ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců: **a) Město Kašperské Hory,** Náměstí 1, 341 92 Kašperské Hory, **c) Město Hartmanice,** Hartmanice 75, 342 01 Hartmanice, **n) Městské lesy Volary s. r. o.,** Nová kolonie 608, 384 51 Volary, všichni zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **1)** Přátelé Šumavy, Strašín 67, 342 01 Sušice, **2)** Hnutí DUHA - Přátelé Země Česká republika, korespondenční adresa: Lublaňská 18, 120 00 Praha 2, **3)** Šumava 21, Lhota 78, 252 47 Dolní Břežany, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2008, č.j. 1799/M/08, 26038/ENV/08, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2011, č. j. 6 Ca 213/2008 – 172,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Řízení bylo zahájeno z vlastního podnětu Ministerstva životního prostředí, které zahájení řízení oznámilo přípisem ze dne 8. 3. 2006. V oznámení jsou jako podklady obsažené ve správním spise označeny mapové podklady dotčených území a výpis jednotlivých dotčených porostních skupin ve II. zónách ochrany přírody. Po proběhlém řízení, kdy se účastníci řízení vyjadřovali k zamýšlenému obsahu rozhodnutí, vydalo Ministerstvo životního prostředí dne 5. 3. 2007 rozhodnutí č. j. 1851-ENV/06-972/620/06, kterým výroky I. až III. rozhodnutí podle § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), změnilo částečně výrok rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava ze dne 13. 7. 1998, č.j. 51-Vi/1078/98 tak, že se pro označené

porosty uděluje podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny souhlas k použití § 32 zákona o lesích k zásahům proti hmyzím škůdcům (kůrovcům a klikorohu borovému) a k zásahům v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod (například větrné a sněhové kalamity, přemnožení hmyzích škůdců) za stanovených podmínek. Dále ve výroku IV. bylo rozhodnutí ze dne 13. 7. 1998 změněno tak, že se podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. neuděluje souhlas k použití § 33 odst. 1 zákona o lesích, kterým se stanoví povinnost přednostně provádět těžbu nahodilou v lesních porostech zařazených do II. zóny ochrany přírody NP Šumava. Výrokem V. rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutí Správy ze dne 10. 4. 2001, č.j. 51-Vi/672/01, o změně rozhodnutí ze dne 13. 7. 1998, č.j. 51-Vi/1078/98, a výrokem VI. rozhodnutí byl podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) vyloučen odkladný účinek rozkladu.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci rozklady, které ministr rozhodnutím ze dne 8. 4. 2008, č.j. 1799/N/08, 26038/ENV/08, sp.zn. R/2062, zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolací orgán zrekapituloval průběh řízení a vypořádal se s námitkami obsaženými v rozkladech. Tyto námitky jsou obdobné jako v podané žalobě a nyní v kasační stížnosti.

II.
Napadený rozsudek

[3] Soud se nejprve zabýval návrhem žalobců na předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., neboť dle jejich názoru odporuje principu právní jistoty. Tomuto argumentu soud nepřisvědčil. Zákonem stanovená možnost změnit či zrušit dříve vydané rozhodnutí není podle soudu v rozporu s ústavními předpisy. Důvody, pro které lze takto činit, jsou zákonem stanoveny, nemůže se tedy jednat o libovůli orgánu ochrany přírody.

[4] Dále se soud zabýval tvrzením žalobců, podle kterého nebylo prokázáno, že existují důvody pro změnu (zrušení) předcházejících rozhodnutí Správy. Ke změně či zrušení dříve vydaného rozhodnutí postačí podle soudu s ohledem na znění § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., že v určitých lokalitách byl již vznik ekologické újmy zjištěn a že vzhledem ke způsobu plnění povinností podle zákona o lesích lze předpokládat, že by stejné následky měla další činnost, pokud by nedošlo k takové změně, která by mohla ovlivnit způsob přijímání opatření podle zákona o lesích.

[5] Napadené rozhodnutí vycházelo z poznatků, podle kterých v některých lokalitách již ke změnám v důsledku aplikace příslušných ustanovení zákona o lesích došlo. Závěr, že by obdobné změny nastaly i v budoucnu při stejném způsobu činnosti, se soudu jeví jako opodstatněný.

[6] Soud nepřisvědčil námitce, podle níž bylo rozhodnutí vydáno bez projednání a posouzení věci v Radě národního parku (dále jen „Rada NP“ nebo „Rada“). Žalovaný nebyl podle soudu povinen předložit připravované rozhodnutí Radě, neboť k tomu je povinna, jde-li o důležité dokumenty, pouze Správa (srov. § 78 odst. 9 a § 20 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.). V dané souvislosti soud dále poznamenal, že žalobcům byl dán v rámci správního řízení prostor pro uplatnění námitek a vyjádření. Obce mohly uplatnit v plném rozsahu svá práva účastníků řízení. Skutečnost, že do rozhodnutí nebyly jejich návrhy a připomínky zahrnuty, pak nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, neboť z odůvodnění je zřejmé, že se správní orgány obou stupňů těmito vyjádřeními zabývaly a v napadeném rozhodnutí na odvolací námitky reagovaly.

[7] Žalobci dále argumentovali, že vydaným rozhodnutím byla fakticky rozšířena rozloha bezzásahových území a že to ve svém důsledku povede k podstatnému omezení nebo dokonce k zastavení realizace nahodilých těžeb v porostech nacházejících se ve II. zóně NP Šumava, neboť je paušálně vyloučena aplikace § 33 odst. 1 zákona o lesích.

[8] Soud odkázal na § 33 odst. 1 zákona o lesích a § 22 odst. 1, § 79 odst. 3 písm. o) a § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. Z těchto ustanovení vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí je orgánem ochrany přírody příslušným k udělení či neudělení souhlasu k provádění nahodilé těžby podle zákona o lesích v souvislosti se zásahy proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod. Toto oprávnění není nijak děleno z hlediska zón národního parku. Záleží tedy pouze na zhodnocení konkrétní situace v daném časovém úseku, zda lze přednostně bez jakýchkoli omezení provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k narušení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ze stanovené speciality zákona o ochraně přírody a krajiny k zákonu o lesích je pak podle soudu třeba dovodit přednost zájmů na zachování prostředí v národním parku před zájmy při obhospodařování lesů podle zákona o lesích. Dospělo-li ministerstvo po zhodnocení skutečností zjištěných v uvedených lokalitách a poznatků o následcích orkánu Kyrill k závěru, že nelze souhlasit s neomezeným plněním povinností podle § 33 a § 32 zákona o lesích, a souhlas tedy neudělilo, nebo jej vázalo na stanovené podmínky, nelze vydané rozhodnutí považovat za nezákonné. K přijetí takového opatření bylo ministerstvo oprávněno.

[9] Podle soudu je třeba přihlédnout k tomu, že rozhodnutí, které je předmětem přezkoumání, reagovalo na stav zjištěný v době jeho vydání. Podle tohoto stavu pod body I. až III. výroku stanovilo podmínky v souvislosti s použitím ustanovení § 32 zákona o lesích a pod bodem IV. vyslovilo nesouhlas k použití § 33 odst. 1 téhož zákona. Pokud se jedná o podmínky k provádění zásahů proti škůdcům, tyto byly stanoveny diferencovaně pro části území II. zóny NP Šumava s tím, že způsob uplatňování stanoví odborné stanovisko Správy, kterým budou zejména vyhodnoceny ve výroku uvedené skutečnosti, které jsou podstatné pro způsob provádění opatření. Ze stanovených podmínek lze dovodit, že se jedná o opatření, které má zajistit plnění účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, aby nedocházelo k nežádoucím změnám v poměrech dané lokality.

[10] Obecně lze odborné stanovisko Správy charakterizovat jako odborné posouzení situace v daném čase a místě a z toho vyplývající závěr o způsobu uplatňování povinností vyplývajících z § 32 zákona o lesích a provádění asanace napadených stromů. Podle rozhodnutí musí být toto odborné stanovisko ke způsobu provedení asanačního zásahu vydáno do 5 dnů od data přijetí žádosti zpracované vedoucím příslušného územního pracoviště. Po uplynutí této lhůty vydá požadované odborné stanovisko přímo vedoucí územního pracoviště. Tímto je dle názoru soudu dostatečně zajištěno, aby případné asanační zásahy mohly být provedeny včas.

[11] Zmiňovaná odborná stanoviska pak dle názoru soudu nejsou rozhodnutími, nýbrž pouze odborným posouzením, které je Správa oprávněna činit podle § 78 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb. V tomto případě Správa vystupuje jako odborná organizace ochrany přírody.

[12] Výroky I. a II. rozhodnutí jsou podle soudu dostatečně určité, neboť je z nich zřejmé, které lokality se týkají a k čemu je souhlas podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. dáván. Ze zmiňovaných odborných stanovisek Správy pouze vyplyne způsob provedení, který nelze paušálně stanovit, neboť je třeba reagovat na odlišné okolnosti konkrétních případů. Toto řešení nelze dle názoru soudu považovat za nezákonné.

[13] Pokud je ve výroku I. v podmínkách mimo jiné uvedeno, že ustanovení § 32 odst. 6 zákona o lesích bude v případě potřeby uplatňováno v pásu 100 m od hranice pozemků určených k plnění funkcí lesa ve vlastnictví soukromých osob tak, aby bylo maximálně sníženo riziko ohrožení jejich majetku hmyzími škůdci, aniž by bylo uvedeno, které subjekty spadají pod pojem „soukromá osoba“, neznamená to nepřezkoumatelnost tohoto výroku rozhodnutí. Pod pojem „soukromá osoba“ ve spojení s vlastnictvím pozemků lze zařadit i obce, které pozemky určené k plnění funkcí lesa vlastní. Obce jako vlastníci mají podle soudu stejné postavení jako fyzické či právnické osoby, tedy vlastníci předmětných pozemků.

[14] K namítanému rozporu napadeného rozhodnutí s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 5. 2005, č.j. 620/1654/04, soud uvedl, že se toto rozhodnutí týkalo vybraných I. zón NP Šumava a není předmětem přezkumu v tomto řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o různé zóny ochrany přírody a i s ohledem na to, že rozhodnutí byla vydávána v různých časových obdobích, tedy za jiné situace, není dle názoru soudu možné dovolávat se ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které mimo jiné stanoví, že správní orgán má dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

[15] Žalobci rovněž v žalobě namítali, že důsledkem napadeného rozhodnutí bude znemožnění ochrany lesů před působením škodlivých činitelů a tedy i vznik majetkových škod a dále omezení plnění některých funkcí lesa, aniž by k tomu bylo vydáno rozhodnutí podle § 16 zákona o lesích.

[16] K těmto námitkám odkázal soud opět na § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., podle kterého jsou zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích. Jedná-li se o pozemky určené k plnění funkcí lesa, které se nacházejí v národním parku, nelze tyto lesy zařazovat do kategorie lesů hospodářských. Zákon o ochraně přírody a krajiny je zákonem speciálním ve vztahu k zákonu o lesích. Jestliže stanoví, že opatření k ochraně lesa (zásahy proti škůdcům, případy mimořádných okolností a nepředvídaných škod) mají být prováděna se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody, znamená to, že zájem na ochraně přírody má při rozhodování o souhlasu významnější roli než hledisko vztahující se k hospodaření v lese. Omezení plnění některých funkcí lesa, pokud je to důsledek rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., tedy podle soudu neznamená, že musí být vydána i rozhodnutí podle § 16 zákona o lesích.

III.
Kasační stížnost

[17] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) předně namítli absenci odůvodnění ve vztahu k žalobnímu bodu 1. V žalobě namítali, že obě napadená správní rozhodnutí ve svých důsledcích vedou k podstatnému omezení nebo dokonce k zastavení realizace nahodilých těžeb, a pro lesy zařazené do režimů A a B vážou provádění zásahů proti škůdcům na natolik komplikované procesní podmínky, že jejich splnění a tedy i provedení zásahů není možno očekávat v reálném čase.

[18] Přes obsah § 1 zákona č. 114/1992 Sb., akcentující spoluúčast obcí, vlastníků a správců pozemků na udržení a obnově rovnováhy v krajině pak žalovaný nepřevzal a nerespektoval žádnou ze vznesených námitek a připomínek.

[19] V napadeném rozsudku není podle stěžovatelů obsažena žádná argumentace, z níž by vyplývalo, že podle názoru soudu k porušení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. v daném případě nedošlo, nebo z níž by bylo možné dovodit jiné důvody, pro které byl tento žalobní bod ze strany soudu považován za nepřípadný. Rozsudek je proto podle stěžovatelů nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[20] Ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. nelze podle stěžovatelů interpretovat tak, že jím zákonodárce (pouze) presumuje možnost krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků účastnit se správních řízení ve věcech upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Je zřejmé, že samo účastenství v řízení založeném na přímém dotčení práv a povinností účastníků ve smyslu § 27 správního řádu ve spojení s § 70 a § 71 zákona č. 114/1992 Sb. je otevřeno podstatně širšímu okruhu subjektů, než je okruh osob zmíněný v § 1 zákona č. 114/1992 Sb. Mezi právním postavením obou skupin musí proto podle stěžovatelů (z hlediska teorie racionálního zákonodárce) existovat rozdíl.

[21] Z uvedeného stěžovatelé dovozují, že právo krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků účastnit se ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 1 zákona č. 114/1992 Sb. zakládá jejich zvláštní postavení, jdoucí nad rámec práv příslušejících jim jako účastníkům řízení, zejména právo požadovat, aby jejich návrhy v oblasti ochrany přírody a krajiny byly ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny nejen vypořádány, ale rovněž v maximální míře respektovány, ledaže by bylo prokázáno, že jsou v rozporu s veřejným zájmem v oblasti ochrany přírody a krajiny nebo se zájmy jiných subjektů se stejným privilegovaným postavením založeným § 1 zákona č. 114/1992 Sb.

[22] V případě národních parků je pak zvláštní postavení obcí dáno též jejich zastoupením v Radě NP podle § 20 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. a práva obcí vyplývající z § 1 tohoto zákona mohou být realizována projednáním rozhodujících dokumentů v Radě. Ani této cesty však žalovaný nevyužil a svá rozhodnutí před jejich vydáním předmětem jednání Rady neučinil.

[23] Žalovaný tedy odmítl respektovat zvláštní postavení stěžovatelů vyplývající z § 1 zákona č. 114/1992 Sb., soud pak tento postup toleroval a sám toto zvláštní postavení ignoroval.

[24] Napadené správní rozhodnutí ze dne 5. 3. 2007 lze podle stěžovatelů označit za skrytou změnu zonace území NP Šumava, neboť v lesních porostech zařazených do II. zóny národního parku zakládá režim hospodaření typický pro I. zóny. S ohledem na tuto skutečnost mělo být podle stěžovatelů toto rozhodnutí projednáno a posouzeno v Radě NP, jak to ukládá § 20 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a vydání rozhodnutí měla předcházet dohoda o jeho obsahu podle § 20 odst. 3 tohoto zákona. Pokud by platilo, že Rada NP podle § 20 odst. 1 zákona projednává a posuzuje pouze ty dokumenty, jejichž vydání, popř. schválení spadá do působnosti příslušné správy národního parku, jak tvrdí žalovaný, ztratila by podle stěžovatelů logickou oporu ta část § 20 odst. 1 zákona, která svěřuje do projednací pravomoci Rady členění území národního parku do zón ochrany přírody. Tuto by totiž nebylo možné realizovat, neboť podle § 17 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je vymezení zonace národního parku výslovně svěřeno do působnosti žalovaného.

[25] Stejně tak bylo podle stěžovatelů obejití Rady v rozporu s tou částí § 20 odst. 1 zákona, v níž je do projednací pravomoci Rady svěřen i způsob péče o les.

[26] Ani gramatickým výkladem § 20 zákona č. 114/1992 Sb. nelze podle stěžovatelů dospět k závěru, že by předmětem projednání v Radě ve smyslu § 20 odst. 1 měly či dokonce směly být pouze dokumenty, jejichž původcem je příslušná správa národního parku. Výklad

provedený soudem je tak zjevně zužující. Účelem § 20 odst. 1 zákona je umožnit realizaci participačního práva obcí a vlastníků a správců dotčených pozemků vyplývajícího z § 1 zákona tak, aby bylo možno nalézat řešení, která by zohledňovala hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry, aniž by se vyšlo vstříc pouze zájmům ochrany přírody bez ohledu na zájmy ostatní. Rozsah participační pravomoci Rady nelze podle stěžovatelů navázat pouze na aktuální zákonné vymezení pravomocí správy (poléhající v čase změnám), nýbrž je třeba jej vztáhnout na všechny důležité dokumenty ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, bez ohledu na to, kdo bude jejich konečným schvalovatelem.

[27] Neprojednáním v Radě NP tak byli stěžovatelé zkráceni na svých právech, bez ohledu na to, že byli účastníky správního řízení. Oba procesy se od sebe liší. § 20 odst. 4 opravňuje ministerstvo k vydání autoritativního rozhodnutí pouze v případě, že nedojde k nalezení konsenzu mezi členy Rady. Prostor k diskusi a k nalezení konsenzu však musí být poskytnut, což se v daném případě nestalo.

[28] Skutečnost, že zájmy přírody a krajiny chráněné zákonem vyžadují změnu rozhodnutí Správy s územní působností pro celý NP Šumava, je v odůvodnění rozhodnutí žalovaného prokazována obecnými odkazy na výskyt blíže neurčených zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Zmínka o nedostatečné možnosti diferencovaného provádění zásahů proti škůdcům a opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod je pak doložena několika konkrétními příklady lokalit, na nichž se dosavadní obsah rozhodnutí Správy ukázal jako nesouladný se zájmy přírody a krajiny. Těchto několik případů však podle stěžovatelů nemůže odůvodňovat změnu rozhodnutí v územním rozsahu pokrývajícím území celého NP Šumava, zejména ne u těch lokalit, u nichž jsou obsah rozhodnutí Správy a jeho aplikace v plné shodě se zájmy přírody a krajiny.

[29] Stěžovatelé rovněž setrvali na svém přesvědčení o protiústavnosti § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb. z důvodu obecnosti jeho formulace, a ohrožení právní jistoty adresátů takových rozhodnutí z ní plynoucí.

[30] Bez ohledu na to pak nebyly podle stěžovatelů splněny podmínky pro postup podle zmíněného ustanovení. Dle názoru stěžovatelů je nezbytné, aby správní orgán při aplikaci tohoto ustanovení důsledně respektoval též § 2 odst. 3 správního řádu, zakotvující zásadu ochrany dobré víry dotčených osob. V řízení předcházejícím vydání rozhodnutí je správní orgán povinen důsledně vážit zájmy na ochraně právní jistoty a dobré víry na straně jedné a zájmy na ochraně přírody a krajiny na straně druhé. Změna nebo zrušení předchozího pravomocného rozhodnutí pak připadá v úvahu pouze tehdy, pokud orgán ochrany přírody v řízení prokáže, že zájem na ochraně přírody nad zájmem na ochraně právní jistoty a dobré víry převažuje. I v takovém případě je nicméně správní orgán povinen respektovat zásadu minimalizace zásahu vyplývající z § 2 odst. 3 správního řádu a změnu či zrušení dříve vydaného rozhodnutí provést pouze v takovém rozsahu, který ještě dostačuje k naplnění veřejné zájmu na ochraně přírody.

[31] Uvedené vážení zájmů žalovaný na prvním stupni ani v rozkladovém řízení neprovedl a stejně tak rezignoval i na aplikaci zásady minimalizace zásahů, rozhodl-li o změně dřívějších rozhodnutí Správy *en bloc* pro celé území II. zón NP Šumava, tj. i pro lokality, kde to vůbec nebylo nezbytné.

[32] Stěžovatelé dále nesouhlasí s názorem soudu, podle něhož lze pod pojem „soukromá osoba“ ve spojení s vlastnictvím pozemků zařadit i obce, které pozemky určené k plnění funkcí lesa

vlastní. Obce tedy mají podle soudu stejné postavení jako fyzické či právnické osoby, tedy vlastníci předmětných pozemků.

[33] Jakkoliv není pojem soukromá osoba právním řádem jednoznačně definován, lze podle stěžovatelů konstatovat, že tato entita je v právní teorii považována za protipól osob veřejného práva, mezi které lze bezesporu zařadit i veřejnoprávní korporace. Za veřejnoprávní korporace jsou výslovně v § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. označeny i obce. Zařazení obcí mezi soukromé osoby, jak učinil soud v napadeném rozsudku, je proto podle stěžovatelů zcela nepodložené a věcně nesprávné.

[34] Závěr soudu o obcích jako soukromých osobách nelze podle stěžovatelů odůvodnit ani aplikací soukromoprávních předpisů a poukazem na to, že v soukromoprávních majetkových vztazích vystupuje obec jako právnická osoba, z čehož plyne její povaha coby osoby soukromé. V prvé řadě totiž nelze ignorovat fakt, že obě rozhodnutí žalovaného byla vydána v rovině veřejného práva, nikoliv práva soukromého. Poukaz na soukromoprávní úpravu nakládání s majetkem je tak zcela nepřípadný a nelze jej použít. V druhé řadě by pak omezení některých účinků rozhodnutí žalovaného na „soukromé osoby" provedené v rozhodnutích žalovaného zjevně v zájmu rozlišení pozemků ve vlastnictví státu od pozemků ve vlastnictví nestátních subjektů, pozbylo zcela významu, neboť v oblasti nakládání s majetkem by i na stát bylo nutno nahlížet jako na soukromou osobu, takže by pod pojem soukromá osoba bylo nutno zařadit naprosto všechny vlastníky pozemků zmíněných v rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2007, včetně pozemků, na nichž hospodaří Správa.

[35] Stěžovatelé setrvali také na své námitce, podle níž je reálný obsah práv a povinností adresátů rozhodnutí stanoven pouze nejasně, neboť má být v podstatné míře teprve dodatečně dotvořen prostřednictvím „závazných odborných stanovisek" Správy. Teprve tato stanoviska poskytnou odpověď na otázku, zda je provedení zásahu proti škodlivým činitelům vůbec možné a v jakém rozsahu, resp. za jakých podmínek. Takovýto „blanketní" postup zákon podle stěžovatelů neumožňuje.

[36] Obsah práv a povinností stanovených v rozhodnutí podle § 22 zákona č. 114/1992 Sb. musí být podle stěžovatelů seznatelný přímo z textu samotného rozhodnutí. Z hlediska zásady právní jistoty je podle jejich názoru zcela nepřípustné, aby správní orgán v rozhodnutí pouze konstatoval, že obsah práv a povinností účastníka bude určen dodatečně jiným zákonu neznámým aktem jiného správního orgánu, do jehož tvorby nebudou dotčené osoby moci zasahovat a nebudou moci ani usilovat o jeho přezkum ve stejném rozsahu, v jakém tak mohli činit v případě rozhodnutí, které má být „závaznými odbornými stanovisky" dotvářeno.

[37] Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s názorem soudu, podle kterého jsou závazná odborná stanoviska Správy odbornými posouzeními podle § 78 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb. Z tohoto kompetenčního ustanovení podle nich nelze v žádném případě dovodit, že by jeho prostřednictvím zákonodárce svěřoval správám národního parku pravomoc vydávat „odborná závazná stanoviska" k rozsahu aplikace ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., nebo že by svěření takové pravomoci správám národních parků byť i jen zamýšlel. Výklad provedený soudem je tak v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[38] Obě napadená rozhodnutí, tím, že mají za následek praktické vyloučení zásahů proti lýkožroutu smrkovému na pozemcích určených k plnění funkcí lesa zařazených do II. zóny

NP Šumava, se nakonec podle stěžovatelů ocitají v přímém protikladu s obsahem rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 5. 2005, č. j. 620/1654/04, o povolování zásahů proti hmyzím škůdcům a v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lesních porostech ve vybraných I. zónách NP Šumava. V tomto rozhodnutí je naopak provádění asanace dříví napadeného lýkožroutem smrkovým označeno za cestu, jak předejít nežádoucím změnám biotopů a nežádoucímu narušení podmínek pro existenci evropsky významných stanovišť a evropsky významných druhů.

[39] Soud tuto námitku odmítl jako nedůvodnou, přitom uvedl, že se toto rozhodnutí týkalo vybraných I. zón NP Šumava, resp. že toto rozhodnutí není předmětem přezkumu. S touto argumentací stěžovatelé nesouhlasí. Zásady ochrany legitimního očekávání se podle jejich názoru lze dovolávat pouze za situace, kdy správní orgán již dříve v obdobné věci rozhodl a nové rozhodnutí se přes tuto obdobu od dřívějšího rozhodnutí liší, přičemž je zjevné, že dřívější rozhodnutí, na jehož základě bylo legitimní očekávání založeno, nemůže osoba namítající porušení § 2 odst. 4 správního řádu zpochybňovat a chtít učinit předmětem přezkumu. Názor soudu, že § 2 odst. 4 správního řádu má právní účinky jen v takovém soudním řízení, v němž jsou předmětem přezkumu současně dvě navzájem odlišná správní rozhodnutí – jedno, které legitimní očekávání založilo, a druhé, které do legitimního očekávání účastníka zasáhlo, je zcela nelogický, ba nesmyslný. Stejně tak je podle stěžovatelů pro vznik legitimního očekávání zcela nezbytné, aby mezi vydáním obou takových rozhodnutí byla určitá časová prodleva. Současné vydání obsahově odlišných rozhodnutí může legitimní očekávání určitého výsledku řízení založit jen stěží.

IV.
Vyjádření žalovaného

[40] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 29. 6. 2012. Obecně odkázal na své vyjádření k žalobě, s argumentací stěžovatelů nesouhlasí. S žalobním bodem 1. se soud vypořádal na str. 10 napadeného rozsudku. Ustanovení § 1 pak zajišťuje účast zde vyjmenovaných subjektů na ochraně přírody a krajiny, nikoli však jejich privilegované postavení v konkrétním řízení vůči ostatním účastníkům.

[41] Z § 20 zákona č. 114/1992 vyplývá, že rolí Rady NP je projednávat pouze strategické dokumenty koncepční povahy, které stanoví limity pro rozvoj v území anebo cíle ochrany přírody. Není tedy zákonnou povinností žalovaného projednávat jím vedená jednotlivá správní řízení v Radě.

[42] Zda byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí podle § 84 zákona, je na správním uvážení orgánu ochrany přírody, jehož povinností je takové rozhodnutí řádně odůvodnit. Žalovaný je přesvědčen, že důvody pro vydaná rozhodnutí zde byly dány a jsou podrobně v napadených rozhodnutích popsány.

[43] Ve vztahu ke správě dotčeného majetku, tj. pozemků určených k plnění funkcí lesa, vystupují obce jako právnické osoby soukromého práva, a to bez ohledu na to, zda je tento pojem používán ve sféře práva soukromého či veřejného. Podstatná je podle žalovaného pouze povaha předmětného vztahu, tzn. že zde obec vystupuje vůči ostatním subjektům jako zcela rovnocenný a svébytný partner.

[44] Odborná stanoviska Správy NP jsou pouze odbornými vyjádřeními vydávanými podle části čtvrté správního řádu a jsou praktickou pojistkou, aby v konkrétních případech nedocházelo

ke střetu asanačních zásahů se základními a bližšími ochrannými podmínkami národního parku.

[45] Pokud jde o námitku porušení zásady legitimního očekávání, nelze se podle žalovaného dovolávat § 2 odst. 4 správního řádu, a to z toho důvodu, že se v případě rozhodnutí ze dne 25. 5. 2005 a rozhodnutí ministerstva nejedná o skutkově stejné či obdobné případy. Rozhodnutí se týkají různých zón ochrany přírody a každé z nich reflektuje jinou situaci.

V.
Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[46] Ke kasační stížnosti se vyjádřila rovněž osoba zúčastněná na řízení, Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika, a to na straně žalovaného. Shodně s žalovaným navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

VI.
Relevantní právní úprava

[47] Podle § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. nelze lesy v národním parku zařazovat do kategorie lesů hospodářských; ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody.

[48] Podle § 31 zákona nelze lesy v národních přírodních rezervacích zařazovat do kategorie lesů hospodářských; ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody.

[49] Podle § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb. může orgán ochrany přírody z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit vyžadují-li to zájmy přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, zejména vznikla-li nebo hrozí-li vážná ekologická újma.

[50] Podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb. je účelem zákona za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.

[51] Podle § 20 odst. 1 zákona zřizuje orgán ochrany přírody národního parku k projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody, plánu péče, návštěvního řádu, způsobu péče o les a územních plánů, radu národního parku jako iniciativní a konzultační orgán pro záležitosti příslušného národního parku.

[52] Podle § 20 odst. 2 zákona jsou členy rady delegovaní zástupci obcí a v horských oblastech zástupci Horské služby, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo rozkládá. Další členy rady jmenuje orgán ochrany přírody národního parku z nejvýznamnějších právnických a fyzických osob s podnikatelskou činností na území národního parku, zejména

z oblasti lesnictví, zemědělství, obchodu a cestovního ruchu, odborníků z vědeckých a odborných pracovišť, popřípadě z jiných orgánů státní správy.

[53] Podle § 20 odst. 3 zákona je před schválením zón národního parku (§ 17), návštěvního řádu (§ 19) a plánu péče o národní park orgán ochrany přírody povinen dohodnout návrh těchto dokumentů se zástupci obcí, delegovanými do rady podle odstavce 2.

VII.
Posouzení Nejvyšším správním soudem

[54] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé tvrdí důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Žádnou z těchto forem nezákonnosti Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

[55] Námitky uplatněné v kasační stížnosti jsou v podstatě totožné od počátku správního řízení. Byly poměrně obsažně vypořádány již rozhodnutím o rozkladu, a následně napadeným rozsudkem. Se závěry obou těchto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a v plném rozsahu odkazuje na argumentaci zde uvedenou.

[56] Rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu postupovalo ministerstvo v souladu s právními předpisy a v rámci pravomocí a působnosti jemu zákonem svěřených. Za klíčová pro posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud ustanovení § 22 a § 31 zákona č. 114/1992 Sb. V těchto se uvádí, že lesy v národním parku (v národních přírodních rezervacích) nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských, resp. že ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody.

[57] Z uvedených ustanovení lze podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit trojí: Za prvé je to zřetelná preference zájmu na ochraně předmětných lesů z hlediska přírody a krajiny před zájmem na ochraně hospodářských práv jejich vlastníků či správců. Za druhé je to pravidlo, podle kterého zásadně platí, že ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod nelze v těchto lesích aplikovat, a pokud ano, pak pouze se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Za třetí je to zákonem založená pravomoc orgánu ochrany přírody souhlas udělit či neudělit, resp. udělit souhlas podmíněně. Na tomto půdorysu je tedy dáno zúčastněným subjektům, včetně stěžovatelů, se pohybovat.

[58] Lze proto jistě vyjádřit pochopení tomu, že mají stěžovatelé k rozhodnutí ministerstva, jímž souhlas k zásahům proti hmyzím škůdcům nebyl udělen (resp. byl udělen podmíněně), své výhrady, samotný jejich odlišný názor na věc však ještě nečiní napadená správní rozhodnutí nezákonným.

[59] Správní orgán je dále podle § 84 odst. 1 zákona oprávněn své dřívější rozhodnutí změnit, pokud k tomu shledá důvody a tyto ve svém rozhodnutí dostatečně popíše. Správní orgán takové důvody shledal, tyto ve svém rozhodnutí podrobně rozvedl a své rozhodnutí náležitě odůvodnil.

[60] Námitky stěžovatelů uplatňované v kasačním řízení pak většinou postrádají solidní oporu v zákonných předpisech a zpravidla již byly dvakrát fundovaně vypořádány v řízení

rozkladovém a řízení před Městským soudem v Praze. S posouzením ministerstva a Městského soudu v Praze se Nejvyšší správní soud, jak uvedeno výše, ztotožňuje, a k jednotlivým námitkám proto dále uvádí jen v krátkosti následující.

VII. a)

[61] Ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ustanovením úvodním, zcela obecným, proklamujícím zájem na ochraně přírody a krajiny za účasti zde vyjmenovaných subjektů. V žádném případě z něj nelze dovodit, že by obce jako účastníci správního řízení disponovaly jakýmsi zvláštním privilegovaným postavením, ze kterého by vyplývalo jejich „procesní právo" na to, aby jejich návrhům bylo rozhodujícím orgánem vyhověno, či aby byly jejich názory rozhodujícím orgánem „respektovány".

VII. b)

[62] Rada NP je *„iniciativní"* a *„konzultační"* orgán *Správy NP* a orgán ochrany přírody *nebyl povinen* projednávat se zástupci obcí delegovanými do Rady napadené rozhodnutí, neboť se nejedná o žádný z dokumentů vyjmenovaných v § 20 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.

VII. c)

[63] Obce jako veřejnoprávní korporace jsou samozřejmě osobami práva veřejného. Jejich účastenství v řízení je však v daném případě určeno a vymezeno jejich vlastnickým právem k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa zařazených do II. zón ochrany přírody NP Šumava. V tomto ohledu jsou pak postaveny na roveň všem ostatním účastníkům řízení a ani z titulu své veřejnoprávní povahy tudíž nemohou dovozovat jakkoli privilegované postavení.

VII. d)

[64] Pokud se jedná o závazná stanoviska Správy ke způsobu uplatňování § 32 odst. 6 zákona o lesích, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že rozhodnutí ministerstva je co do svého obsahu dostatečně určité a nelze souhlasit s názorem stěžovatelů, že reálný obsah práv a povinností adresátů rozhodnutí je stanoven pouze nejasně. Správní orgán dal v souladu s § 22 odst. 1 zákona souhlas k použití tohoto ustanovení v rozsahu vyhlášky č. 101/1996 Sb. s výjimkou jejího § 4 pro specifikovanou část území II. zóny ochrany přírody NP Šumava za dále stanovených podmínek *(„v případě potřeby v pásu 100 m od hranice pozemků určených k plnění funkcí lesa, ve vlastnictví soukromých osob tak, aby bylo maximálně sníženo riziko ohrožení jejich majetku hmyzími škůdci")*, přičemž konkrétní způsob uplatňování § 32 odst. 6 stanoví závazné odborné stanovisko Správy.

[65] Předmět rozhodnutí je tedy vymezen jasně a srozumitelně, na odborném stanovisku bude pouze stanovení formy realizace § 32 odst. 6 zákona o lesích, tj. povinnosti vlastníka lesa hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků.

[66] Rozhodnutí ministerstva rovněž upravuje další postup při vydávání stanoviska bránící neodůvodněným průtahům. Nejvyšší správní soud proto shledal rozhodnutí ministerstva rovněž v tomto ohledu dostatečně určitým a nezasahujícím do vlastnických práv stěžovatelů.

VII. e)

[67] Zcela mylná je nakonec i námitka dovozující porušení zásady legitimního očekávání stěžovatelů z toho důvodu, že napadená rozhodnutí jsou dle jejich názoru *„v přímém protikladu s obsahem rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 5. 2005, č. j. 620/1654/04, o povolování zásahů proti hmyzím škůdcům a v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lesních porostech ve vybraných I. zónách NP Šumava“*. Jak již správně uzavřel Městský soud v Praze, jedná se v případě dovolávaného rozhodnutí o rozhodnutí z jiné doby týkající se odlišné materie (různých zón ochrany přírody), které nemohlo založit jakékoli očekávání (natož legitimní) ve vztahu k předmětu napadených rozhodnutí.

[68] V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správ soud na svou dřívější judikaturu, podle níž je správní praxí zakládající legitimní očekávání třeba rozumět *„ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů“* (blíže srov. usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS).

VIII.
Závěr

[69] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

IX.
Náklady řízení

[70] Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. dubna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu