

Povolení druhové výjimky v řízení zahájeném z moci úřední?

Svatava Havelková

V odborné veřejnosti vyvolal rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 49/2013 ze dne 18. prosince 2015. V rozsudku soud mimo jiné potvrdil názor krajského soudu, že řízení o výjimce ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je možné zahájit z moci úřední.

Řízení o žádosti a řízení zahájené z moci úřední

Správní řád obsahuje samostatnou úpravu zahájení řízení o žádosti a zahájení řízení z moci úřední. Řeší, ke kterému okamžiku je řízení zahájeno, a povinnost správního orgánu vyrozumět o zahájeném řízení další účastníky řízení. Způsob zahájení řízení pak ovlivňuje i další průběh správního řízení. Zda v tom kterém konkrétním případě je namísto zahajování řízení na základě žádosti a řízení je pak ovládáno dispoziční zásadou, anebo je namísto řízení zahájit z moci úřední a je pak ovládáno zásadou oficality, vyplývá buď ze zvláštního právního předpisu (v našem případě ze ZOPK), anebo je třeba vyvodit z logiky věci. Zákon o ochraně přírody a krajiny bohužel způsob zahájení řízení řeší jen výjimečně, a to například v § 4 odst. 2, kdy zdůrazňuje, že závazné stanovisko k zásahu do VKP si musí vyžádat ten, kdo takové zásahy zamýšlí.

Obecně platí, že orgán ochrany přírody vede řízení o žádosti tehdy, jde-li o přiznání určitého oprávnění. Jde zejména o případy, kdy nějakou činnost zákon váže na povolení orgánu ochrany přírody, např. povolení kácení dřevin, povolení záměrného rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů, povolení k provozování záchranné stanice a další. Vedle povolení je správním řízením zahájeným na základě žádosti i řízení o udělení předchozího souhlasu k nějaké činnosti (v případech, kdy nenásleduje povolující rozhodnutí jiného správního orgánu – neboť v těchto případech je vydáváno závazné stanovisko). Například se jedná o závazné

stanovisko k zásahu do VKP, souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, souhlas k činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území, souhlas k činnosti, která je v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněného území vázána na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody a další. Otázka, zda se fyzická či právnická osoba bude domáhat nějakých hmotněprávních oprávnění, a tedy zda podá žádost, je zcela v dispozici žadatele. Předmět řízení určuje žadatel v žádosti.

V řízení vedeném z moci úřední se uplatňuje vrchnostenská moc státu. Stát prostřednictvím správního orgánu účastníka v souladu se zákonem a ve veřejném zájmu nějak omezuje, klade mu podmínky pro výkon jeho činnosti, činnost mu zakazuje, ukládá povinnosti k aktivnímu konání anebo trestá. V zákoně o ochraně přírody jde vedle ukládání povinnosti k uvedení poškozené části přírody do původního stavu či povinnosti provést náhradní nápravné opatření a vedle ukládání pokut za přestupky a jiné správní delikty, zejména o omezení a zákazy činnosti (§ 66 odst. 1), o omezení či pozastavení oznámeného kácení (§ 8 odst. 2), ale také o vyhlášení přechodně chráněné plochy, rozhodnutí o vyhlášení stromu za památný a rozhodnutí o registraci VKP. Chci zdůraznit, že stát prostřednictvím správních orgánů (v našem případě orgánu ochrany přírody) uplatňuje svou moc, a to zpravidla proti vůli účastníka řízení. Podmínkou je, že tak činí jen a pouze na základě zákona a v jeho mezích a vždy ve veřejném

zájmu. Předmět řízení vymezuje orgán ochrany přírody v oznámení o zahájení řízení.

Obecně se v teorii správního práva vychází z toho, že oba způsoby zahájení řízení nelze kombinovat, tj. pokud je možné řízení zahájit na základě žádosti, nelze je současně zahájit z moci úřední, a naopak. Problémem je, že hmotněprávní předpis (v našem případě ZOPK) v některých případech nedává zcela jednoznačnou odpověď na otázku, zda jde pouze o zájem účastníka na přiznání nějakého hmotněprávního oprávnění (řízení na žádost), či zda jde o ex offo prosazování veřejného zájmu státem (řízení zahájené z moci úřední).

Souhlas k vyznačení turistické cesty

O co konkrétně jde ve výše zmíněném judikátu? Správa národního parku a CHKO Šumava vydala v roce 2012 na základě žádosti Klubu českých turistů souhlas k vyznačení nové turistické trasy pro pěší na území 1. zóny NP. Jde o činnost, která je bližšími ochrannými podmínkami národního parku vázána na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (§ 44 odst. 3 ZOPK). Ministerstvo životního prostředí jako odvolací orgán nejdříve věc vrátilo k novému projednání a rozhodnutí, při odvolání proti opětovně udělenému souhlasu (vázanému na omezující podmínky) odvolání účastníků řízení zamítlo. Správní rozhodnutí odvolacího orgánu napadla žalobou dvě občanská sdružení, která byla na základě § 70 ZOPK ve správním řízení účastníky řízení. Obě občanská sdružení uplatnila zejména dva žalobní důvody, a to že záměr nebyl předmětem

posouzení vlivu tohoto záměru na EVL a ptačí oblast podle § 45i ZOPK a dále pak to, že nebylo zvaženo, že otevření nové turistické cesty bude znamenat rušení kriticky ohroženého tetřeva hlušce a souhlas orgánu ochrany přírody byl udělen, aniž by bylo rozhodnuto o povolení výjimky podle § 56 ZOPK ze zákazu rušit tohoto kriticky ohroženého živočicha. Krajský soud v Českých Budějovicích shledal žalobu jako důvodnou. Konstatoval, že vyznačení turistické cesty by vedlo ke zvýšení pohybu osob v tomto území, a v důsledku toho by mohlo dojít k zásahu do přirozeného vývoje v místě žijících zvláště chráněných druhů živočichů, zejména k rušení kriticky ohroženého tetřeva hlušce. Soud dospěl k závěru, že pouhá eventualita zásahu je důvodem pro zahájení řízení o výjimce podle ust. § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť až v rámci tohoto řízení může být náležitě a kvalifikovaně zhodnocena pravděpodobnost a míra škodlivosti posuzované činnosti. Dále pak soud vyvodil, že není důvodem, aby řízení o výjimce bylo ponecháno pouze na vůli žadatele, a v případě, že žadatel takovou žádost nepodá, aby orgán ochrany přírody rezignoval na své poslání a takové řízení nevedl. Soud úvahu zakončuje tím, že lze výkladem dospět k tomu, že zahájení řízení o výjimce je ovládáno zásadou oficality a orgán ochrany přírody je povinen takové řízení zahájit i v případech, kdy zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů je pouze pravděpodobný.

Tento závěr krajského soudu, který prolomuje více než dvacetiletou ustálenou praxi rozhodování orgánů ochrany přírody, byl napaden kasační stížností podanou žalovaným správním orgánem (MŽP), ale i dalšími osobami zúčastněnými na řízení. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl, přičemž se v odůvodnění rozsudku více zabíral druhou vadou přezkoumávaného rozhodnutí, tedy tím, že nebylo provedeno posouzení vlivu záměru na EVL a ptačí oblast. K otázce povolení výjimky podle § 56 ZOPK se soud vyjádřil tak, že výkladem tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že se může jednat ve veřejném zájmu ochrany přírody o řízení zahájené z moci úřední. Ovšem jako prioritní soud nevidí vlastní otázku způsobu zahájení řízení, nýbrž to, že tento postup orgánu ochrany přírody (tj. řízení o povolení výjimky) je obligatorní, a to i v případech, kdy se jeví zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů pouze jako pravděpodobný, a nikoli jistý.

Vyznačovaná trasa turistické cesty je vedena územím, které je součástí EVL Šumava a Ptačí oblasti Šumava. Nechci a ani nemohu hodnotit věcnou správnost postupu orgánu ochrany přírody, který významný vliv na předměty ochrany ptačí oblasti (předmětem je kromě jiných druhů ptáků a jejich biotopů také tetřev hlušec a jeho biotop) podle § 45i odst. 1 svým stanoviskem vyloučil, takže nebylo provedeno tzv. naturové hodnocení vlivu záměru na celistvost území a předměty ochrany. Vzhledem k tomu, že současně nebylo provedeno ani jiné biologické hodnocení vlivu záměru na rostliny a živočichy (ať už podle § 67 ZOPK, anebo provedené samotným orgánem ochrany přírody), je zřejmé, že ve správním spise nebyl dostatek podkladů pro závěr, že kriticky ohrožený tetřev rušen nebude.

Shrnutí závěrem aneb proč nepovažují rozsudek správního soudu za přesvědčivý

Problematickostí obou rozsudků správních soudů vidím v tom, že oba soudy nevzaly v úvahu, že ochrana zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je zajištěna přímo základními ochrannými podmínkami obsaženými v zákoně, formou zákazů škodlivých a rušivých činností a že správní řízení o povolení výjimky z těchto zákonných zákazů neslouží k tomu, aby jimi orgán ochrany přírody obligatorně zajišťoval ochranu zvláště chráněných druhů. Jsem toho názoru, že není namíste, aby orgán ochrany přírody zahajoval řízení o povolení výjimky z moci úřední v těch případech, kdy takovou žádost nepodá ten, kdo hodlá činnosti zákonem zakázané konat. V případě, že orgán ochrany přírody vede nějaké řízení o souhlasu (například jako tomu bylo v tomto případě podle § 44 odst. 3 ZOPK), je zřejmé, že souhlas k činnosti nelze udělit, jestliže je zde zákonný zákaz takovou činnost realizovat. K zákonným zákazům vyplývajícím z ochrany druhů je třeba přihlížet i při rozhodování o územní ochraně, a to jak obecně (zejména ochrana VKP), tak zvláštní, tedy pokud se rozhodování týká zvláště chráněného území. Jestliže je ochrana

Použitá literatura:

- MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana. (ed.): *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- VEDRAL, Josef. (2006): *Správní řád – Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, ISBN 80-7273-134-3.
- PRŮCHA Petr. (2007): *Správní právo, Obecná část*. 7. doplněné vydání. Brno, Masarykova univerzita, IBSN 978-80-7239-207-0.

druhů primárně založena na ochraně stanovišť, pak je neoddělitelná od ochrany území. Pro naplnění cílů ochrany přírody a pro splnění úkolů kladených na orgány ochrany přírody tedy není žádný důvod zahajovat řízení o povolení výjimky z moci úřední. I když doslovné znění § 56 odst. 1 ZOPK nesvědčí pro žádný ze způsobů zahájení řízení, domnívám se, že výkladem je třeba dospět k závěru, že se jedná o typický o řízení návrhové. V řízení o povolení výjimky ze zákonného zákazu nejde o prosazení vrchnostenské vůle státu a ani nelze dovodit existenci veřejného zájmu na zahájení řízení o výjimce. Veřejným zájmem ochrany přírody je, aby ty činnosti, které zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů jakkoli ohrožují, zůstaly zakázány, a nikoli to, aby ze zákonného režimu byla povolována výjimka.

V konkrétně řešeném případě nebylo podle mého pohledu vadou orgánu ochrany přírody to, že v uvedené věci nezahájil ex offo správní řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů, jak výslovně dovodil krajský soud, nýbrž to, že učinil úsudek, že kriticky ohrožený tetřev hlušec nebyde záměrem nijak rušen, aniž by pro tento závěr měl ve spise obsaženy nějaké přezkoumatelné podklady; ve věci scházelo objektivní posouzení a vyhodnocení vlivu záměru na zvláště chráněné druhy a jejich biotopy. Takový podklad si měl orgán ochrany přírody opatřit i pro řízení, které bylo vedeno o souhlasu s vyznačením turistické trasy, a nebylo třeba vést řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 ZOPK. V případě, že by v tomto návrhovém řízení o udělení souhlasu orgán ochrany přírody zjistil, že k rušení kriticky ohroženého tetřeva dojde, nemohl by souhlas s vytyčením trasy udělit.

Judikatura správních soudů je pro rozhodovací činnost všech orgánů ochrany přírody důležitým vodítkem. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu nabývá ve specifickém smyslu charakteru právní normy. V tomto konkrétním případě jde ovšem o ojedinelé rozhodnutí správního soudu a je třeba vyčkat, jak se judikatura v této otázce bude dále vyvíjet.