

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudkyň Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Elišky Cihlářové v právní věci žalobce: **Lesy České republiky, s. p.,** se sídlem Přemyslova 1106, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 10 A 108/2011 - 29,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 10 A 108/2011 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, č. j. 10 A 108/2011 - 29, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011, č. j. 174/580/11, 11413/ENV, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 2. 11. 2010, č. j. ČIŽP/49/OOP/SR01/0922001.020/10/VTH, kterými byla žalobci uložena pokuta ve výši 150.000 Kč za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně rozhodl o náhradě nákladů řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že uložení pokuty za spáchání správního deliktu, jehož skutková podstata se opírá o porušení § 26 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, který obsahuje zakázané činnosti na území první a druhé zóny chráněné krajinné oblasti, neobstojí, pokud k datu spáchání tohoto deliktu nejsou platně vymezeny zóny chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO") Beskydy. Městský soud totiž dospěl k závěru, že v návaznosti na novelizaci § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č.

114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 161/1999 Sb.“) je třeba, aby po účinnosti této změny byly zóny CHKO vymezeny formou vyhlášky, a to i v těch případech, kdy k zónaci došlo za dřívější právní úpravy jinou formou (zde Protokolem o vymezení zón CHKO Beskydy ze dne 7. 7. 1999).

Proti uvedenému rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že zónace vyhlášené protokolem před účinností zákona č. 161/1999 Sb., nelze po účinností tohoto zákona považovat za platné. Stěžovatel připouští, že zákon č. 161/1999 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení ohledně změny formy vymezování zón odstupňované ochrany přírody ve zvláště chráněných územích. Tento zákon avšak současně zónaci provedenou podle předchozí právní úpravy výslovně neprohlašuje za neplatnou. Za takové situace je třeba v souladu se zásadou presumpce správnosti správních aktů takto vyhlášené zónace považovat za platné, neboť opačný výklad by vedl ke zpětnému působení právní normy. Na podporu svého názoru stěžovatel odkazuje na závěry uvedené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 15/2012 – 16, dostupné na www.nssoud.cz. Stěžovatel též uvádí, že mezi schválením zákona č. 161/1999 Sb. a jeho účinností zůstalo pouze 6 měsíců, ve kterých by podle názoru městského soudu musel stěžovatel vymezit vyhláškou zóny odstupňované ochrany přírody u 19 CHKO a 3 národních parků, přičemž takový proces obvykle trvá i několik let. Stěžovatel poukazuje také na to, že v dosavadní judikatuře nebyla zónace stanovená protokolem nijak zpochybněna, přičemž například cituje z nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 198/02. Kasační stížností stěžovatel brojí i proti výroku II. o náhradě nákladů řízení, a to s argumentem jeho závislosti na výroku I. Z těchto všech důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že zákazy činnosti navázané buď na zařazení pozemku do CHKO či její I. nebo II. zóny představují omezení vlastnického práva, a proto na ně plně dopadá čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a též čl. 4 odst. 1 Listiny. Protože zařazením území do I. či II. zóny odstupňované ochrany CHKO je spojena řada povinností (a omezení vlastnických práv), došlo ke změně právní úpravy, jež ponechávala vymezení zón internímu aktu ministerstva, a to zákonem č. 161/1999 Sb. Od účinnosti tohoto zákona musí být vymezení zón provedeno vyhláškou ústředního orgánu státní správy, tedy obecně závazným právním předpisem. Skutečnost, že důvodem této novelizace byla nekonformnost dosavadní právní úpravy a praxe s ústavním pořádkem České republiky vyplývá mj. též z důvodové zprávy k zákonu č. 161/1999 Sb. Aby zóny odstupňované ochrany přírody vymezené do 31. 12. 2009 mohly být považovány za zóny odstupňované ochrany přírody ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 161/1999, tj. i po 1. 1. 2000, bylo nezbytné, aby zákonodárce přijal úpravu obdobnou např. § 90 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle zákona č. 40/1956 Sb. jsou i nadále chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti. Jelikož takové ustanovení právní řád neobsahuje, bylo podle stěžovatele třeba, aby k vymezení zón došlo po účinnosti zákona č. 161/1999 Sb. vyhláškou, k čemuž měl stěžovatel dostatek prostoru. Na podporu svých závěrů žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, který ačkoliv řeší

mj. otázku ústavnosti vymezení Národního parku Šumava, je svou argumentací aplikovatelný i na posuzovaný případ, zejména v částech týkajících se zhojení ústavně nekonformního právního základu zónace CHKO. Závěry plynoucí z rozsudku městského soudu přitom nejsou v rozporu ani se závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 15/2012 – 39, který se týkal otázky povahy komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 198/02, žalobce považuje za irelevantní, neboť se zde Ústavní soud zabýval porušením práva stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a nikoliv otázkou ústavně konformního vymezení zónace CHKO Beskydy, či otázkou obdobnou. Žalobce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podstatou kasační námitky stěžovatele je nesouhlas s výkladem novelizace § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 161/1999 Sb., který zaujal městský soud.

Podle § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 1999, k bližšímu určení způsobu ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se vymezují zpravidla čtyři, nejméně však tři zóny odstupňované ochrany přírody; první zóna má nejpřísnější režim ochrany. Zóny vymezuje orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými ústředními orgány státní správy, okresními úřady a obcemi. Podrobnější režim zón ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí (§ 25 odst. 3) obecně závazným právním předpisem.

Podle § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2000, k bližšímu určení způsobu ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se vymezují zpravidla čtyři, nejméně však tři zóny odstupňované ochrany přírody; první zóna má nejpřísnější režim ochrany. Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi. Podrobnější režim zón ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí (§ 25 odst. 3) obecně závazným právním předpisem.

Uvedená změna byla provedena zákonem č. 161/1999 Sb., z jehož důvodové zprávy plyne, že *„[d]oplnění § 17 odst. 2 a § 27 odst. 1 souvisí s nově navrhovanou formou vyhlašování zónace v národních parcích a CHKO, a to vyhláškou MŽP. Tuto novelu navrhla Legislativní rada vlády z důvodu, aby zónace, jež významně působí na možnosti obhospodařování v předmětných územích, byla prováděna odpovídající právní formou v souladu s naším právním řádem.“*

Pro upřesnění nutno uvést, že městský soud, ačkoli se ve svých úvahách odvolával na novelu provedenou zákonem č. 161/1999 Sb. a na důvodovou zprávu k tomuto zákonu,

uváděl v kasační stížností napadeném rozsudku rozhodnou právní úpravu ve znění zákona č. 218/2004 Sb., tj. ve znění účinném od 28. 4. 2004, od kdy byla obsažena v § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Toto pochybení lze však považovat za pouhou nepřesnost, neboť obsahově byla právní úprava v obou zněních (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2000 a ve znění účinném od 28. 4. 2004), pokud jde o formu vyhlašování zónace, shodná. Právní názor, který městský soud vyslovil, lze tudíž považovat za dostatečně srozumitelný. Správný však není.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, že z § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2000, případně ze znění § 27 odst. 2 téhož zákona, ve znění účinném od 28. 4. 2004, plyne povinnost stěžovatele vymezit nově vyhláškou zóny všech jednotlivých CHKO, ve kterých byla podle původní právní úpravy zónace provedena jinou formou. Taková povinnost (s případným stanovením lhůty, ve které je třeba provést zónaci novou formou) by podle názoru Nejvyššího správního soudu musela být v souvislosti s provedenou novelizací výslovně stanovena v přechodných ustanoveních. Jestliže taková přechodná ustanovení chybí, platí zásada, že vznik právních vztahů je třeba posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku. Tudíž při posuzování otázky, zda byly platně vymezeny zóny příslušné CHKO, je třeba vycházet z právní úpravy účinné v době, kdy k takovému vymezení došlo. V daném případě k zónaci CHKO Beskydy došlo Protokolem o vymezení zón CHKO Beskydy ze dne 7. 7. 1999 (dále jen „protokol“). Jelikož tehdejší právní úprava nestanovila přesnou formu zónace CHKO, je třeba vycházet z toho, že k vymezení zón došlo v souladu s tehdejší právní úpravou.

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že novelizace, která přinesla požadavek na provedení zónace vyhláškou stěžovatele, s argumentem, že je zapotřebí, aby zónace byla napříště prováděna odpovídající právní formou, je novelizací racionální a přínosnou. Má však za to, že tuto změnu právní úpravy nelze vykládat tak, že dosavadní právní úprava, respektive na jejím základě vydané akty bez dalšího pozbývají platnosti a účinnosti. Tomu by tak bylo pouze za předpokladu, že by zákonodárce tento následek současně výslovně stanovil. Tak tomu však v daném případě nebylo, a proto je třeba vycházet z toho, že akty vydané podle předchozí právní úpravy jsou i nadále aplikovatelné. Nelze tudíž shledat žádný rozumný důvod k tomu, aby bez věcné změny byla nově prováděna zónace CHKO jen proto, aby tato byla namísto dosavadního způsobu (který odpovídal tehdy platné a účinné právní úpravně) stanovena vyhláškou.

Tento závěr Nejvyšší správní soud činí při vědomí závěrů plynoucích z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (publikovaného pod č. 568/2004 Sb.), které se týkaly aplikovatelnosti podzákonného právního předpisu. K této problematice Ústavní soud uvedl: *„Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné*

zmocnění. Jen na okraj k tomu Ústavní soud poznamenává, že pokud je pak v takové situaci soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odepřít aplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy)." Souzená věc se však liší v tom, že zmocnění k provedení zónace CHKO obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny, nebylo zrušeno, ale došlo pouze k upřesnění právní formy, prostřednictvím které má být zónace provedena. Závěry plynoucí z uvedeného nálezu Ústavního soudu proto nejsou v dané věci aplikovatelné.

Nelze též přehlédnout, že samotným vymezením zón ochrany přírody není bezprostředně stanovována žádná povinnost. Povinnosti vztahující se k územím zařazených do jednotlivých zón CHKO v podobě povinností strpět omezení a zákazy, které se k těmto územím vážou, jsou totiž v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanoveny přímo zákonem (§ 26 zákona o ochraně přírody a krajiny). Byť se pak ve vztahu ke konkrétnímu území tyto povinnosti projeví až provedením příslušné zónace CHKO, nelze nevidět, že tyto povinnosti jsou primárně povinnostmi zákonnými a nikoli povinnosti plynoucími se samotné zónace.

K poukazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44, vyjadřující se mj. k problematice vyhlášení Národního parku Šumava, je třeba uvést, že vyhlášení národního parku je svou povahou kvalitativně jiným institutem, než jakým je jeho následná zónace. To se ostatně projevuje v tom, že zatímco národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se podle § 15 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vyhlašují zákonem, zónaci národních parků stanoví podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Z tohoto důvodu nelze požadavky na formální a materiální naplnění ústavních kautel popsaných v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu bez dalšího vztahovat ani na zónaci samotných národních parků a ani na zónaci CHKO.

Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobce, jako subjekt dlouhodobě hospodařící na územích zařazených do první či druhé zóny nejen v CHKO Beskydy, ale i na území jiných CHKO, jen stěží mohl být v nejistotě ohledně existence jejich zónace. Proto skutečnost, že k sankcionované činnosti došlo v druhé zóně CHKO Beskydy, mu musela být dobře známa.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta právní před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 dost. 1 s. ř. s. bez jednání.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V dalším řízení tedy městský soud projedná i ostatní žalobní námitky a ve věci znovu rozhodne.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladu řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. května 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu