

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Bobr Castor o.s.,** se sídlem Karoliny Světlé 1509, Tachov, zastoupeného Mgr. Robertem Kaše, advokátem se sídlem Pražská 43, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Město Tachov, se sídlem Rokycanova 1, Tachov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2010, č. j. ŽP/13526/09, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2011, č. j. 30 A 23/2010 - 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí (dále jen „žalovaný“), ze dne 26. 1. 2010 čj. ŽP/13526/09 bylo, jako nepřípustné, zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Městského úřadu Tachov ze dne 23. 10. 2009, čj. 2371/2009-OŽP-2, kterým bylo dnem 21. 10. 2009 od 16.00 hod. zrušeno opětovné pozastavení rušivé činnosti uplatněné strážcem přírody vůči společnosti MPA stavební spol. s r. o. Stěžovatel se odvoláním domáhal postavení účastníka řízení v dané věci.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2010 brojil stěžovatel správní žalobou, kde jako stěžejní žalobní námitku uvedl, že žalovaný nesprávně posoudil jeho účastenství na správním řízení, když opomenul oprávnění stěžovatele dle ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), čímž porušil veřejný zájem na kontrole v oblasti ochrany přírody tím, že vyloučil účast občanů. V rozporu se zásadou legality potom spatřoval posuzování podmínek pro mimořádné opravné prostředky, které žalovaný provedl. Poukázal také na nesoulad s čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), který spatřoval v upřednostnění zájmů obce jako právnické osoby nad ochranou životního prostředí.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud") zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 30. 11. 2011, čj. 30 A 23/2010 – 53, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Krajský soud především uznal, že stěžovatel je občanským sdružením, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny a má tedy právo být (za podmínek stanovených § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody) účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle uvedeného zákona. Krajský soud však došel k závěru, že proces, v němž příslušný orgán ochrany přírody potvrdí, změní nebo zruší opatření uložené strážcem přírody podle § 81 odst. 9 věty prvé zákona o ochraně přírody a krajiny, není správním řízením, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem. Poznamenal, že činnost pozastavená strážcem přírody byla povolena v samostatném řízení, v němž účastenství stěžovateli svědčilo. V případě rozhodování o opatření strážce přírody však příslušný orgán ochrany přírody a krajiny posuzuje pouze to, zda byly naplněny zákonné předpoklady pro vydání takového opatření. Uzavřel proto, že domáhat se účastenství, v procesu přezkoumání oprávněnosti opatření strážce přírody ve smyslu § 81 odst. 9 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny, nemá v daném případě oporu v zákoně. Takové přezkoumání totiž není správním řízením, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

I námitku nadbytečného posuzování mimořádných opravných prostředků krajský soud neuznal. Dle jeho názoru žalovaný postupoval v řízení o odvolání v souladu se zákonem. Jeho úvaha nad mimořádnými opravnými prostředky rozhodně nezakládala nezákonnost napadeného rozhodnutí a nečinila jej ani vnitřně rozporným. Z rozhodnutí je totiž zřejmé, že se žalovaný opíral o § 89 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád").

Krajský soud dále uvedl, že v posuzované věci se jedná pouze o to, zda stěžovatel byl či nebyl účastníkem procesu přezkumu opatření strážce přírody. Otázka kácení dřevin a na ní navázaná námitka ohledně rozporu s Listinou tak s danou věcí skutkově nesouvisí.

Krajský soud proto žalobu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.") zamítnul.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl včasnou kasační stížností rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Stěžejní námitka se vztahuje k účastenství stěžovatele v průběhu správního řízení. Svou argumentaci vystavěl stěžovatel na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny a na ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny a správního řádu. Odkazem na čl. 2 odst. 2 Listiny uvádí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon. Tento způsob potom upravuje správní řád, který je k zákonu o ochraně přírody a krajiny zákonem zvláštním. Stěžovatel má za to, že stráž přírody je proto povinna postupovat dle správního řádu. Postup správního řízení popisuje tak, že stráž přírody zahájí řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu) tím, že pozastaví rušivou činnost v souladu s § 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny a zároveň vydá předběžné opatření (§ 61 správního řádu). Následně vše oznamuje příslušnému orgánu ochrany přírody a tím mu zahájené řízení předává. Správní orgán potom řízení převezme a ukončí rozhodnutím. Dovozuje proto, že ono předběžné opatření stráže přírody je dílčím úkonem v celém řízení a je součástí „*hlavního-nadřazeného*“ řízení, které je dokončeno až rozhodnutím správního orgánu dle § 81 odst. 9 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny. Účel tohoto řízení je potom dán § 81 odst. 9 větou první, z čehož plyne, že se jedná o řízení, ve kterém jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Právě ve výše popsaném procesu spatřuje důvod, proč měl být účastníkem v nyní posuzovaném řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

V další námitce nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že činnost, k jejímuž pozastavení došlo, byla rozhodnutími správních orgánů pravomocně povolena v samostatném řízení. Stěžovatel zastává názor, že území, kde byla činnost pozastavena, je údolní nivou a je tedy významným krajinným prvkem dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny. Z toho důvodu mělo být řízení, kterým bylo povoleno kácení dřevin, vedeno v souladu s § 8, ale také dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Namítá proto, že stavebník byl povinen si před započetím prací opatřit závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, které si však neopatřil. Strážce přírody tak nezasahoval do povolené činnosti, kterou bylo kácení dřevin v režimu § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale pozastavil činnost nepovolenou, protože chybělo povolení dle § 4 odst. 2 citovaného zákona. Stěžovatel se tak domnívá, že povolení měla být udělována pro stavební činnost v režimu obou ustanovení (§ 8 a § 4 odst. 2) zákona o ochraně přírody a krajiny, což se v daném případě nestalo. Právě v nedodržení těchto podmínek spatřuje naplnění důvodů k pozastavení rušivé činnosti strážcem přírody. Nakonec k této námitce uvádí, že se jedná o dílčí závěr, který není rozhodný pro posouzení merita věci, ale vyslovený názor krajského soudu by mohl být následně zneužit správními orgány.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Zároveň navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud názorem, že proces, v němž příslušný orgán ochrany přírody potvrdí, změní nebo zruší opatření uložené strážcem přírody v režimu § 81 odst. 9

zákona o ochraně přírody a krajiny je správním řízením, ve kterém jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, které jsou uvedeným zákonem chráněny.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Ke kasační stížnosti se vyjádřil Městský úřad Tachov (dále jen „městský úřad“) jako prvoinstanční správní orgán a osoba zúčastněná na řízení o kasační stížnosti. Městský úřad trvá na tom, že dané území není významným krajinným prvkem a strážce přírody zde tak neměl vykonávat svou činnost spočívající v pozastavení rušivé činnosti. Dle městského úřadu musí významné krajinné prvky splňovat i podmínku geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny, které utváří její typický vzhled nebo přispívají k udržení její stability. Tuto podmínku však dané území nesplňuje. Městský úřad proto trvá na tom, že činnosti prováděné na daném území, byly prováděny na základě řádného rozhodnutí a strážce přírody tak neoprávněně zasahoval do cizích práv.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil jen velmi stručně a uvedl, že trvá na svém právním názoru a souhlasí s argumentací krajského soudu. Navrhuje tedy kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4) s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti jediný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Právě pod tento kasační důvod je možné podřadit stěžejní kasační námitku, která vychází z předpokladu, že stěžovatel měl být účastníkem řízení, ve kterém správní orgán rozhodoval o opatření strážce přírody, jímž byla pozastavena rušivá činnost dle § 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud pokládá za důležité nejprve vymezit předmět daného řízení vycházející ze skutečností, které byly zjištěny ze správního spisu. Úkonem, který vznik řízení inicioval, bylo opatření strážce přírody Ing. J. F., kterým pozastavil podle jeho názoru rušivou činnost dle § 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny společnosti MPA stavební spol. s r. o. O tomto opatření vyrozuměl strážce přírody stavební společnost, město Tachov i stěžovatele, jehož je zároveň předsedou. Následně bylo toto opatření, v řízení na místě dle § 143 správního řádu, zrušeno rozhodnutím Odboru životního prostředí Městského úřadu Tachov ze dne 23. 10. 2009, jehož písemné vyhotovení je tímto odborem vedeno pod čj. 2371/2009-OŽP-2. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, ve kterém se domáhal účastenství v daném řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odvolání zamítl žalovaný jako nepřípustné, když zaujal názor, že stěžovatel není účastníkem tohoto řízení, které má pouze procesní povahu a nejedná se tak o řízení, kterým mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Neúspěšně se účastenství domáhal stěžovatel i v řízení před krajským soudem. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že podstata sporu spočívá v posouzení otázky, zda měl být stěžovatel účastníkem řízení, které bylo iniciováno opatřením stráže přírody, či nikoli,

respektive, zda se jedná o správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Podle § 81 zákona o ochraně přírody a krajiny ustanovují krajské úřady a správy (národních parků a chráněných krajinných oblastí) stráže ochrany přírody, jimž se mohou stát osoby, které splňují zákonem stanovené podmínky (viz § 81 odst. 3) a zákon jim pak přiznává určitá veřejnoprávní oprávnění (§ 81 odst. 8 a 9), která z nich činí fyzické osoby vykonávající státní správu. V § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou taxativně vymezeny orgány, které vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona. Stráž přírody v tomto výčtu chybí, avšak z pohledu systematiky zákona spadají ustanovení o stráži přírody do části sedmé, hlavy I., ve které je upravena organizace státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny. Stráž přírody je tak svým postavením jakýsi zvláštní subjekt státní správy (sui generis – jak jej označuje důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o veřejné stráži, dostupný na www.psp.cz), který je nápomocen orgánům státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny a to zejména tím, že v mezích svých oprávnění provádí dohled na fyzické a právnické osoby, aby dodržovaly předpisy o ochraně přírody a krajiny. V rámci těchto oprávnění je strážcům přírody svěřena významná pravomoc pozastavit rušivou činnost v případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé až páté zákona o ochraně přírody a krajiny.

V posuzované věci vyvstává prvá důležitá otázka, a to posouzení charakteru aktu pozastavení rušivé činnosti strážcem ochrany přírody. Zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 81 odst. 9 věta 2) nazývá tento akt opatřením. Stěžovatel jej potom v kasační stížnosti považuje za předběžné opatření dle § 61 správního řádu. Je možné přisvědčit stěžovateli, že na tento akt je možné vztáhnout některá ustanovení a základní pravidla správního řízení upravená ve správním řádu. Jedná se především o základní zásady řízení (zásada zákonnosti, zásada materiální pravdy a další). Není však možné přijmout tvrzení, že celý proces, iniciovaný aktem strážce přírody podle § 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním řízením s postupem a v kontextu popsaném stěžovatelem v kasační stížnosti. Mezi správními akty přicházejí pro určité situace v úvahu některé právem předvídané úkony, které mají pro postavení jejich adresátů přímé právní důsledky. Konkrétně se jedná o tzv. faktické úkony s přímými právními důsledky. I tyto úkony se přitom - stejně jako jiné formy činnosti veřejné správy - musejí odehrávat v ústavním a zákonném rámci daném zejména, i stěžovatelem citovaným, ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Nejvyšší správní soud se k jejich povaze vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 11. 2009, č. j. 6 As 34/2009 - 33, kde uvedl, že „*představují neformální správní činnost, tzn. nejsou výsledkem nějakého formálního procesu. Osoba, vůči níž takový úkon směřuje, je povinna jej respektovat, což podle obsahu úkonu znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Některé úkony stanoví pravidla chování osob v podobě na místě udílených zákazů nebo příkazů - ty lze označit jako tzv. faktické pokyny (srov. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Brno: Doplněk, 2007. 418 s. a rovněž Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.).*“. V citovaném rozsudku se takový faktický úkon (pokyn) týkal příkazu Policie ČR, ale není pochyb o tom, že (tím spíš) je možné tento výklad použít i směrem k opatření strážce přírody, jelikož výše uvedenému popisu odpovídá. Je tedy možné konstatovat, že opatření strážce přírody je faktickým správním úkonem a nikoli předběžným opatřením dle § 61 správního řádu, jak se mylně domnívá stěžovatel. Nejedná se tak o opatření, které nelze vydat samostatně, a které je součástí

„*hlavního-nadřazeného*“ řízení. Toto opatření je výsledkem neformálního procesu, jehož jediným cílem je v případě bezprostředního ohrožení zájmů chráněných podle části druhé až páté zákona o ochraně přírody a krajiny pozastavit rušivou činnost a tím zabránit případným těžce napravitelným zásahům. Na rozdíl od předběžného opatření podle § 61 správního řádu, jehož vydání nelze považovat za samostatné správní řízení, ale za součást rozhodování, k němuž dochází uvnitř správního řízení ve věci, je tak opatření strážce přírody samostatným správním aktem (opatřením), o kterém je rozhodováno v samostatném řízení. To však nezahajuje (ani zahájit nemůže – viz výše uvedený odkaz na § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny, definující správní orgán na úseku ochrany přírody) správce přírody dle § 46 správního řádu, nýbrž orgán ochrany přírody po tom, co jej strážce přírody o svém opatření vyrozumí.

V § 81 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny se ve větě 2. a 3. uvádí, že strážce přírody „o *svém opatření bezodkladně vyrozumí územně příslušný orgán ochrany přírody. Opatření potvrdí, změní nebo zruší orgán ochrany přírody nejpozději do 15 dnů od jeho vydání.*“. Zákon tedy zcela jasně určuje postup, který se po vydání opatření (faktického úkonu) užije. Z dikce zákona vyplývá, že opatření provedené strážcem přírody musí nejprve příslušný orgán ochrany přírody „ratifikovat“, protože právě on vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny. Tato „ratifikace“ probíhá formou správního řízení, jehož předmětem je pouze přezkum opatření stráže přírody. Jak správně poznamenal krajský soud „*příslušný orgán ochrany přírody a krajiny zde posuzuje pouze to, zda byly naplněny zákonné předpoklady pro vydání takového opatření*“, protože to bylo vydáno ve velmi neformálním procesu a přitom může mít poměrně značný dopad na toho, proti komu směřuje. I vzhledem k poměrně krátké lhůtě (15 dnů), která je dána orgánu ochrany přírody a krajiny, je možné dovodit, že se jedná pouze o přezkum skutkových a procesních otázek týkajících se vydání onoho opatření, protože v případě nečinnosti orgánu ochrany přírody by po uplynutí lhůty pozbylo opatření platnosti. Není tedy cílem tohoto řízení vydat rozhodnutí, které by posoudilo, zda důvody, pro které bylo opatření stráže přírody vydáno (v daném případě stavební činnost), porušují právní předpisy na úseku ochrany přírody a krajiny a jsou takovými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že řízení, v němž správní orgán „ratifikuje“ opatření stráže přírody, není řízením, při kterém by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je (dle stanov) ochrana přírody a krajiny, tak nejsou oprávněna účastnit se tohoto řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť pro to neexistuje zákonný důvod právě ve smyslu citovaného ustanovení. Je nepochybné, že opatření stráže přírody může být toliko podnětem k zahájení řízení, na jehož konci by mohlo být uložení pokuty za přestupek, nebo řízení, při němž mohou být zájmy ochrany přírody dotčeny (např. řízení o zásahu do krajinného rázu, v kterém už by účastenství mohlo občanským sdružením svědčit).

Z výše uvedeného plyne, že celá konstrukce ohledně správního řízení, kterou podal stěžovatel, je postavena na nesprávných základech a Nejvyšší správní soud ji nemohl uznat. Vzhledem k výše uvedenému výkladu tak Nejvyšší správní soud musí námitku ohledně stěžovatelova účastenství v daném řízení odmítnout.

Další námitka směřuje proti závěru krajského soudu, že činnost, k jejímuž

pozastavení došlo opatřením strážce přírody, byla pravomocně povolena v samostatném řízení. Stěžovatel argumentuje, proč tato činnost povolena nebyla a strážce přírody tak pozastavil činnost nepovolenou a škodlivou. Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že celá tato námitka postrádá ve vztahu k předmětu řízení, který byl vymezen výše, relevanci. Ostatně stejný názor má i stěžovatel, který tento závěr krajského soudu považuje za dílčí a ve věci samé nerozhodný. Navíc námitku, že povolení pro stavební činnost měla být udělována v režimu ustanovení § 8 a § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jelikož se vztahovala k území, které stěžovatel považuje za významný krajinný prvek, vznesl stěžovatel až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tak musí zdůraznit, že tato námitka je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Takový princip potom zajišťuje, aby „*výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno.*“ (více k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, čj. 4 Azs 1/2011 – 89; všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu je možné nalézt na www.nssoud.cz). Není proto možné vyčítat krajskému soudu, že postavil svůj úsudek na skutečnostech, o kterých nebylo dříve sporu.

Nejvyšší správní soud tak, s ohledem na výše uvedené, odmítl obě námitky stěžovatele a kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) v dané věci neshledal. Celkově tak Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 20. února 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu