

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic,** se sídlem Údolní 33, Brno, zastoupen JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Ostrovského 2061/27, Praha 5, 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 6. 10. 2016, č. j. 6 A 124/2012 - 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 14. 7. 2011 k České inspekci životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice (dále jen „ČIŽP“), podnět upozorňující na kácení stromů napadených kůrovcem v oblasti Ptačího potoka jižně od první zóny Národního parku Šumava a v okolních lokalitách, které způsobuje rušení zvláště chráněných druhů živočichů, například tetřeva hlušce či datlíka tříprstého. ČIŽP provedla na dotčených lokalitách kontrolu a rozhodla se zahájit se Správou Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava správní řízení podle § 88 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Žalobce následně požádal ČIŽP, aby byl podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny informován o všech zahajovaných správních řízeních, která souvisejí se zásahy do chráněných přírodních ekosystémů a rázu krajiny v Národním parku Šumava, včetně uvedeného řízení podle § 88 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. ČIŽP odpověděla

dopisem ze dne 13. 9. 2011, č. j. ČIŽP/42/OOP/1106446.010/ 11/CJL, podle nějž správní řízení, které vede se Správou Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava, není správním řízením, při němž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť jde o řízení o uložení pokuty.

[2] Žalobce napadl dopis ČIŽP ze dne 13. 9. 2011 včasným odvoláním, v němž uvedl, že se cítí být účastníkem správního řízení ve věci zásahů v oblasti Ptačího potoka, neboť za zájem ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba pokládat i vymáhání a dodržování právních norem zaměřených na jejich ochranu.

[3] Žalovaný poté odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2012, č.j. 18/510/12-2 O 1/12. V něm konstatoval, že dopis ČIŽP ze dne 13. 9. 2011 sice neměl předepsanou formu, přesto jej lze pokládat za usnesení podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. K žalobcovu poukazu na čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“) odkázal žalovaný na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž toto ustanovení není přímo aplikovatelné pro osoby z řad veřejnosti. Za řízení, v nichž jsou *„dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“* ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, žalovaný označil ta správní řízení, jejichž předmětem jsou činnosti nebo záměry, které by mohly přivodit nepříznivé dopady na přírodu nebo krajinu, ohrozit nebo zhoršit jejich stav. Správní trestání je ovšem prostředkem státního donucení k chování souladnému se zákonem, řízení o uložení pokuty tedy směřuje k ochraně přírody a krajiny, nikoliv k jejímu ohrožení nebo poškození, takže jím nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Odkázal také na stanovisko výkladové komise žalovaného z roku 2001, která dospěla k závěru, že na rozdíl od řízení podle § 66 nebo § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou v řízení o uložení pokuty dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Poukázal také na možnost odepření zpřístupnění informace týkající se neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

[4] Souběžně proběhlo bez účasti žalobce samotné řízení o uložení pokuty, v němž ČIŽP rozhodnutím ze dne 24. 8. 2012, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL, uložila Správě Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava pokutu ve výši 250 000 Kč za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, spáchaný rušením tetřeva hlušce přítomností lidí a hlukem motorových pil při odstraňování souší a kácení smrků, a dále pokutu ve výši 200 000 Kč za správní delikt podle § 88 odst. 2 písm. n) téhož zákona, spáchaný hospodařením na pozemcích v Národním parku Šumava způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Žalovaný k odvolání Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava rozhodnutím ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1208/510/2012, 87710/ENV/12, změnil výrok napadeného rozhodnutí, na určení sankce použil zásadu absorpční namísto zásady kumulativní a uloženou pokutu snížil na celkových 250 000 Kč.

II.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem ze dne 6. 10. 2016 zamítl.

[6] Městský soud zdůraznil, že při rozhodování o tom, zda spolku v konkrétním řízení přísluší na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny postavení účastníka řízení, je třeba vyjít z předmětu řízení. Jestliže má být předmětem řízení vydání zákonem vyžadovaného souhlasu či závazného stanoviska, uložení opatření k zachování požadovaného stavu, případně další úkony vztahující se přímo k zamýšleným zásahům, které by mohly mít dopad na stav přírody a krajiny, jedná se nepochybně o řízení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o uložení pokuty za správní delikt je však zahajováno tehdy, jestliže k zásahu do zákonem chráněných zájmů již došlo, a jeho předmětem je prioritně zájem na tom, aby právnické či fyzické osoby dodržovaly zákonem stanovené povinnosti. Pro případ, že tuto povinnost poruší, upravuje zákon možnost uložení sankce. Byť nelze v případě porušení povinnosti stanovené v zákoně o ochraně přírody a krajiny a následného uložení sankce podle § 88 tohoto zákona zcela oddělit správní trestání od zájmů na ochraně přírody a krajiny, jedná se pouze o souvislost mezi zájmy na ochraně přírody a krajiny a zájmy na dodržování povinností stanovených tímto zákonem. Žalovaný tedy správně odlišil situace, kdy je vedeno sankční řízení za jednání, kterým bylo životní prostředí poškozeno či ohroženo, a kdy se jedná o rozhodnutí, která by teprve mohla mít na ochranu přírody a krajiny dopad. Vzhledem k tomu, že v řízení o uložení pokuty nemůže být orgánem ochrany přírody rozhodováno o záležitostech, které mají bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny, není dán prostor pro účast spolků založených s cílem ochrany přírody a krajiny. Žalobci přitom nepřísluší postavení orgánu dohledu nad výkonem státní správy z hlediska rychlosti řízení, případně úvah o výši sankce. Takové právo spolků nelze dovodit ani ze skutečnosti, že v řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být podle jeho § 71 odst. 3 účastníky obce, jedná-li se o věc spadající do jejich územního obvodu a nerozhodují-li v této věci jako orgány ochrany přírody.

[7] Městský soud dále uvedl, že právní úprava zajištění účasti veřejnosti v řízeních majících dopad na zájmy ochrany přírody a krajiny je dostatečná i z hlediska čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Výklad použitý žalovaným není s tímto ustanovením v rozporu. Byť mají být podle této mezinárodní smlouvy zajištěny právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v co možná nejširším rozsahu, neznamená to, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat spolkům přístup do všech řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stanovit další podmínky účastenství je v pravomoci jednotlivých států. Řízení o uložení sankce má podle městského soudu specifický charakter. Žalobci proto nebylo přiznáno postavení účastníka předmětného řízení o uložení pokuty v souladu s příslušnými právními předpisy. Rovněž nelze hodnotit jako vadu odkaz na výkladová resortní stanoviska. Ta sice nejsou právně závazná, nicméně odkazovat na ně v rozhodnutí není zakázáno.

III.

[8] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nesouhlasil s posouzením právní

otázky možnosti své účasti v řízení o správním deliktu. Krom toho uplatnil i důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[9] Podle stěžovatele lze za zájem ochrany přírody a krajiny považovat i vymáhání dodržování právních norem zaměřených na jejich ochranu. Do rámce § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny proto spadají i sankční řízení v rámci správního trestání, jako jsou řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, která zároveň působí jako generální i individuální prevence protiprávního poškozování přírody a krajiny. Rozhodnutí vydaná v těchto řízeních také ovlivňují aplikační praxi zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť se v nich deklaruje, kterým konkrétním jednáním byl porušen zákon a spáchán správní delikt. Zájem ochrany přírody v sankčních řízeních lze sekundárně spatřovat i v tom, že výnosy z pokut mají být použity pro zlepšení životního prostředí, jak plyne z § 88a zákona o ochraně přírody a krajiny, takže správní trestání slouží i mobilizaci prostředků k činnostem realizovaným v zájmu ochrany přírody a krajiny. Sankční řízení slouží naplňování účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, který v § 1 výslovně prohlašuje, že jeho cílem je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, přičemž i sankční řízení se zájmů ochrany přírody a krajiny dotýkají. V řízení o uložení sankce podle § 88 odst. 1 písm. e) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny se projevuje prvek individuální prevence, který má pachatele odradit od toho, aby v budoucnu např. mimo rámec stanovený zákonem pokračoval v rušení kriticky ohroženého tetřeva hlušce, škodlivě zasahoval do jeho biotopu, vykonával na území národního parku zakázanou činnost spočívající v hospodaření způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a podobně. I žalovaný připouštěl, že správní trestání podle tohoto zákona slouží prosazování ochrany přírody a krajiny. Pak ovšem žalovaný a městský soud nemohli dojít k závěru, že zájem ochrany přírody v předmětném správním řízení nemohl být dotčen, a nepřiznat stěžovateli postavení účastníka daného správního řízení. Stěžovatel označil za nejasný a nepochopitelný názor městského soudu, že předmětné řízení směřuje k ochraně přírody a krajiny a současně v něm nemůže být dotčen její zájem. V tomto názoru, který městský soud převzal od žalovaného, spatřuje vnitřní rozpor zakládající nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

[10] Stěžovatel také odmítl názor městského soudu, že v řízení o uložení pokuty nemůže být rozhodováno o záležitostech, které mají bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny. Podle stěžovatele naopak § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nerozlišuje, zda k dotčení zájmů dochází přímo či nepřímo, takže výsledek řízení nemusí mít bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny, a tudíž postačuje i „nepřímé“ dotčení těchto zájmů, jak plyne i ze zákonné formulace, podle níž „mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“. Účast ekologických spolků je ostatně přijímána v celé řadě řízení, jejichž výsledek nemá bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny, ale působí až nepřímo, jako například v řízení o pozemkových úpravách či v řízení o rozhodnutí rozporu při projednávání plánu péče o národní park. Stěžovatel proto uzavřel, že byl oprávněn se v postavení účastníka řízení účastnit předmětného řízení o udělení pokuty podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[11] Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky spatřoval stěžovatel i v tom, že městský soud, stejně jako předtím žalovaný, nepoužil výklad zohledňující povinnost zajistit co možná největší účinek mezinárodní smlouvě a

eurokonformní výklad respektující čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, do jehož oblasti působnosti spadají i řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel odkázal také na český překlad implementační příručky k Aarhuské úmluvě vydané Evropskou hospodářskou komisí OSN, která se týká implementace a aplikace čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Podle této příručky čl. 9 odst. 3 *„poskytuje určitým osobám z řad veřejnosti aktivní legitimaci umožňující vynucovat právní předpisy v oblasti životního prostředí. Odstavec 3 předpokládá, že osoby z řad veřejnosti mohou právní předpisy v oblasti životního prostředí vynucovat buď přímo, tj. předložením případu soudu s cílem vynutit zákon (spíše než jednoduše s cílem napravit osobní újmu), nebo nepřímo spuštěním správních řízení a účastí v nich s cílem vynutit zákon“*. Z toho stěžovatel dovodil, že má být osobám z řad veřejnosti přiznána i možnost zahajovat řízení sloužící vymáhání norem na ochranu životního prostředí a účastnit se jich. Pokud naopak české orgány ochrany přírody připouštějí u spolků, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, k iniciování sankčních řízení pouze nezávazné podněty a navíc, jako se to stalo v posuzovaném případě, jim následně ani neumožní se těchto řízení účastnit, není z požadavků a cílů, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, zachováno vůbec nic.

[12] Stěžovatel také poukázal na judikaturu k povinnosti eurokonformního výkladu a na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky. V něm se Soudní dvůr EU vyjádřil v tom smyslu, že procesní podmínky mají být vykládány způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel také dodal, že oblast Národního parku Šumava je přírodně mimořádně významné území, které je chráněno i podle unijního práva, konkrétně podle směrnice 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků, a směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Předmětné sankční řízení tak současně sloužilo i k prosazování např. čl. 6 odst. 1 a 2 této posledně uvedené směrnice.

[13] Stěžovatel konečně připomněl, že i do vymáhání právních norem na ochranu přírody je třeba vnášet prvky transparentnosti a podrobovat je veřejné kontrole zvláště v situacích, kdy může docházet k selhání orgánů veřejné správy. Spolky zaměřené na ochranu přírody a krajiny přitom coby účastníci správního řízení mohou přispívat k naplňování zásady materiální pravdy, uplatňovat procesní prostředky ochrany proti nečinnosti a bránit tak průtahům, k nimž došlo i v předmětném správním řízení. Odůvodnění napadeného rozsudku je tak v rozporu s účelem § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[14] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na názoru, že řízení o správních deliktech nejsou řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, přestože mají tato řízení kromě funkce represivní i funkci individuální a funkci generální prevence a reparační. Důsledky samotného rozhodnutí o správním deliktu nicméně míří pouze na pokutovanou osobu, jiným osobám z něj práva ani povinnosti nevznikají.

Závěrem žalovaný připomněl, že i v řízení o uložení pokuty má veřejnost některá práva, zejména právo podat podnět k zahájení řízení, a to i přezkumného řízení, a požádat o informace o pravomocných rozhodnutích ve věci správních deliktů. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Jakkoli stěžovatel okrajově uplatnil i námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., jimi pouze brojil proti pociťovaným nedostatkům některých pasáží odůvodnění rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu, takže mají pouze akcesorický vztah ke klíčové námitce. Tou je posouzení právní otázky, zda z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy plyne stěžovatelovo právo být účastníkem sankčního řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem a žalovaným, že nikoli.

[19] Vykládané ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny znělo v rozhodném období následovně:
„(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen ‚občanské sdružení'), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

[20] Rozhodující tak je, zda řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy řízení o uložení pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti, lze pokládat za správní řízení, *„při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“*.

[21] Nejvyšší správní soud, stejně jako Ústavní soud, vykládá citované spojení vstřícně, tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti v řízeních, při nichž mohou být

skutečně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to i v situaci, kdy jde pouze o nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, jak potvrdil v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53: *„To znamená, že občanským sdružením, která odvozují svoji účast ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, přísluší hájit pouze složky životního prostředí chráněné tímto zákonem, tedy ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny. Taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže.“*

[22] Na druhé straně však citované ustanovení nezakládá ekologickým spolkům právo hájit zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 - 52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud jasně dodal: *„Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních. (...) K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“*

[23] Domáhá-li se stěžovatel účastenství v řízení o uložení pokuty jinému subjektu, a odůvodňuje-li tuto svou snahu i tvrzením, že by to přispělo k naplňování zásady materiální pravdy a zamezování průtahům, domáhá se právě takové role *„univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu“*. Ta mu však nepřísluší. Jak je zjevné ze znění vykládaného ustanovení i z právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je smyslem a účelem účasti ekologických spolků v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, hájení zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných a soukromých zájmů. Jinak řečeno, § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny pamatuje na řízení, v nichž se rozhoduje o zásahu, který je souladný s nějakým soukromým či veřejným zájmem, a smyslem účasti ekologických spolků v těchto řízeních je nabídnout odbornou a argumentační protiváhu tak, aby výsledné rozhodnutí bylo učiněno vyváženě při vědomí všech těchto zájmů a práv, tedy aby nedošlo k – mnohdy nevratnému – zásahu do přírody a krajiny jen proto, že zájem ochrany přírody a krajiny nebyl proti jinému veřejnému či soukromému zájmu dostatečně hájen.

[24] Účastenství, kterého se nyní domáhá stěžovatel, však tuto roli nepřípustně rozšiřuje, ba popírá, a to hned ve dvou ohledech. Zaprvé je třeba přisvědčit žalovanému a městskému soudu, že spojení *„při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“*, poukazuje na prospektivní povahu řízení, jichž se mají ekologické spolky zúčastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoli o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl. Stěžovatel má tedy sice pravdu, že dostačuje i nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny; musí to však být dotčení, kterému jde ještě zabránit, nikoli dotčení, ke kterému již došlo.

[25] Zadruhé je pak třeba zdůraznit, že nepřípustnost účasti ekologických spolků v řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá nejen z toho, že se tato řízení týkají již proběhnuvších zásahů, ale zejména z toho, že jde o řízení v oblasti správního trestání, tedy řízení, na nějž se analogicky vztahují principy uplatňované v přestupkovém řízení, ba dokonce i v trestním právu. Správní trestání je charakteristické právě tím, že v něm na jedné straně stojí obviněný subjekt a na druhé straně správní orgán rozhodující o vině a trestu. K přistupování dalších subjektů a přiznávání jim v takovém řízení práv, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně nepočítá, je třeba přistupovat nanejvýš zdrženlivě (viz například skeptický přístup Nejvyššího správního soudu k rozšiřujícímu výkladu postavení poškozeného v přestupkovém řízení, vyjádřený v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012 - 28). Zatímco tak v těch řízeních, na něž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny skutečně dopadá, podporuje účast ekologických spolků výše zmíněnou vyváženost zastoupení protichůdných zájmů, připuštění takové zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by mohlo způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu.

[26] Stěžovatel se svou snahou domoci se účastenství v tomto typu řízení fakticky domáhá role jakéhosi „soukromého žalobce“, kterému by příslušelo nejen podnětem inspirovat příslušný správní orgán, aby zahájil příslušné řízení, ale následně v takovém řízení hájit zájmy ochrany přírody proti obviněnému subjektu. Sám to přitom v kasační stížnosti přiznává, když uvádí, že by jeho účast přispěla k naplňování zásady materiální pravdy, že by byl strážcem proti průtahům ze strany správního orgánu či že by jeho účast napomohla naplnění individuální a generální prevence. Právě proto, že jde o oblast správního trestání, tedy o rozhodování o vině a trestu, je pak třeba odmítnout stěžovatelův názor, že dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny spočívá v řízení o pokutě v tom, *„že výnosy z pokut lze použít jen pro zlepšení životního prostředí.“* Pokud tím chce stěžovatel naznačit, že se domáhá účasti v řízení o správním deliktu i proto, aby dosáhl odsouzení jiného subjektu a uložení co nejvyššího peněžitého trestu, tedy aby odsouzením jiného subjektu napomohl oné *„mobilizaci prostředků k činnostem realizovaným v zájmu ochrany přírody a krajiny“*, je třeba takovou představu v oblasti správního trestání odmítnout.

[27] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem a žalovaným, že ekologické spolky se nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 tohoto zákona. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného i městského soudu jsou přitom zcela přesvědčivá a vnitřně

konzistentní, neboť z výše uvedených důvodů tato řízení skutečně obecně napomáhají ochraně přírody a krajiny, zejména díky působení generální prevence, ovšem nejde o konkrétní dotčení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť takové dotčení by mohlo směřovat jedině ke konkrétnímu zvažovanému budoucímu zásahu. Naopak takové dotčení nelze spatřovat v posuzování správního deliktu, ke kterému již došlo, či v obecném preventivním působení na adresáty právních norem. V odůvodněních těchto rozhodnutí tedy není rozpor, který v nich spatřuje stěžovatel.

[28] Na uvedeném závěru nic nemění ani stěžovatelův poukaz na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, ani jeho obecnější zmínka o potřebnosti vztáhnutí požadavku transparentnosti i do sankčních řízení v oblasti ochrany životního prostředí. Tento čl. 9 upravuje přístup veřejnosti k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a jeho odst. 3 zní: *„Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - 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.“*

[29] Podle ustálené judikatury nejsou ustanovení Aarhuské úmluvy přímo aplikovatelná, ovšem je zapotřebí přihlížet k ní jako k interpretačnímu pramenu. K tomuto závěru dospěl jak Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59, publ. pod č. 1483/2008 Sb. NSS), tak Ústavní soud (viz nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, či nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07). Předmětný článek je naplněn mimo jiné právě ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295), tak jak bylo vyloženo dosavadní judikaturou, a na základě pravidla eurokonformního výkladu je proto třeba skutečně upřednostnit takový výklad tohoto zákonného ustanovení, který je souladný s Aarhuskou úmluvou.

[30] Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí s městským soudem, že z citovaného čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud k takovému závěru směřuje stěžovatelem zmiňovaná implementační příručka k Aarhuské úmluvě vydaná Evropskou hospodářskou komisí OSN, je třeba připomenout, že jde pouze o právně nezávazný pramen povahy *soft-law*. Naopak z vnitřní systematiky Aarhuské úmluvy plyne, že účast veřejnosti má být směřována zejména k řízením, v nichž je povolována budoucí činnost, jak je zjevné z konstrukce jejího článku 6 odst. 1 a 2 ve vazbě na výčet navrhovaných činností uvedený v příloze I. Soudní dvůr EU sice tato ustanovení vykládá spíše extenzivně, jak ukazuje z poslední doby jeho rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016 ve věci C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK II, i v něm se však jednalo o účast veřejnosti v řízení o povolení realizace budoucího projektu, konkrétně oplocení za účelem rozšíření obory v chráněné lokalitě. Požadavek umožnit účast veřejnosti v sankčním řízení tedy ani z této judikatury dovodit nelze.

[31] Z důvodu specifické povahy správního trestání by možnost účasti ekologických spolků dokonce představovala nevhodnou a nečekanou ingerenci soukromoprávních subjektů do práv obviněného v takovém řízení, se kterou česká koncepce správního trestání nepočítá. Je tak sice pravda, že eurokonformní výklad vnitrostátního práva a

respektování mezinárodních závazků České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy vedou v souladu se stěžovatelem citovanou judikaturou Soudního dvora EU k tomu, že je třeba § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny vykládat tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti ve správních řízeních, *„při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“*. V případě řízení o správním deliktu však proti těmto zájmům stojí neméně závažné respektování procesních práv obviněných. S těmito procesními právy, jež se obzvláště intenzivně projevují právě v řízeních o trestním nebo správním obvinění, by nebylo souladné, pokud by do takového řízení mohl vstoupit ekologický spolek jako nečekaný účastník řízení, který – nejsa zjevně svědkem, znalcem ani poškozeným – by v takovém řízení mohl plnit leda roli jakési soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení. S takovou rolí ovšem česká právní úprava nepočítá, jak bylo vyloženo výše, a akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (*a contrario* účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu.

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[33] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. března 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu