

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců **a) Okrašlovacího spolku Zdíkovska, o. s.**, se sídlem Zdíkov 235, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Tábor, Příběnická 1908, **b) RNDr. Z. K., Ph.D.**, **c) Akad. arch. I. A.**, proti žalované **Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava**, se sídlem Vimperk, 1. Máje 260, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 9. 2012, č. j. 10 A 64/2011 – 99,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), se žalobci u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali vydání rozhodnutí, kterým by soud žalované zakázal asanaci a kácení (nahodilou těžbu) stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů stanovených v § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a současně do ukončení postupu podle § 45i citovaného zákona. Žalobci navrhli též vydání předběžného opatření, kterým by krajský soud do doby vydání rozsudku v uvedené věci zakázal asanaci a kácení stromů v uvedené oblasti. Krajský soud

usnesením ze dne 21. 11. 2011, č. j. 10 A 64/2011 – 43, žalobu odmítl a návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Toto usnesení bylo ve výrocích o odmítnutí žaloby, nákladech řízení a vrácení soudního poplatku ke kasační stížnosti žalobce a) zrušeno Nejvyšším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, č. j. 2 Aps 1/2012 - 40, a věc byla krajskému soudu v tomto rozsahu vrácena k dalšímu řízení; ve zbytku byla kasační stížnost odmítnuta. Krajský soud v rámci nového projednání věci rozsudkem ze dne 4. 9. 2012, č. j. 10 A 64/2011 - 99, žalobu zamítl.

Krajský soud se v odůvodnění nově vydaného rozsudku nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky, za nichž může ve věci meritorně rozhodnout. Uvedl, že z § 82 s. ř. s. plyne, že postavení žalobce jako účastníka řízení je dáno jeho tvrzením. V průběhu řízení je tedy nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby má, což zahrnuje i úvahu, zda se žalovaná tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustila. Krajský soud se tedy nejprve zabýval tím, zda asanace a kácení stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava může být vůbec zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Uvedl, že žalobci spatřují nezákonný zásah do svého práva na příznivé životní prostředí v tom, že žalovaná jednáními, prováděnými v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny a právními předpisy Evropské unie, zasahuje do ochrany podmínek Národního parku Šumava, zvláště chráněných druhů a do předmětu ochrany evropsky významné lokality a ptačí oblasti Šumava, a to konkrétně asanací a kácením stromů napadených kůrovcem; považují se též zkráceni na svých právech plynoucích ze směrnice ze dne 27. 6. 1985, č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „ Aarhuská úmluva“).

Dle názoru krajského soudu popsané počínání žalované nelze považovat [ve vztahu k žalobcům b) a c)] za *zásah*, neboť žalobci nemusí nic konat, ničeho se zdržet ani nic strpět. K tomu poznamenal, že smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivních veřejných práv a účastník je aktivně legitimován pouze tehdy, pokud úkony správních orgánů vůbec může dojít k *zásahu* do jeho právní sféry. V daném případě jde o právo (i povinnost) žalované rozhodnout o tom, které stromy budou odstraněny v případě, kdy dochází k bezprostřednímu ohrožení lesů kůrovcem, proto nelze tuto činnost považovat za nezákonný zásah. Touto činností žalovaná plní svou povinnost v lesích v majetku státu, přičemž není zaměřena přímo vůči žádné osobě a žalobci tak nejsou kráceni na svých právech, a to ani na právu na příznivé životní prostředí, ani na právu na spravedlivý proces. Z tohoto důvodu tedy nejsou žalobci b) a c) v dané věci aktivně legitimováni; jen na základě místa jejich bydliště a zájmu o Národní park Šumava nelze dovodit, že činnost žalované je zaměřena proti nim. V případě žalobce a) krajský soud uvedl, že byť jde o občanské sdružení, které má práva podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemá aktivní legitimaci, pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, neboť toto právo náleží pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organizmy, které (na rozdíl od osob právnických) podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.

Krajský soud dále uvedl, že znění čl. 10a směrnice EIA doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, až na dovětek, že *„členské státy stanoví, v jaké fázi mohla být rozhodnutí, (...) nebo nečinnosti napadeny.“* Z toho plyne, že přezkoumání konkrétních aktivit postačí až ve fázi, kdy dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Do sféry práv žalobců činností žalované zasaženo nebylo, proto byl jejich odkaz na směrnici EIA a Aarhuskou úmluvu nedůvodný. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Nově vydaný rozsudek napadl žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že nemůže jít o nezákonný zásah žalované a že stěžovatel nemá žalobní legitimací k podání žaloby, pokud jde o tvrzený zásah do práva na životní prostředí. Cituje z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011, č. C-240/09. Z této citace mj. plyne, že v projednávané věci jde o činnost, která je regulována jak unijním, tak vnitrostátním právem. Aarhuská úmluva je součástí unijního práva; jedná se o tzv. smíšenou smlouvu, která zavazuje jak Evropskou unii, tak členské státy. Vnitrostátní úprava čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nesmí být taková, aby prakticky znemožňovala nebo činila nadměrně obtížnou možnost využití soudního přezkumu. Úkolem vnitrostátních soudů je vyložit národní právní úpravu takovým způsobem, aby v největší možné míře odpovídala cílům čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Stěžovatel tak především namítá rozpor napadeného rozsudku krajského soudu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který stanoví, že *každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům, nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.* Z hlediska unijního práva je, dle jeho názoru, podstatné, že sporné činnosti probíhaly v území, které je součástí soustavy NATURA 2000, regulované směrnicí Rady 92/43/EHS; konkrétně se jedná o evropsky významnou lokalitu Šumava a též ptačí oblast Šumava. Stěžovatel uvádí, že z unijní úpravy plyne mj. povinnost před provedením činností provést odpovídající hodnocení (čl. 6 posledně zmíněné směrnice). Také vnitrostátní úprava vyžaduje odpovídající posouzení, a to v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; zde však žádné posouzení provedeno nebylo. Kromě toho došlo současně k porušení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (výjimka ze zákazu hospodařit v národním parku způsobem využívajícím intenzivní technologie a výjimka ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů). Podle stěžovatele došlo ze strany správních orgánů k opomenutí, které je v rozporu s vnitrostátním i unijním právem. Tím, že krajský soud žalobu zamítl, postupoval v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, když stěžovateli neumožnil přístup k soudnímu řízení, kde by proti zmíněným opomenutím mohl vznést námitku. To vše v situaci, kdy neexistuje žádná jiná možnost takovou námitku vznést.

Dále stěžovatel namítá rozpor rozsudku krajského soudu s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, podle kterého *každá strana podle své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mohly dosáhnout toho, že soud, nebo jiný nezávislý a nestranný orgán*

zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6. Dle čl. 6 se povinnost posuzování vztahuje na činnosti uvedené v příloze č. I. Podle ní podléhá posuzování též jakákoli činnost, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou. Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, posuzování podléhají také činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou samostatně, nebo ve spojení s jinými, významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ve smyslu čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 6 a přílohou č. I. Aarhuské úmluvy tak byla vnitrostátní úpravou stanovena další činnost posuzování a dotčená veřejnost tak musí mít možnost dosáhnout soudního přezkumu. Takový přezkum byl však stěžovateli odepřen.

Stěžovatel si je vědom toho, že dosavadní výklady podmínek stanovených s. ř. s. se na daný případ aplikují obtížně. Vychází však z toho, že s ohledem na výše citované rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie je z důvodu efektivní soudní ochrany v oblastech regulovaných unijním právem povinností soudů vykládat vnitrostátní právní předpisy tak, aby v co největší možné míře naplňovaly cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel si je vědom i druhé možnosti, jak podle českého právního řádu dosáhnout soudního přezkumu, tedy využití institutu žaloby proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.; tento institut však dopadá na jiné situace. Krajský soud uvedl, že stěžovatel nemusel na základě činnosti žalované nic konat, ničeho se zdržet ani něco strpět. S tímto názorem stěžovatel nesouhlasí a uvádí, že je povinen strpět zásah do práva na příznivé životní prostředí a dále do práv, která vyplývají z toho, že je ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy dotčenou veřejností (čl. 9 odst. 2 předpokládá, že ta má práva, jež mohou být porušována). Nadto uvádí, že odepření práva zástupcům dotčené veřejnosti domáhat se soudní ochrany je v rozporu i s čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle nějž postupy podle čl. 9 odst. 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu.

Stěžovatel rovněž poukázal na aktuální vývoj situace. Česká inspekce životního prostředí vydala dne 24. 8. 2012 rozhodnutí pod č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL, kterým žalovanému uložila pokutu, mimo jiné, za porušování § 50 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť soud měl opomenout vypořádat jeho argumentaci, v čem byl postup žalované nezákonný (porušení § 45i, § 50 a § 56, § 16 a § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny). Krajský soud pouze konstatoval, že bylo právem a povinností žalované rozhodnout, které stromy postižené kůrovcem budou odstraněny. Takové odůvodnění však nepovažuje stěžovatel za dostatečné, neboť z něj není zřejmé, v čem bylo stěžovatelovo tvrzení mylné a nemůže proto na právní názor krajského soudu ani patřičně reagovat. Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatel i v tom, že krajský soud vydal po zrušení prvního rozhodnutí ze strany Nejvyššího správního soudu obsahově zcela stejné rozhodnutí a nereagoval na námitky uplatněné v první kasační stížnosti.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a navrhla kasační stížnost zamítnout. Je přesvědčena, že přímo nezasáhla do práv

stěžovatele prostřednictvím asanačních zásahů proti kůrovci; naopak konala, aby nedošlo ke zkrácení práv jiných subjektů, které byly kůrovcovou kalamitou dotčeny. Pokud se mělo jednat o zásah, pak nešlo o zásah správního orgánu, nýbrž o zásah vlastníka lesa, kterým je Česká republika. Žalovaným tak měla být ČR – Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava v předmětném řízení nevystupuje jako správní orgán a nemůže tak být, ve smyslu § 83 s. ř. s., označena za stranu žalovanou. Pokud měl stěžovatel na mysli správní orgány, které podle zákona o ochraně přírody a krajiny udělují výjimky (které dle jeho názoru uděleny nebyly), pak měla být za stranu žalovanou označena též vláda, nebo Ministerstvo životního prostředí (udělující výjimky podle § 43 citovaného zákona) a příslušný krajský úřad (rozhodující podle § 45i citovaného zákona). Žalovaná též popírá, že by při asanačních zásazích v lese používala intenzivní technologie; zásah proti kůrovci, ani jiný způsob asanace lesních porostů, nenaplňuje charakteristiku žádné činnosti, která by měla být podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, podrobena tomuto posouzení.

V replice stěžovatel zopakoval, že jeho aktivní legitimace se odvíjí od mezinárodních závazků ČR. Dle jeho názoru je žalovaná skutečně smíšeným subjektem, který je na jednu stranu správním orgánem a na druhou stranu i zástupcem vlastníka lesa; navíc působí jako odborná organizace. Tato jeho povaha ovšem nemůže být na újmu stěžovateli a ochraně jeho práv. Zásah do práv stěžovatele uskutečnila žalovaná, která byla zákonem zřízena jako správní orgán. Žalovaná zásah připravila, objednala a dohlížela na jeho realizaci; na zásahu samotném se rovněž podíleli její zaměstnanci. Zásah žalované měl kromě aktivní složky (kácení stromů) i složku pasivní, tedy nečinnost, neboť žalovaná strpěla ve své územní působnosti činnost, která byla vykonávána v rozporu s právními předpisy.

Stěžovatel k replice přiložil *Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy Národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava*, vydané Veřejným ochráncem práv dne 1. 3. 2012, pod sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO. Z tohoto dokumentu se podává, že Ministerstvo životního prostředí pochybilo, pokud nevydalo na žádost žalované rozhodnutí ve věci žádosti o souhlas podle § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takový souhlas k zásahům proti škůdcům je nutný v případě zásahů podle § 32 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“). Žalovaná byla dále, jakožto subjekt hospodařící v lese, povinna před zahájením kácení stromů požádat příslušný orgán ochrany přírody (Správu Národního parku Šumava) o výjimku podle § 16, respektive § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správa Národního parku Šumava, coby orgán státní správy, pochybila, pokud nevykonávala dozor v souladu s § 85 zákona o ochraně přírody a krajiny a nepřistoupila k uložení náležitých opatření, pokud nebylo o výjimku požádáno nebo nebyla ve správním řízení udělena. Žalovaná byla rovněž před zahájením kácení povinna požádat příslušný orgán ochrany přírody (krajský úřad) o písemné stanovisko, zda její plánované činnosti mohou mít samostatně, nebo ve spojení s jinými činnostmi či záměry, vliv na území Natura 2000. Veřejný ochránce práv shrnul, že žalovaná, jako příspěvková organizace hospodařící v národním parku, v době kácení stromů v lokalitě *Na Ztraceném* nedisponovala nutnými povoleními podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Získání povolení před prováděním samotné činnosti však bylo podle právních předpisů nutné. K zásahům proti škůdcům a v případě mimořádných okolností a nepředvídatelných škod musí mít vlastník lesa, respektive hospodařící subjekt, souhlas orgánu ochrany přírody. Veřejný ochránce práv vytknul Správě Národního parku Šumava, jako orgánu státní správy, že neprováděla dozor podle § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a tím umožnila kácení stromů bez potřebných povolení a nevydala potřebná opatření k nápravě. Současné uspořádání Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava neposkytuje podle Veřejného ochránce práv dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť by tento subjekt hospodařil se státním majetkem. Jeví se nevhodné, aby žalovaná současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o takové žádosti vést správní řízení. Péče a ochrana hodnot v Národním parku Šumava je bezpochyby veřejným zájmem, a je proto nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takové činnosti.

Vzhledem k tomu, že nyní projednávaná kasační stížnost je v dané věci již v pořadí druhou (obě podané stěžovatelem), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve její přípustností. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je totiž kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. K interpretaci uvedeného ustanovení se vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, v němž uvedl, že smyslem a účelem citovaného ustanovení je „*to, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.*“ Směřuje-li tedy kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl poté, kdy jeho rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost přípustná jednak stran právní otázky, kterou se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť toho vzhledem k důvodu zrušení rozhodnutí krajského soudu nebylo třeba či to dokonce ani nebylo možné. Dále je pak kasační stížnost přípustná, opírá-li se o námitku, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu stran právní otázky, kterou tento soud posuzoval (čítaje v to i relevantní skutkové okolnosti rozhodné pro posouzení právní otázky). Jiné, než shora uvedené, stížnostní důvody nemohou být meritorně projednány (viz též usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 – 119; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zdejší soud dospěl k závěru, že právě projednávaná kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná, neboť se týká právních otázek, kterými se ve svém předchozím rozhodnutí z povahy věci ani zabývat nemohl; tehdy ustal především na tom, že v řízení před krajským soudem nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby a že bylo třeba žalobu meritorně projednat, neboť pokud jde o hodnocení pojmových znaků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., jde o otázku důvodnosti žaloby a nikoliv podmínek řízení. Kasační stížnost proto byla připuštěna k meritornímu projednání.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§

109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve z povahy věci zabýval posouzením námitek stěžovatele, týkajících se nepřezkoumatelnosti rozsudku. Stěžovatel především spatřuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku v tom, že poté, co bylo první usnesení krajského soudu zrušeno kasačním soudem, vydal krajský soud obsahově totožné rozhodnutí. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. například rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 - 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) se podává, že rozsudek soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost například tehdy, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, nebo je-li výrok vnitřně rozporný; dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Z tohoto pohledu je zřejmé, že stěžovatelem namítaná situace nemůže tvrzený důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku představovat. Nejvyšší správní soud již ke kasační stížnosti stěžovatele podrobil přezkumu první rozhodnutí krajského soudu v této věci (ze dne 21. 11. 2011, č. j. 10 A 64/2011 - 43), přičemž mimo jiné konstatoval, že v řízení před krajským soudem nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby a že bylo třeba žalobu meritorně projednat, neboť jde-li o hodnocení pojmových znaků nezákonného zásahu, ve smyslu § 82 s. ř. s., je to věcí důvodnosti žaloby (nikoliv podmínek řízení). Krajský soud tedy v novém řízení přistoupil k meritornímu projednání žaloby, a dospěl-li opět k závěru, že počínání žalované není nezákonným zásahem (neboť žalobci nemusí v jeho důsledku nic konat, ničeho se zdržet ani nic strpět), respektive že žalobce a) (stěžovatel) není k podání žaloby (věcně) aktivně legitimován, neboť není nositelem subjektivních práv, jejichž ochrany se dovolává, nic mu nebránilo použít v novém rozhodnutí obdobnou argumentaci, jako v rozhodnutí prvním, které stálo věcně na stejných základech (k jeho správnosti se přitom zdejší soud při prvním kasačním přezkumu z povahy věci nevyjadřoval).

Za důvodnou nelze považovat ani námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů. Tento deficit spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nevypořádal jeho argumentaci, v čem byl postup žalované nezákonný, a ani nereagoval na námitky obsažené v první kasační stížnosti proti odmítavému usnesení. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245) se podává, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady

volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti je situace, kdy soud opomene přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci. Z tohoto pohledu je zřejmé, že stěžovatelova námitka je lichá, neboť krajský soud hodnotil v napadeném rozsudku pojmové znaky nezákonného zásahu, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel nemohl být zkrácen na svých tvrzených právech, neboť mu tato práva vůbec nenáleží; z toho dovodil i nedostatek jeho aktivní legitimace. Jestliže tedy krajský soud ustal na tomto závěru, nebylo již nutné se zabývat argumentací stěžovatele, v čem měla spočívat nezákonnost zásahu, neboť tato otázka již nebyla pro věc relevantní. Pojmové znaky nezákonného zásahu musí být naplněny kumulativně (viz, i přes novelizovanou úpravu řízení dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s., principiálně stále použitelný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS), aby bylo možno hovořit o důvodnosti žaloby. Jakmile je, byť i jen jeden z pojmových znaků nezákonného zásahu vyvrácen, ztrácí smysl hodnotit znaky další. Tak logicky postupoval i krajský soud, a proto nelze uvažovat o tom, že by jeho rozsudek byl nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Pokud stěžovatel krajskému soudu vytýká, že v nově vydaném rozsudku nereagoval na jeho námitky uplatněné v první kasační stížnosti, je třeba ho upozornit, že krajský soud byl povinen vypořádat argumentaci uvedenou v žalobě, nikoli však reagovat na kasační námitky uplatněné v kasační stížnosti; tato procesní povinnost krajského soudu z ničeho nevyplývá.

Pokud jde o samotné věcné posouzení způsobu, jakým krajský soud o žalobě uvážil, v novém řízení krajský soud postupoval podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu a pojmové znaky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. (včetně otázky aktivní žalobní legitimace stěžovatele) posuzoval jakožto otázku důvodnosti žaloby. Svůj zamítavý rozsudek založil na tom, že bylo povinností i právem žalované rozhodnout, jaké stromy budou odstraněny v případě, kdy dochází k bezprostřednímu ohrožení lesů kůrovcem; tuto její činnost (respektive její praktickou realizaci) nelze považovat za nezákonný zásah, nejedná se o žádný úkon, který by mohl být tomuto pojmu podřazen. Podle krajského soudu se žalovaná svou činností ve formě kácení stromů napadených kůrovcem nezaměřovala vůči žádné osobě, nýbrž ji činila jako zákonnou povinnost v lesích v majetku státu. Na základě toho pak uzavřel, že se nemohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu zákonné definice podle § 82 s. ř. s. Nadto, ve vztahu k žalobci a) (tedy stěžovateli), uvedl, že v jeho případě není splněna ani podmínka, kterou je zkrácení na jeho právech, kdy vycházel z toho, že stěžovatel ani tvrzená práva (na příznivé životní prostředí) mít nemohl.

Nelze tedy přehlédnout, že krajský soud se dotkl i otázky postavení žalované v tomto typu žalobního řízení; konstatoval-li, že posuzovaným jednáním plnila povinnosti hospodaření v lesích v majetku státu, vyvodil z toho nejen důsledek, že takové jednání nevstupovalo do právní sféry žalobců, ale *implicite* též závěr, že žalovaná zde nevystupovala v postavení správního orgánu, nýbrž v postavení subjektu hospodařícího se

státním majetkem. Nejvyšší správní soud má za to, že v nyní projednávané věci jde o otázku zásadní povahy, neboť sporná otázka aktivní legitimace je imanentně spojena s otázkou legitimace pasivní (viz například usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, publikované pod č. 1773/2009 Sb. NSS).

Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným ten *správní orgán*, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Ustanovení § 82 a § 83 s. ř. s. nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1 s. ř. s., a to zejména pokud jde o výklad pojmu *správní orgán*, který byl přijat ve formě legislativní zkratky. *Správními orgány* jsou podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Toto vymezení správního orgánu (tedy orgánu, jehož jednání či naopak nečinnost podléhají kognici správních soudů) musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tj. i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.]. Jinými slovy řečeno, podle právní úpravy § 82 a § 83 s. ř. s. se nezákonného zásahu z hlediska pasivní žalobní legitimace (tedy odpovědnosti za něj) může dopustit toliko *správní orgán* ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soudní kontrola, tedy i posouzení zákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., se může pohybovat právě a jen v hranicích veřejné správy (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 – 69, publikovaný pod č. 623/2005 Sb. NSS, a ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 – 68).

V dané věci je žalovanou *Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava*. Žalobci se žalobou domáhali vydání tohoto rozsudku: „*Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava se zakazuje asanace a kácení stromů (nahodilé těžby) napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů stanovených v § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, a současně do ukončení postupu podle § 45i citovaného zákona.*“

Postavení žalované je vymezeno v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Podle § 78 odst. 1 tohoto zákona platí, že na území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, nejde-li o vojenské újezdy, *vykonávají státní správu* v ochraně přírody a krajiny *správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí* (dále jen „správy“), není-li podle tohoto zákona příslušný obecní úřad nebo Ministerstvo životního prostředí. Podle § 78 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny *správy* plní zároveň úkoly *odborných organizací ochrany přírody* ve svých územních obvodech. Přitom zejména provádějí potřebné inventarizační přírodovědné průzkumy, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, spolupracují s výzkumnými a vědeckými pracovišti, zajišťují strážní, informační a kulturně výchovnou činnost. Správy dále zajišťují péči o zvláště chráněná území ve své územní působnosti. Podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak platí, že příslušnost *hospodařit s majetkem k lesům, lesnímu půdnímu fondu a jinému lesnímu majetku ve státním vlastnictví, který je na území národních parků* a jejich ochranných pásem, převedou právnické osoby vykonávající příslušnost hospodařit s majetkem *na příslušnou správu národního parku* do jednoho roku od nabytí účinnosti

tohoto zákona a u národních parků vyhlášených po nabytí účinnosti tohoto zákona do jednoho roku od vyhlášení národního parku. K majetku převedenému podle odstavce 2 *vykonává příslušná správa národního parku příslušnost hospodařit s majetkem přímo nebo prostřednictvím právnické osoby, kterou k tomuto účelu zřídí.*

Z citované právní úpravy plyne, že žalovaná *Správa národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava* vystupuje v trojím postavení:

1) podle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je na území Národního parku Šumava žalovaná *orgánem státní správy* na úseku ochrany přírody a krajiny;

2) podle § 78 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny plní žalovaná úkoly *odborné organizace* ochrany přírody;

3) podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vystupuje žalovaná jako *subjekt hospodařící se státními lesy* na území Národního parku Šumava, tj. zastupuje vlastníka lesa, kterým je stát. Tuto činnost žalovaná vykonává přímo, neboť k tomu nezřídila zvláštní právnickou osobu.

V žalované instituci je tak propojena státní správa na úseku ochrany přírody a krajiny na území Národního parku Šumava a rovněž činnost, která zahrnuje soukromoprávní hospodaření s majetkem ve vlastnictví státu, konkrétně se státními lesy na území tohoto parku.

Pokud jde o hospodaření v lese, nelze opomíjet právní úpravu lesního zákona. Podle jeho § 4 odst. 1 platí, že pokud jde o *lesy ve vlastnictví státu* (dále jen "státní lesy"), *vztahují se práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona na právnickou osobu, které je svěřeno nakládání s těmito lesy*, pokud tento zákon nestanoví jinak. Je-li žalovaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny povolána k hospodaření se státními lesy na území národního parku, podle lesního zákona na ni dopadají všechna práva a povinnosti vlastníka lesa. Lesní zákon přitom při ukládání povinností vlastníkům lesa nerozlišuje mezi tím, zda je vlastníkem lesa stát, anebo právnická či fyzická osoba. Na všechny vlastníky lesa bez rozdílu dopadají tytéž povinnosti, které jim ukládá veřejnoprávní předpis - lesní zákon - za účelem ochrany a péče o les. Pokud se navíc les nachází na území národního parku, zatěžují vlastníky takového lesa bez rozdílu další povinnosti, tentokrát stanovené jiným veřejnoprávním předpisem - zákonem o ochraně přírody a krajiny - za účelem ochrany přírody a krajiny. Ve vztahu ke státním lesům na území Národního parku Šumava tak vystupuje žalovaná jako subjekt příslušný hospodařit s tímto lesem, tj. jako subjekt, na který se přímo vztahují práva a povinnosti vyplývající z lesního zákona pro vlastníka lesa (§ 4 odst. 1 lesního zákona) a logicky i povinnosti, které vyplývají ze zákona o ochraně přírody a krajiny a které se vztahují na každého, kdo by hodlal provádět takové činnosti jako žalovaná (tj. povinnost požádat o výjimky ze zákazů určitých činností na území národního parku, obstarat si souhlas orgánu ochrany přírody k realizaci zásahů proti škůdcům a povinnost nechat záměr zhodnotit stanoviskem orgánu ochrany přírody). Žalovaná je tudíž při hospodaření se státním lesem povinna vyhovět všem veřejnoprávním povinnostem, které jí stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny a lesní zákon, tak jako všichni ostatní vlastníci lesa. Při hospodaření se státním majetkem postupuje žalovaná

podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Při hospodaření se státním lesem na území národního parku je v pozici organizační složky, která hospodaří se státním majetkem; vystupuje tedy jako *ČR – Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava*, nikoliv jako *správní orgán*.

Žalovaná tudíž ve vztahu k území Národního parku Šumava vystupuje jednak jako *správní orgán*, vykonávající státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, dbající o to, aby byly plněny veřejnoprávní povinnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jednak vystupuje jako *subjekt, který hospodaří se státním lesem* na území národního parku s tím, že na ni dopadají všechny odpovídající veřejnoprávní povinnosti, které je povinna respektovat pod hrozbou veřejnoprávních sankcí.

Na základě uvedeného výkladu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že sporné jednání, které stěžovatel považuje za nezákonný zásah (tj. asanace a kácení stromů napadených kůrovcem v I. a II. zóně Národního parku Šumava bez příslušných povolení), kterého se podle něj měla dopustit žalovaná jako správní orgán, ve skutečnosti žalovaná realizovala jako organizační složka státu, hospodařící se státním majetkem, tj. jako zákonem pověřený subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka lesa, kterým je stát. Žalovaná zde, podle názoru Nejvyššího správního soudu, vystupovala ve své soukromoprávní pozici (hospodařila se státním lesem podle lesního zákona) a nešlo tak o výkon státní správy. Její postup vycházel z ustanovení § 32 odst. 1 a 2 lesního zákona, ukládajícího vlastníku lesa povinnost provádět opatření, jimiž bude předcházeno a zabráněno působení škodlivých činitelů na les, a při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků.

Otázka, zda v tomto postavení žalovaná zanedbala některé povinnosti vlastníka lesa, tedy veřejnoprávní povinnosti, které jí ukládá zákon o ochraně přírody a krajiny, není z pohledu řešené problematiky podstatná. Ostatně samotný fakt, že v souvislosti s posuzovaným jednáním jí byla za porušení veřejnoprávních povinností na úseku ochrany přírody a krajiny uložena Českou inspekcí životního prostředí pokuta [za porušení § 88 odst. 1 písm. e) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny], jen podporuje shora vyslovený závěr. Podle těchto ustanovení se totiž sankcionují právnické osoby a podnikající fyzické osoby; pokuta byla žalované uložena jako subjektu, který při hospodaření se státním lesem na území národního parku porušil zákonné povinnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud přitom nepolemizuje s tím, zda byl postup žalované nezákonný a nerozporuje závěry, které v této věci přijal Veřejný ochránce práv. Pokud žalovaná skutečně nerespektovala zákonná ustanovení na ochranu přírody a krajiny, které měla (z pozice subjektu zákonem pověřeného vykonávat práva a povinnosti vlastníka lesa) respektovat (obstarat příslušná povolení a stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny, předtím než započala s asanací a kácením napadených stromů), šlo o závadné jednání, kterého se ovšem dopustila nikoliv v postavení orgánu veřejné moci, či (z pohledu ustanovení § 83 s. ř. s.) správního orgánu. Pokud by podobně postupoval jakýkoliv jiný

vlastník lesa (například fyzická osoba) a provedl by činnosti, které realizovala žalovaná, bez patřičných povolení a stanovisek správních orgánů, rovněž by se nemohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a taková osoba by mohla být pouze podrobena odpovědnosti za porušení veřejnoprávních předpisů, ať už odpovědnosti za přestupek či jiný správní delikt, eventuálně i odpovědnosti trestní, s možnými konsekvencemi v oblasti práva soukromého (například povinnost k náhradě škody). Nikdo by však takového vlastníka lesa nemohl žalovat podle § 82 s. ř. s., neboť zde nevystupuje jako *správní orgán*, který by se měl nezákonného zásahu dopustit. Stejně tak nelze žalovat na ochranu před nezákonným zásahem žalovanou, neboť pouze hospodařila se státním majetkem a vykonávala práva a povinnosti vlastníka lesa; pokud tak činila nezákonně a poškodila při tom životní prostředí, lze ji pouze sankcionovat za porušení zákonných povinností.

Pokud Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava v pozici správního orgánu selhala v kontrole sebe sama, jako subjektu hospodařícího se státním lesem, a nevykonávala dozorovou pravomoc podle § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tato její indolence by teoreticky předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu být mohla. Jak totiž uvedl rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Takto ovšem petit žaloby formulován nebyl, neboť stěžovatel za nezákonný zásah výslovně označil právě asanaci a kácení napadených stromů.

Pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že sdílí názor Veřejného ochránce práv, dle kterého uspořádání Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, které v sobě propojuje prvek státní správy a prvek hospodaření se státním majetkem, není šťastným řešením, a vede k netransparentnosti správy a péče o Národní park Šumava. Tato situace se však nedá řešit postupem, který v nyní projednávané věci zvolil stěžovatel.

S ohledem na shora uvedené závěry již není nutné dále se zabývat tím, zda je stěžovatel skutečně nositelem veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí, potažmo zda na tomto právu mohl být přímo zasažen, neboť zodpovězení této otázky již není podstatné.

Lze uzavřít, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu zamítl, přičemž odůvodnění jeho rozsudku v podstatných částech obstojí. Nejvyšší správní soud pouze podrobněji rozvedl úvahu krajského soudu o tom, že žalovaná fakticky plnila povinnosti vlastníka státního lesa, a zatímco krajský soud tento fakt považoval pouze za jeden z podpůrných argumentů pro zamítnutí žaloby. zdejší soud právě tento důvod považuje za rozhodující. Napadený rozsudek krajského soudu tedy nebylo třeba zrušovat, neboť postačovalo jeho odůvodnění do určité míry korigovat a rozvést. Nejvyšší správní soud při této své úvaze

respektoval právní závěry vyjádřené v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, publikovaném pod č. 1865/2009 Sb. NSS.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. V případě zbývajících účastníků – žalobců b) a c) nelze o míře procesní úspěšnosti hovořit, proto i v jejich případě bylo rozhodnuto tak, že právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemají.

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

V Brně dne 30. srpna 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu