

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky: **Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic**, sídlem Údolní 33, Brno, zastoupené JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti rozsudku **Nejvyššího správního soudu** ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31, rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 6. 10. 2016, č. j. 6 A 124/2012-63, rozhodnutí **Ministerstva životního prostředí** ze dne 25. 1. 2012, č. j. 18/510/12 - 2 O 1/12, a proti přípisu **České inspekce životního prostředí** ze dne 13. 9. 2011, č. j. ČIŽP/42/OOP/1106446.010/11/CJL, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace dosavadního průběhu řízení

1. Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) přípisem ze dne 13. 9. 2011, č. j. ČIŽP/42/OOP/1106446.010/11/CJL (dále jen „přípis ČIŽP“) stěžovatelce sdělila, že není účastníkem správního řízení zahájeného oznámením ze dne 24. 8. 2011, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.001/11/CJL, podle kterého se Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO“) měla jednat dopustit nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů – rušení tetřeva hlušce v období hnízdění a vyvádění mláďat a způsobení změn některých jeho biotopů na území Národního parku Šumava (dále jen „NP Šumava“), a dále měla vykonávat činnost zakázanou ve zvláště chráněném území – hospodaření na pozemcích v NP Šumava způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Uvedeným jednáním měla Správa NP a CHKO naplnit skutkové podstaty správních deliktů podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále také jen jako „řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO“).

2. Stěžovatelka se svého účastenství v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO dovolávala na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále jen „ZOPK“), podle kterého občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 tohoto ustanovení účastnit se řízení podle ZOPK. Přitom § 70 odst. 2 ZOPK stanoví, že „[o]bčanské sdružení...jehož

hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny..., 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, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. ČÍŽP v napadeném přípise uvedla, že řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO není správním řízením, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť jde o správní řízení o uložení pokuty.

3. Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 25. 1. 2012, č. j. 18/510/12 - 2 O 1/12 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“) zamítlo odvolání stěžovatelky a potvrdilo přepis ČÍŽP, podle kterého stěžovatelka není účastníkem řízení o správních deliktech NP a CHKO. Za správní řízení, v němž „*mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ ve smyslu shora citovaného § 70 odst. 2 ZOPK, považuje ministerstvo takové správní řízení, jehož předmětem je činnost či záměr, které by mohly přivodit nepříznivé dopady na přírodu nebo krajinu, ohrozit nebo zhoršit jejich stav. Správní trestání je však podle ministerstva prostředkem státního donucení k chování v souladu se zákonem. Řízení o uložení pokuty je řízením směřujícím k ochraně přírody a krajiny, nikoliv k jejímu ohrožení nebo poškození, tzn. nemůže jím dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.

4. Stěžovatelka napadla rozhodnutí ministerstva žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 10. 2016, č. j. 6 A 124/2012-63 (dále jen „rozsudek městského soudu“) zamítl. Městský soud uvedl, že řízení o uložení pokuty za správní delikt je 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 ZOPK a následného uložení sankce podle § 88 ZOPK 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. 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 (dále jen „ekologický spolek“).

5. Následnou kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31 zamítl (dále jen „rozsudek Nejvyššího správního soudu“). Ztotožnil se s ministerstvem a městským soudem v tom, 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 účastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoliv o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl. K přistupování dalších subjektů do řízení o správním deliktu a přiznávání jim v takovém řízení práva, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně nepočítá, je třeba přistupovat nanejvýš zdrženlivě. Zatímco tak v těch řízeních, na něž § 70 ZOPK 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.

II. Rekapitulace ústavní stížnosti

6. Proti přípisu ČIŽP, rozhodnutí ministerstva a rozsudkům krajského soudu a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností pro porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 odst. 2, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 20, čl. 21, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

7. Stěžovatelka namítá, že k porušení jejích shora uvedených ústavně zaručených práv došlo v důsledku vadné aplikace podmínek účasti spolků ve správních řízeních podle § 70 ZOPK. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu jsou vytvářena kritéria pro účastenství environmentálních spolků ve správních řízeních, která nejsou v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsažena. Přitom jediným rozhodným hlediskem obsaženým v předmětném ustanovení je být i jen potenciální dotčení zájmů ochrany přírody a tento znak sankční řízení vedené podle § 88 ZOPK. Vymáhání dodržování právních norem zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za zájem ochrany přírody a krajiny. Spadají tam proto i sankční řízení v rámci správního trestání, která zároveň působí jako generální i individuální prevence dalšího protiprávního poškozování přírody a krajiny, neboť se v nich rozhoduje např. o tom, kterou činnost je nutné považovat za porušení základních ochranných podmínek zvláště chráněných území. Řešení těchto otázek má pak zásadní význam pro správu a jiné lidské aktivity uskutečňované v chráněných územích, nebo ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů a rostlin. Účelem správního trestání je prosazovat obsah norem správního práva, které v daném případě zavádějí určitým přírodním fenoménům ochranný režim, a případnou represí odrazovat od jejich porušování. Uplatňováním sankčních ustanovení ZOPK se tedy zároveň uplatňují zájmy na ochraně přírody a krajiny.

8. Stěžovatelka odmítá závěr Nejvyššího správního soudu, podle kterého nepřipustnost účasti environmentálních spolků v řízeních podle § 88 ZOPK na základě § 70 téhož zákona vyplývá z toho, že jde o řízení, na něž se vztahují principy uplatňované v přestupkovém řízení i v trestním právu. Stěžovatelka namítá, že rozsudek Nejvyššího správního soudu blíže nevysvětluje, které konkrétní principy by měly účasti spolků bránit, resp. v čem by mělo spočívat ohrožení práv obviněného ze správního deliktu a dodává, že vlastní účast environmentálního spolku neomezuje procesní práva obviněného ze správního deliktu. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že nabytím postavení účastníka řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO sledovala to, aby mohla uplatňovat s tím související práva jako je právo navrhnout důkazy nebo brojít proti nečinnosti správního orgánu. Současně Nejvyšší správní soud podle stěžovatelky nevysvětlil, proč tato specifika správního trestání, vylučující stěžovatelku z účasti na předmětném řízení, se neuplatňují i v případech účasti obcí podle § 71 odst. 3 ZOPK, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Pro údajné zhoršení postavení osoby obviněné ze správního deliktu

nehraje žádnou roli, zda ostatní účastníci mají soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahu, neboť v řízení mají stejná práva.

9. Stěžovatelka dále upozorňuje na to, že výklad – umožňující environmentální spolkům vystupovat ve smyslu § 70 ZOPK jako účastník řízení o správních deliktech podle téhož zákona – je v souladu s čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), podle kterého má být osobám z řad veřejnosti zaručeno právo přístupu do správních řízení, která se týkají porušování vnitrostátních právních norem na ochranu životního prostředí. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle které je-li možné vyložit vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy (nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 nebo nález ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14).

10. Pokud jde o přípis ČIŽP, rozhodnutí ministerstva a rozsudek městského soudu, stěžovatelka v závěru ústavní stížnosti konstatuje, že také jimi bylo shora uvedeným způsobem do jejich ústavně zaručených práv a svobod zasaženo a dodává, že rozsudek Nejvyššího správního soudu přímo také zmiňuje, že se Nejvyšší správní soud v řešené otázce ztotožňuje s městským soudem i ministerstvem.

III.

Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

11. Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud, Městský soud v Praze, Ministerstvo životního prostředí a Českou inspekci životního prostředí jako účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

12. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 26. 7. 2018 uvedl, že stěžovatelka ve své ústavní stížnosti obsáhle polemizuje se závěrem Nejvyššího správního soudu, že ekologické spolky se nemohou podle § 70 ZOPK domáhat účastenství v řízení o uložení pokuty jiným právnickým a fyzickým osobám, neboť jim nepřísluší, aby se domáhaly role jakéhosi univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud nepokládá za vhodné, aby nad rámec svého rozsudku znovu reagoval na tuto polemiku ohledně výkladu § 70 a § 88 odst. 2 ZOPK a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stejně tak podle Nejvyššího správního soudu mu nepřísluší, aby se vyjadřoval k tomu, zda jeho vlastní rozsudek je dostatečně srozumitelný, a splňuje tak požadavky na odůvodnění soudních rozhodnutí ve smyslu čl. 36 Listiny. Nejvyšší správní soud se domnívá, že srozumitelně vypořádal všechny stěžovatelčiny námitky. Nejvyšší správní soud proto pouze upozorňuje, že podle jeho názoru předkládaná věc zcela postrádá ústavní rozměr, neboť články Listiny, na něž stěžovatelka poukazuje, se s předmětem tohoto řízení věcně zcela míjejí. Stěžovatelka se domáhá v ústavní stížnosti buď práv, která na věc vůbec nedopadají, nebo práv, jejichž není nositelkou. Ve zbytku pak pouze polemizuje s přesvědčivostí argumentace Nejvyššího správního soudu na zákonné úrovni, k té už však Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší cokoli dodávat nad rámec odůvodnění rozsudku

napadeného ústavní stížností. Nejvyšší správní soud proto navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, popřípadě zamítnuta pro nedůvodnost.

13. Městský soud v Praze ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2018 odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Námitky vyslovené v ústavní stížnosti jsou podle městského soudu obdobné se žalobními námitkami a městský soud neshledává důvod ke změně dříve vysloveného právního názoru. K tomu městský soud dodává, že správního trestání je třeba odlišovat od jiných řízení, jejichž předmětem jsou zájmy na ochraně přírody a krajiny.

14. Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření ze dne 23. 7. 2018 odkazuje na své vyjádření ke kasační stížnosti, kterou v posuzované věci stěžovatelka podala. Nad rámec uvedeného dále poukazuje na rozdílné znění ustanovení týkajícího se účasti obcí v sankčních řízeních a ustanovení týkajícího se účasti spolků. Zatímco v případě spolků jde o účast v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, v případě obcí jde o řízení podle tohoto zákona. Zákonodárce tedy podmínky účasti formuluje různě. Ministerstvo dále upozorňuje také na novou úpravu správního trestání zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, kde je okruh účastníků vymezen v § 68. V současné době Ministerstvo životního prostředí a ostatní orgány ochrany přírody považují vymezení účastníků v citovaném ustanovení jako výčet taxativní. Proto v současnosti orgány ochrany přírody nepovažují spolky, ale již ani obce za účastníky řízení podle § 88 ZOPK. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo životního prostředí uvádí, že se ztotožňuje se závěry napadených rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, které považuje za správné a přesvědčivé. Navrhuje proto, aby byla ústavní stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

15. Česká inspekce životního prostředí ve vyjádření ze dne 25. 7. 2018 pouze odkázala na odůvodnění rozhodnutí, která byla ústavní stížností napadena.

16. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelce na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka zaslala repliku až po uplynutí stanovené lhůty; reagovala v ní zejména na vyjádření Nejvyššího správního soudu. Porušení čl. 3 odst. 1 Listiny podle ní spočívá v tom, že jí bylo zcela zabráněno účastnit se předmětného správního řízení na rozdíl od dotčených obcí. K tomu stěžovatelka uvádí, že pokud s některými subjekty správní orgány v určitém řízení jako s účastníky řízení jednají a jiným účastníkům bez právního důvodu účasti v řízení brání, jde o postup v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny. K závěru Nejvyššího správního soudu o nežádoucí roli ekologického spolku jako univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů stěžovatelka uvedla, že se nedomáhá toho, aby jí bylo přiznáno právo sankční řízení závazným způsobem zahajovat, ale jde jí o to, aby s ní správní orgány v daném řízení jednaly jako s účastníkem řízení a aby mohla uplatňovat práva s tím spojená. Stěžovatelka dále opakuje, že napadenými rozhodnutími došlo rovněž k porušení práva podílet se na správě věcí veřejných a zasažena byla také svoboda sdružovací. Závěrem své repliky stěžovatelka zdůrazňuje, že předmětné správní řízení bylo jediným, které se v souvislosti s předmětným zásahem do přírody a krajiny vedlo, a kterého se mohla stěžovatelka jako účastník řízení účastnit.

IV. Posouzení ústavní stížnosti

17. Podstatou ústavní stížnosti, kterou se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zabýval, je otázka, zda v důsledku závěru Nejvyššího správního soudu ohledně otázky účastenství stěžovatelky v řízení o správním deliktu Správy NP a CHKO nedošlo k tvrzenému zásahu do základních práv stěžovatelky.

18. Ustanovení § 70 odst. 3 věta první ZOPK zní takto: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, 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.*“

19. Podle odst. 2 věty první § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny: „*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, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*“

IV. a) Obecná východiska pro řešení posuzované věci

20. Základem pro závěr Nejvyššího správního soudu bylo posouzení otázky, zda řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO lze podřadit pod pojem „*správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny*“.

21. Podle Nejvyššího správního soudu § 70 odst. 2 ZOPK ve slovech „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“ poukazuje na prospektivní povahu řízení, jichž se mají ekologické spolky účastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, a jde tedy o dotčení, kterému jde ještě zabránit, přičemž tento zvažovaný budoucí zásah je konkrétní. Podle Nejvyššího správního soudu proto nemůže jít o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl, resp. dotčení nelze spatřovat v posuzování správního deliktu, ke kterému již došlo, a to ani v podobě obecného preventivního působení na adresáty právních norem, neboť takové dotčení by mohlo směřovat jediné ke konkrétnímu zvažovanému budoucímu zásahu.

22. Ústavní soud předesílá, že tato Nejvyšším správním soudem zvolená interpretace představuje pouze jednu z možných variant výkladu § 70 odst. 2 ZOPK. Znění § 70 odst. 2 ZOPK nevylučuje, aby mohla být pod pojem „*správní řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“ podřazena i řízení o správním deliktu [*a contrario* výslovné vyloučení správních řízení

navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 70 odst. 2 ZOPK), a výslovné vyloučení správních řízení přímo souvisejících se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu (§ 90 odst. 3 zákona ZOPK)]. A to na rozdíl např. od slovenské právní úpravy, kde podle výslovného znění § 82 odst. 8 zákona 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se ekologické spolky nestávají účastníky řízení o správních deliktech.

23. Ústavní soud k výkladu § 70 odst. 2 ZOPK ze strany Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že ani nesprávná, resp. jím nesdílená interpretace procesního či hmotněprávního ustanovení zákona obecnými soudy zásadně bez dalšího nemůže založit porušení základního práva na spravedlivý proces (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 641/14 ze dne 7. 8. 2014). Taková interpretace by mohla být důvodem zrušení rozhodnutí pouze tehdy, pokud by zasáhla některé z ústavních hmotných subjektivních práv (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997). Ústava nechrání „základní právo na účastenství ve správním řízení“. Proto by ani Ústavním soudem nesdílený výklad správního soudu, zda stěžovatelka jako ekologický spolek je podle § 70 odst. 3 ZOPK účastníkem řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO, bez dalšího nezakládal důvod pro zásah Ústavního soudu (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 641/14 ze dne 7. 8. 2014 a usnesení sp. zn. III. ÚS 640/14 ze dne 18. 9. 2014).

24. V souvislosti s účastenstvím podle § 70 odst. 3 ZOPK je však významný čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož promítnutí do českého právního řádu se uskutečnilo mimo jiné zařazením § 70 odst. 3 ZOPK do českého právního řádu. Podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy *„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“*.

25. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt MünsterInnenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47- 48].

26. Je proto zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy [k této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne

17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08)].

27. Potřebu přihlížet k ustanovením Aarhuské úmluvy jako k interpretačnímu pramenu a na základě eurokonformního výkladu upřednostnit takový výklad, který je souladný s Aarhuskou úmluvou ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (bod 29. odůvodnění). Dále však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nelyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle ZOPK.

28. Ústavní soud s tímto závěrem Nejvyššího správního soudu souhlasí a dodává, že účastenství ekologických spolků v řízeních o správních deliktech záleží na konkrétních vnitrostátních právních úpravách, přičemž pokud ekologickým spolkům vyloučí přístup do těchto řízení, samo o sobě to nepředstavuje nedodržení Aarhuské úmluvy. Ústavní soud však současně připomíná, že za situace, pokud právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK dovoluje – vedle Nejvyšším správním soudem zvoleného restriktivního výkladu – rovněž výklad, který daným způsobem nezuzuje případy řízení, kterých se mohou ekologické spolky účastnit, bylo povinností Nejvyššího správního soudu s ohledem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy náležitě odůvodnit, proč byl upřednostněn restriktivní výklad, který vytváří v zákoně výslovně neuvedenou výjimku, zuzující v úvahu připadající typy správních řízení, jichž se mohou ekologické spolky podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit.

IV. b) Řešení posuzované věci

29. Pokud jde o skutkovou podstatu správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, ta je naplněna porušením zákazů stanovených v § 50 ZOPK, nebyla-li z nich povolena výjimka podle § 56 ZOPK. Obdobně k naplnění skutkové podstaty podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK dochází činností, která porušuje zákaz stanovený v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, pokud k ní nebyla povolena výjimka podle § 43 ZOPK.

30. Podle názoru Ústavního soudu se řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nedotýká zájmů ochrany přírody a krajiny jen v podobě obecného preventivního působení na adresáty právních norem, jak v odůvodnění napadeného rozsudku konstatuje Nejvyšší správní soud. V řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO došlo ze strany ČIŽP k posouzení, zda jednání Správy NP a CHKO bylo protiprávní, resp. zda šlo o činnosti zakázané [podle § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 ZOPK], k jejichž výkonu jsou potřebná příslušná povolení (podle § 43 a § 56 ZOPK). Posouzení této otázky přitom v projednávané věci není významné jen z toho hlediska, zda dřívějším jednáním již došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (retrospektivní aspekt), jak v napadeném rozsudku akcentuje Nejvyšší správní soud, a to z následujících důvodů.

31. Ústavní soud poukazuje na to, že pokud by okamžiku zahájení provádění předmětných činností Správy NP a CHKO předcházela správní řízení o povolení výjimek ze zákonem stanovených zákazů (§ 43 a § 56 ZOPK), byla by ona těmi správními řízeními, jejichž předmětem by bylo posouzení, zda a případně v jakém

rozsahu jsou plánované činnosti zákonem zakázány, resp. zda je k jejich provedení vůbec povolení nutné. V nyní posuzovaném případě je však řízením, v rámci kterého dochází ze strany orgánu ochrany přírody poprvé k posouzení, zda je předmětná činnost zákonem zakázána, až řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO.

32. V této souvislosti lze dále poukázat také na § 86 ZOPK, na jehož základě orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí, kterým se ukládají opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny. Uvedené rozhodnutí lze vydat pouze v případě, kdy k poškození, zničení či nedovolené změně části přírody došlo protiprávním jednáním. Opatření podle § 86 ZOPK tak mohou být ukládána i rozhodnutím vydaným v bezprostřední návaznosti na rozhodnutí o správním deliktu, obsahujícím závěr o protiprávnosti určitého zásahu do přírody a krajiny.

33. S ohledem na shora uvedené lze proto shrnout, že pokud bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO prvním správním řízením, jehož předmětem bylo posouzení otázky protiprávnosti, resp. zakázanosti dané činnosti Správy NP a CHKO, byla tak předmětem tohoto správního řízení otázka, která mohla být – a v případě zjištění protiprávnosti i měla být – posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů (§ 43 a § 56 ZOPK). Závěr ČÍŽP v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO o tom, zda je předmětná činnost Správy NP a CHKO zákonem zakázána, má tak v posuzovaném případě přímý vliv na to, jestli v takové činnosti může Správa NP a CHKO (nebo další osoby) bez příslušných povolení pokračovat nebo ji bez povolení v budoucnu opakovat, tedy aniž by muselo být řízení o povolení výjimek vedeno. Současně posouzení zakázanosti předmětného zásahu Správy NP a CHKO poprvé v řízení o správních deliktech do značné míry předurčuje, resp. má přímý vliv na to, zda bude v navazujícím správním řízení uložena povinnost navrátit zasaženou přírodu do původního stavu nebo provést přiměřená náhradní opatření k nápravě (§ 86 ZOPK).

34. Ústavní soud ve světle shora uvedeného činí dílčí závěr, že právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK umožňuje výklad, podle kterého je řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO v části, která se týká posouzení zakázanosti zásahů Správy NP a CHKO, řízením, „*při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK*“.

35. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem však upřednostnil výklad jiný, vylučující účastnictví stěžovatelky jako ekologického spolku na řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO. Nejvyšší správní soud tento svůj restriktivní výklad § 70 odst. 2 ZOPK odůvodnil obecným poukazem na principy správního trestání, resp. procesní práva obviněných osob. Přípuštění zákonem výslovně nepředpokládané ingerence ekologických spolků jako soukromoprávních subjektů v řízení o správním deliktu, pramenící z jejich účastnictví v daném správním řízení, by mohlo, podle Nejvyššího správního soudu, způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu – nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné. Nejvyšší správní soud přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí blíže neuvádí, jaká procesní práva stěžovatelky, jako účastnice řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO, by zasáhla do práv osoby obviněné ze správního deliktu a jakým způsobem.

36. S ohledem na shora uvedený požadavek eurokonformního výkladu § 70 odst. 2 ZOPK považuje Ústavní soud uvedenou část odůvodnění Nejvyššího správního soudu za nedostatečnou. Ústavní soud předesílá, že nijak nezpochybňuje Nejvyšším správním soudem zdůrazněnou specifickou povahu správního řízení, které je vedeno ve věci správního deliktu, resp. význam procesních práv osoby obviněné. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud řádně nezdůvodnil, proč s odkazem na principy správního trestání je nezbytné stěžovatelku z možnosti účasti na řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO vyloučit úplně, resp. nezabýval se otázkou, zda z důvodu ochrany práv obviněného ze správního deliktu nepostačí případná procesní práva stěžovatelky za tímto účelem pouze odpovídajícím způsobem zúžit (výkladem § 70 odst. 2 ZOPK).

37. K uvedenému Ústavní soud poznamenává, že z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že s námitkami ekologického spolku, který své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 ZOPK, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které ekologický spolek ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009). V rámci řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by takovými mohly být námitky, které se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny (k tomu viz výše body 30. až 33. odůvodnění nálezu) a ve spojení s touto otázkou by tak měly ekologické spolky např. možnost seznámit se se souvisejícími podklady pro vydání rozhodnutí a možnost se k nim vyjádřit. Posouzení zakázanosti zásahů do přírody je přitom otázkou nejen právní, ale z velké části též odbornou. Smyslem a účelem takto vymezené účasti ekologických spolků na řízení o správních deliktech je kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009).

38. Ostatně bylo-li by posouzení zakázanosti daných zásahů do přírody a krajiny nejdříve předmětem správního řízení o povolení výjimek, mohla by se stěžovatelka, a to i v souladu se závěry napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, takového řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit. Rozsah procesních práv stěžovatelky v posuzovaném řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by, s ohledem na shora uvedené, měl být obdobný, jako v případě její účasti na správním řízení o povolení výjimek (v části posouzení zakázanosti zamýšlené činnosti), bylo-li by před zahájením předmětné činnosti Správy NP a CHKO vedeno. Obdobné platí i v souvislosti s řízením podle § 86 ZOPK, u kterého nelze vyloučit, aby bylo vedeno i bez předchozího rozhodování o správním deliktu.

39. Naopak v případě námitek stěžovatelky – jako účastníka řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO podle § 70 odst. 3 ZOPK – které by se netýkaly odborné otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny, ale např. otázky určení druhu a výše sankce pro obviněného ze správního deliktu, by bylo postačující, pokud by orgán ochrany přírody přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč se ve shora uvedeném smyslu zájmů ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 2 ZOPK netýkají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009).

40. Úvahy Nejvyššího správního soudu v tomto směru v odůvodnění napadeného rozsudku chybějí. Nejvyšší správní soud tak řádně neodůvodnil, proč nemohl být uplatněn eurokonformní výklad § 70 odst. 2 ZOPK, který musí být v případě dvou rovnocenných výkladových variant práva upřednostněn.

V. Závěr

41. I přes shora uvedené však Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, ani jemu předcházejících v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to z důvodu ustáleně uznávané zásady sebeomezení a minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. V této souvislosti považuje Ústavní soud za významné konkrétní okolnosti případu, kdy stěžovatelka sice v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nevystupovala jako účastník řízení, nicméně i přes to ČIŽP přihlédla i k podkladům předloženým stěžovatelkou, konkrétně jako důkaz provedla znalecký posudek vypracovaný soudní znalkyní podle otázek položených stěžovatelkou (s. 27 odůvodnění rozhodnutí ČIŽP ze dne 24. 8. 2012, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL), přičemž hodnocení tohoto důkazu společně s dalšími vedlo správní orgán k závěru o protiprávnosti jednání Správy NP a CHKO. Stěžovatelka pak ve své ústavní stížnosti ani replice k vyjádřením účastníků řízení neuvádí žádné další konkrétní návrhy či jiná podání, která by bývala chtěla k otázce posouzení zakázanosti činnosti Správy NP a CHKO v řízení o správních deliktech uplatnit s tím, že jí to nebylo jako neúčastníkovi řízení umožněno. V daném případě proto chybí bezprostřední a přítomný zásah do základního práva stěžovatelky způsobený tím, že v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nevystupovala jako účastník řízení. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl.

42. Ústavní soud závěrem zdůrazňuje, že závazný není jen výrok tohoto nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují „nosné důvody“ [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)], tedy závěry Ústavního soudu k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízeních o správních deliktech (body 34. až 39. odůvodnění nálezu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. prosince 2018

Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu