboť byl vypracován až později, i tento posudek vypovídá o zdravotním stavu jednotlivých stromů, jejichž pokácení bylo oznámeno, a je nutno ho tedy brát při posuzování možných důvodů pro použití tohoto ustanovení v úvahu.

Nelze tedy říci, že by v daném případě zdravotní důvody jednoznačně ospravedlňovaly - pro oznámený záměr vykácení celé aleje - postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nanejvýš by bylo možné se na tyto důvody odvolat, pokud by stěžovatel oznámil vykácení jen několika nejvíce poškozených stromů.

Zbývá tedy možný postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny z důvodů pěstebních, tj. za účelem obnovy porostů. Podle názoru žalovaného vyjádřeného na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí použití pěstebních důvodů v daném případě nelze přisvědčit s ohledem na druh dřevin a pozemku, resp. celkový charakter místa samého. Žalovaný je toho názoru, že v daném případě se nejedná o obnovu či výchovnou probírku porostů, protože kácení není, na rozdíl od opatření k pravidelné obnově ovocných sadů či záměrného utváření tzv. živých plotů, součástí pěstování těchto dřevin. Tento výklad ovšem považuje Nejvyšší správní soud za příliš zužující. Jak výstižně uvedlo ve svém opakovaně zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, Ministerstvo kultury, předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se navíc podílí na hodnotě dané kulturní památky. Lipové stromořadí, přestože je součástí živé přírody, je tedy dílem lidských rukou obdobně jako ovocné sady či živé ploty a má obdobně jako tyto porosty svou životnost, byť ji lze počítat na více lidských generací. Tato delší doba životnosti ovšem nic nemění na tom, že nakonec každé takové stromořadí vlivem přirozeného procesu stárnutí či případně za spolupůsobení dalších negativních faktorů dospěje do stádia, kdy je nezbytná anebo přinejmenším vhodná jeho celková obnova. Na takové případy, je-li záměr, proč je nutné či vhodné obnovit předmětné stromořadí jako celek, tj. vykácet dosavadní stromy a vysadit stromy nové, dostatečně zdůvodněn, případně se též opírá o příslušné odborné posouzení, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu možné ustanovení § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny použít.

Zároveň se Nejvyšší správní soud domnívá, že právě o takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci. Jakkoli odborné posudky připouštěly možnost prodloužení životnosti dané aleje, stěžovatel považoval ve shodě s jedním z těchto posudků za nejvhodnější řešení obnovu celého stromořadí tak, aby dosavadní stromy, vysazené v nejednotném sponu, navíc různého stáří, vzhledu i zdravotního stavu (jež bylo ovšem u některých stromů nutno považovat za velmi vážný a nebezpečný pro okolí), byly nahrazeny novými mladými stromy stejného věku a sázenými v jednotném sponu. Stěžovatel tedy ve svém záměru vědomě upřednostnil před estetickou a přírodní (funkční) hodnotou jednotlivých dosavadních stromů estetickou hodnotu daného stromořadí jako celku, jeho pravidelnost korespondující navíc, dle názoru stěžovatele, s nímž se ztotožnilo rozhodnutí orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. města Prahy) i jemu předcházející odborné vyjádření Národního památkového ústavu, s estetickou hodnotou národní kulturní památky Břevnovského kláštera, jehož okolí alej dotváří. Záměrem stěžovatele tedy nebylo pouhé vykácení těchto lip a využití daného prostoru pro jiné účely, ale skutečně celková obnova stromořadí, tedy nahrazení dosavadních stromů v téže lokalitě stromy novými.

Za těchto okolností byl stěžovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy v souladu s tímto ustanovením oznámit záměr obnovy porostu, tj. lipové aleje příslušnému orgánu ochrany přírody, v daném případě Úřadu městské části Praha 6. To samozřejmě neznamená, že by tento správní orgán musel nutně s oznámením stěžovatele vyjádřit výslovný či konkludentní souhlas. Pokud by tento správní orgán dospěl ve správním řízení, jehož součástí by muselo být nutně vydání předběžného opatření k zabránění okamžitému pokácení stromů, na základě shromážděných podkladů k závěru, že přírodní a estetická hodnota všech, případně některých jednotlivých stromů převyšuje hodnotu budoucí aleje, např. právě pro to, že jde o stromy staré, výrazně zvyšující přírodní a estetickou hodnotu daného místa (i když nejde přímo o významný krajinný prvek či o památné stromy), by byl oprávněn podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny kácení omezit pouze na některé stromy nebo zcela zakázat.

Z pozdějších vyjádření Úřadu městské části Praha 6 založených ve správním spise nicméně vyplývá, že tento orgán ochrany přírody k takovým k závěrům nedospěl, naopak považoval stejně jako stěžovatel a orgán státní památkové péče za nejvhodnější řešení celkovou obnovu aleje, což bylo patrně důvodem, proč zůstal v rámci postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nečinným. I za těchto okolností by byla Česká inspekce životního prostředí následně oprávněna zákaz pokácení některých nebo všech stromů stěžovateli uložit formou opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by shromáždila v tomto řízení dostatečné podklady pro závěr, že pokácení těchto stromů odporuje zákonným požadavkům na ochranu dřevin. Správní orgán prvního stupně ovšem nebyl oprávněn vydat předmětné rozhodnutí, jímž pokácení jednotlivých stromů podmínil vydáním povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K takovému rozhodnutí chyběla nezbytná zákonná podmínka, totiž hrozba nedovolené změny chráněných částí přírody, neboť, jak již bylo vysvětleno, stěžovatel byl v daném případě oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jednalo se tedy o postup, jímž vzniklo oprávnění kácet dřeviny způsobem zákonem dovoleným. Námitku stěžovatele k oprávněnosti postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, naopak rozhodnutí správních orgánů

v dané věci je třeba považovat z uvedených důvodů za nezákonná a nemůže tudíž obstát ani rozsudek městského soudu, který měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.

III. c) Vedení řízení ředitelstvím České inspekce životního prostředí

Zbývá vypořádat námitku stěžovatele, podle níž správní řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny účelově zahájilo a vedlo, namísto podle organizačního řádu příslušného oblastního inspektorátu Praha, ředitelství České inspekce životního prostředí.

Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že zákon nerozlišuje, která složka České inspekce životního prostředí je příslušná k danému správnímu řízení. Nicméně podle § 15 odst. 2 správního řádu úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. V tomto případě řízení vedli pracovníci jiného útvaru, než který je k tomu podle organizačního řádu určen. Podle tehdy platného organizačního řádu České inspekce životního prostředí, který je založen ve správním spisu, ředitelství zajišťovalo integrovaný výkon všech činností České inspekce životního prostředí, a to tím, že jeho odborné sekce pro jednotlivé složky životního prostředí, mj. odborná sekce ochrany lesa a přírody, působily jako řídící a metodické organizační složky, naopak přímá inspekční činnost, včetně navazujících správních řízení, byla organizačním řádem svěřena do působnosti pracovníků (inspektorů) jednotlivých oblastních inspektorátů. Zahájení řízení ředitelstvím České inspekce životního prostředí v daném případě lze skutečně považovat za nestandardní krok také vzhledem k tomu, že je ze správního spisu zřejmé, že pracovníci oblastního inspektorátu Praha měli na věc jiný názor než pracovníci ředitelství, neboť se účastnili společně s představitelem Úřadu městské části Praha 6 dne 11. 12. 2006 šetření přímo na daném místě v areálu břevnovského kláštera a po vysvětlení ze strany stěžovatele dospěli z hlediska zájmů ochrany přírody k závěru obdobnému, jaký před nimi učinil z hlediska zájmů ochrany kulturní památky orgán státní památkové péče, totiž že se jako nejvhodnější řešení jeví celková obnova lipové aleje.

V každém případě, pokud řízení nevedly úřední osoby k tomu přímo oprávněné podle vnitřních předpisů správního orgánu prvního stupně, měly být tyto úřední osoby podle § 14 odst. 2 správního řádu k tomu pověřeny vedoucím daného správního orgánu. Podle § 14 odst. 4 správního řádu o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje. V dané věci byl do správního spisu založen záznam datovaný dnem 27. 3. 2007 o rozhodnutí ředitele České inspekce životního prostředí, jímž měly být určeny konkrétní oprávněné úřední osoby ředitelství České inspekce životního prostředí k vedení daného správního řízení, přičemž takové rozhodnutí mělo být vydáno ústně již k datu zahájení řízení, tj. dne 9. 3. 2007. Je také třeba konstatovat, že tento úřední záznam je založen až na samém konci jinak chronologicky řazeného a číslovaného spisu, sám neobsahuje pořadové číslo a nefiguruje ani na spisovém přehledu, nelze tedy jednoznačně vyvrátit námitku stěžovatele, že k zařazení tohoto úředního záznamu do spisu i k samotnému určení oprávněných úředních osob došlo až dodatečně.

Ovšem vzhledem k předchozím závěrům Nejvyššího správního soudu by nemělo pro danou věc žádný smysl zabývat se dále do podrobností otázkou, zda v souvislosti

s určením oprávněných úředních osob došlo k takové vadě správního řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí správních orgánů o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů jsou v každém případě nezákonná z důvodů hmotněprávních, tj. pro absenci nezbytné zákonné podmínky pro jejich vydání spočívající v existenci hrozby nedovolených změn chráněných částí přírody.

IV. Závěr a náklady řízení

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost jako celek je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného a případně i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na něž se důvod nezákonnosti také vztahuje, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, v každém případě však budou muset správní řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit, neboť odpadl jeho důvod. Stěžovatel totiž zákaz kácení předmětných stromů bez povolení orgánu ochrany přírody, jenž mu byl uložen nyní rušeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, nerespektoval, a tyto stromy pokácel a nahradil již nakoupenými sazenicemi. V tomto jednání správní orgány shledaly naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně přírody a krajiny, za který byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč. Rozhodnutí správních orgánů ve věci uložení pokuty jsou však předmětem jiného řízení, které Nejvyšší správní soud vede pod sp. zn. 5 As 83/2011.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl v řízení před městským soudem i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou JUDr. Alenou Štumpfovou, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokátky za zastupování ve výši 3 x 2100 Kč za tři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], v paušální náhradě hotových výdajů advokátky ve výši 3 x 300 Kč za tři úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a v náhradě za daň z přidané hodnoty ve výši 1440 Kč. Dále stěžovateli náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 2000 Kč a kasační stížnosti ve výši 3000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 13 640 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. srpna 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu