



Ministerstvo životního prostředí  
České republiky

**J U D I K A T U R A**  
**V P R Á V U Ž I V O T N Í H O P R O S T Ě R E D Í**  
**2012**

**PRAHA 2013**



**MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**SEKCE STÁTNÍ SPRÁVY**

**ODBOR PRÁVNÍ A ŘÍZENÍ STÁTNÍ SPRÁVY**

**J U D I K A T U R A**

**V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
2012**

Zpracoval: kolektiv odboru právního a řízení státní správy

Č. j.: 58213/ENV/13, 1184/430/13



## **Úvodem:**

*Kolektiv právníků odboru právního a řízení státní správy Ministerstva životního prostředí vypracoval další část příručky *Judikatura v právu životního prostředí*, jejímž obsahem jsou především prameny z rozhodovací činnosti soudů z roku 2012, zařazena je i vybraná judikatura starší, v tomto období publikovaná.*

*Pro snadnější orientaci v jednotlivých soudních rozhodnutích jsou citovány právní předpisy ve zjednodušené formě, zpravidla v úvodním ustanovení odůvodnění rozhodnutí soudu je citován právní předpis v aktuálním znění a dále je pak používána zkratka vystihující předmět úpravy právní normy. Úplný přehled složkových zákonů je pak uveden v příloze č. 1.*

*JUDr. Jiřina Nováková  
pověřená řízením  
odboru právního a řízení státní správy*

**V Praze dne 1. července 2013**



## OBSAH:

<b>I.</b>	<b>OBEČNÁ ČÁST .....</b>	<b>9</b>
	<b>A. Správní a přestupkové řízení .....</b>	<b>11</b>
<b>II.</b>	<b>ZVLÁŠTNÍ ČÁST .....</b>	<b>37</b>
	<b>A. Ochrana vod .....</b>	<b>39</b>
	<b>B. Ochrana ovzduší .....</b>	<b>47</b>
	<b>C. Ochrana přírody a krajiny .....</b>	<b>49</b>
	<b>D. Ochrana zemědělského půdního fondu .....</b>	<b>86</b>
	<b>E. Nakládání s odpady .....</b>	<b>91</b>
<b>III.</b>	<b>PŘÍLOHA č. 1 .....</b>	<b>97</b>
	<b>Seznam složkových zákonů v oblasti životního prostředí .....</b>	<b>97</b>





# I. OBECNÁ ČÁST



## A. Správní řízení a přestupkové řízení

635

### Odůvodnění lhůty ke splnění povinnosti

k ustanovení § 9, § 67, § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České Inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů

I. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.

II. V odůvodnění rozhodnutí zcela absentuje jakékoli vysvětlení, proč správní orgán prvního stupně stanovil stěžovateli lhůtu ke splnění povinnosti právě do 30. 4. 2008. Určení termínu, do kterého má být uložené nápravné opatření splněno, je přitom esenciální součástí ukládaných povinností a musí tak být přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Žalovaný následně v odůvodnění svého rozhodnutí ke stanovení lhůty k zalesnění pouze uvedl, že lhůta byla prvoinstančním orgánem stanovena na základě zjištění v terénu a že správní uvážení je zcela v kompetenci správního orgánu. Takové odůvodnění nelze považovat za dostatečné, neboť je zcela vágní a neříká nic konkrétního o důvodech stanovení lhůty. Nejvyšší správní soud navíc ověřil, že z protokolu z inspekčního šetření ze dne 27. 2. 2007 se nepodává nic, co by mělo tomuto závěru nasvědčovat. Stanovení lhůty k plnění povinnosti je skutečně věcí správního uvážení správního orgánu, nicméně taková správní úvaha musí být v rozhodnutí odůvodněna. Pokud tomu tak není, vznikají pochybnosti, na základě čeho správní orgán ke svým závěrům došel. Neodůvodněné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č.j. 2 As 95/2011-74)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Rozhodnutím ze dne 30. 7. 2007, zn. 520/553/07 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalovaný částečně změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. 43/OOL/0704334.07/07/ZLU, tak, že se ve výroku za text „parcely 819, 850,“ doplňuje text „420/27“. Žalovaný dále rozhodl, že ostatní části výroku prvostupňového rozhodnutí „se nemění a zůstávají v platnosti“. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo žalobci ve výroku I. uloženo, podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci“), následující opatření k nápravě: holiny v porostech 550 A p 15, 550 C o 10, 550 A g 9 (parcely 819, 850, katastrální území Malonice nad Zubřinou) zalesnit do 30. 4. 2008; lesní porosty na nich řádnou pěstební péčí dovést do stádia zajištění; zalesnění provést v množství a dřevinné skladbě dle pokynů odborného lesního hospodáře. Ve výroku II. byla žalobci uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1000 Kč, a to s odkazem na ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu. Opatření k nápravě byla žalobci uložena, neboť zjištěný stav na jeho lesním majetku měl být v rozporu s § 31 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), dle kterého je vlastník lesa povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými

dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo se plnění funkcí lesa, s § 31 odst. 6 tohoto zákona, ukládajícího vlastníku lesa povinnost zalesnit holinu na lesních pozemcích do dvou let a lesní porosty na ní zajistit do sedmi let od jejího vzniku, a s § 25 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého se pro lesy do 50 ha ve vlastnictví fyzických a právnických osob, pokud pro ně není zpracován plán (§ 24 odst. 3), zpracovávají lesní hospodářské osnovy. Shledáno bylo i porušení § 37 odst. 1 lesního zákona, dle kterého je vlastník lesa povinen zajišťovat hospodaření v lesích v součinnosti s odborným lesním hospodářem.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji rozsudkem ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 329/2007 - 37, zamítl.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku především jako nedůvodnou odmítl námitku nesrozumitelnosti výroku napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle městského soudu je totiž z výroku rozhodnutí zcela zřejmé, že změna prvoinstančního rozhodnutí se týká jen jeho výroku I., v němž jsou specifikovány lesní porosty, na nichž se nacházejí holiny. Z výroku napadeného rozhodnutí lze bez obtíží seznat, jak žalovaný rozhodl. Věta „Ostatní části výroku (...) se nemění a zůstávají v platnosti“, se nepochybně vztahuje k celé výrokové části měněného prvoinstančního rozhodnutí, tj. jak k jeho výroku I. tak i k výroku II. Městský soud sice přisvědčil tomu, že výrok napadeného rozhodnutí neobsahuje přesnou zákonnou formulaci ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu, tj. že se rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části nedotčené změnou potvrzuje; tento nedostatek však, dle jeho názoru, představuje toliko formální pochybení žalovaného, v jehož důsledku nemohl být žalobce nijak zkrácen na svých právech. Žalovaný uvedl alespoň to, že ostatní části výroku se nemění a zůstávají v platnosti, čímž zřetelně vyjádřil, jak rozhodl. Zrušení napadeného rozhodnutí pro tento formální nedostatek by tak bylo typickým příkladem přepjatého formalismu.

Žalobce dále brojil proti délce lhůty, která mu byla stanovena k zalesnění holin a kterou považoval za nepřiměřenou okolnostem případu a jeho reálným možností. Tato tvrzení však žalobce, dle názoru městského soudu, ničím neprokázal. Naopak správní orgán prvního stupně při stanovení lhůty do 30. 4. 2008 přihlížel ke zjištěným okolnostem případu, především k době trvání protiprávního stavu, spočívajícího v existenci nezalesněných holin. V průběhu řízení bylo inspekčním šetřením zjištěno, že k provedení těžby a vzniku holin došlo již v roce 2004. Podle názoru městského soudu se žalobce nemůže úspěšně dovolávat toho, že za vznik holin nese odpovědnost předchozí vlastník lesa. Bylo na žalobci, aby se před nabytím vlastnického práva k lesním pozemkům (cca 3 roky po vzniku holin) důkladně seznámil s jejich stavem a pokud tak neučinil, jde tato skutečnost pouze k jeho tíži. Lesní zákon v § 31 odst. 6 nestanoví, že by se běh dvouleté lhůty k zalesnění holiny přerušil v případě převodu lesních pozemků na třetí osobu. Každý nabyvatel lesních pozemků tak musí počítat s tím, že holina nezalesněná do dvou let představuje z pohledu lesního zákona objektivně protiprávní stav. Taková zákonná konstrukce je logická, neboť nelze připustit, aby se vlastník lesního pozemku mohl vyhnout splnění povinnosti zalesnit holinu tím, že vytěžený pozemek s holinou převede na třetí osobu, která pak bude namítat, že holinu nezpůsobila. Lhůta k zalesnění podle § 31 odst. 6 lesního zákona běží od vzniku holiny. Správní orgán prvního stupně poskytl žalobci k zalesnění lhůtu do 30. 4. 2008, tj. v trvání cca 15 měsíců, počítáno od okamžiku, kdy se stal vlastníkem lesních pozemků. Takto stanovenou lhůtu nelze, podle městského soudu, považovat za nepřiměřenou.

Podle městského soudu správní orgány nepochybily, pokud řízení o uložení opatření k nápravě zahájily se žalobcem, jakožto současným vlastníkem lesních pozemků. Skutečnost, že žalobce pozemky nabyt již vytěžené, tj. s existujícími holinami, je irelevantní, neboť obnova a výchova lesních porostů je podle lesního zákona povinností vlastníka lesa, a tím byl v době zahájení řízení i v době vydání obou rozhodnutí žalobce. Na něj tedy přešla povinnost zakotvená v § 31 odst. 6 lesního zákona, a to zalesnit holiny ve lhůtě dvou let od jejich vzniku. Tuto povinnost žalobce objektivně vzato nesplnil, neboť ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně existovaly na jeho lesních pozemcích holiny starší tři let. Řízení o uložení opatření k nápravě bylo vyvoláno právě porušením této povinnosti, a proto správní orgán prvního stupně v souladu s § 79 odst. 5 správního řádu uložil žalobci také povinnost nahradit náklady řízení.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

(...)

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

(...)

Stěžovatel konečně namítal, že lhůta stanovená v prvoinstančním rozhodnutí k zalesnění holin (do 30. 4. 2008) je nepřiměřená a neodůvodněná, tj. stanovená na základě libovůle. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k tomu uvedl jen to, že správní uvážení je v kompetenci správního orgánu a že lhůta byla stanovena na základě zjištění v terénu; to stěžovatel označuje za pouhé nepodložené spekulace. Městský soud pak podle stěžovatele pochybil v tom, že se jal nedostatky správních rozhodnutí napravit vlastním odůvodněním délky stanovené lhůty, což stěžovatel považuje za nepřipustné. Tuto námitku Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

Podle § 3 odst. 1 a 2 zákona o inspekci platí, že Česká inspekce životního prostředí *zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby zodpovědné za jejich vznik nebo trvání a že vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě.* Vzhledem k tomu, že zákon o inspekci neobsahuje takřka žádnou procesně právní úpravu, byly správní orgány povinny postupovat v neupravených otázkách dle obecného předpisu upravujícího postup ve správním řízení, tedy dle správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu).

Správní orgán prvního stupně ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že rozhodoval v souladu s § 9 a § 67 správního řádu. § 9 správního řádu vymezuje, co se rozumí správním řízením, § 67 pak obecně vymezuje obsah a formu rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu však musí vyhovovat též požadavkům § 68 správního řádu, který upravuje jeho obligatorní náležitosti. Dle tohoto ustanovení rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění správního rozhodnutí s jeho výrokovou částí bezprostředně souvisí a výroková část bez odůvodnění sama o sobě nemůže obstát (nejedná-li se o zákonem přípustné výjimky, kdy rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění, což však nebyl tento případ). Konkrétně podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. K interpretaci tohoto ustanovení se zdejší soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, tak, že *„funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“*

Nazíráno optikou výše popsaných požadavků kladených na odůvodnění správních rozhodnutí je zřejmé, že rozhodnutí prvostupňového orgánu trpí zásadními deficity. Obsahem výrokové části prvoinstančního rozhodnutí bylo v nyní projednávané věci uloženo opatření k nápravě stěžovateli, tj. stanovení mu jistých povinností, které měl splnit ve stanovené lhůtě. Jednou z těchto povinností bylo zalesnit holiny na vymezeném místě v přesně stanoveném termínu (do 30. 4. 2008). Odůvodnění tohoto rozhodnutí se ovšem omezuje jen na stručný popis skutkových zjištění a uvedení výčtu ustanovení lesního zákona, které měl stěžovatel porušit. Na závěr odůvodnění je pak již bez dalšího konstatováno, že *„na základě výše uvedené skutečnosti inspekce rozhodla tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.“* Je zcela evidentní, že takové odůvodnění rozhodnutí samo o sobě nemůže obstát.

Mimo jiné totiž zcela absentuje jakékoli vysvětlení, proč správní orgán prvního stupně stanovil stěžovateli lhůtu ke splnění povinnosti právě do 30. 4. 2008. Určení termínu, do kterého má být uložené nápravné opatření splněno, je přitom esenciální součástí ukládaných povinností a musí tak být přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Žalovaný následně v odůvodnění svého rozhodnutí ke stanovení lhůty k zalesnění pouze uvedl, že lhůta byla prvoinstančním orgánem stanovena na základě zjištění v terénu a že správní uvážení je zcela v kompetenci správního orgánu. Takové odůvodnění nelze považovat za dostatečné, neboť je zcela vágní a neříká nic konkrétního o důvodech stanovení lhůty. Nejvyšší správní soud navíc ověřil, že z protokolu z inspekčního šetření ze dne 27. 2. 2007 se nepodává nic, co by mělo tomuto závěru nasvědčovat. Stanovení lhůty k plnění povinnosti je skutečně věcí správního uvážení správního orgánu, nicméně taková správní úvaha musí být v rozhodnutí odůvodněna. Pokud tomu tak není, vznikají pochybnosti, na základě čeho správní orgán ke svým závěrům došel.

Neodůvodněné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle. Námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je tak důvodná.

(...)

## Materiální stránka správního deliktu

**K trestnosti správního deliktu však nepostačuje pouhé naplnění formální stránky dané skutkové podstaty, ale vyžaduje se, aby takové jednání vykazovalo i určitou společenskou nebezpečnost ve vztahu k porušené povinnosti, čímž dochází i k naplnění materiální stránky správního deliktu (viz obdobné použití principů trestního práva).**

**Jen v případě naplnění obou shora uvedených stránek může být určité jednání kvalifikováno jako správní delikt, a to i přesto, že příslušné zákony materiální stránku deliktu výslovně neupravují. Míra naplnění materiální stránky deliktu se pak projevuje v posuzování trestnosti právně závadného jednání, či následně při stanovení výše sankce.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2012, č.j. 9 As 34/2012-28)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2009, č. j. 570/1940,3048/08/Se. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 30. 5. 2008, č. j. ČIŽP/47/OOH/0707658.044/08/BJS, a toto rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 600 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 38a odst. 1 písm. d) zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o chemických látkách“), potvrdil.

Uvedeného správního deliktu se stěžovatelka dopustila tím, že porušila ustanovení § 26 odst. 1 zákona o chemických látkách a ustanovení bodu 6.2 části I přílohy 2 vyhlášky č. 221/2004 Sb. tím, že v období od 1. 5. 2004 do 28. 2. 2007 uváděla na trh a do oběhu v České republice vyjmenované termosky s obsahem azbestu, vláken minerálu chryzotil, který byl do těchto výrobků záměrně přidáván.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně rozebral napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že postup správního orgánu prvního stupně i žalovaného při stanovení výše uložené pokuty byl v souladu se zákonem. Zákon o chemických látkách dává správním orgánům možnost přihlížet při stanovení sankce i k jiným kritériím, než jsou v zákoně výslovně vyjmenovány. Dále je ukládání sankce v citovaném zákoně koncipováno tak, že nemusí nastat vznik škody či dojít ke škodlivému následku, postačuje vznik hrozby škodlivého následku. Skutečnost, že nebyly prokázány žádné škodlivé následky v oblasti ochrany zdraví člověka, neznamená, že nelze hovořit o žádné ani o nízké nebezpečnosti dovážených termosek. Navíc s ohledem na to, že poslední závadné termosky byly uvedeny do oběhu ještě v roce 2007, nelze výskyt škodlivých následků v budoucnu vyloučit. Výše pokuty je přitom v projednávané věci odůvodněna dle zákonem stanovených kritérií.

Materiální stránka nebezpečnosti jednání stěžovatelky byla naplněna tím, že byly dovezeny a uvedeny do oběhu výrobky obsahující nebezpečné látky. Otázka množství této látky pak není důvodem pro vyslovení závěru o absenci materiální stránky nebezpečnosti takového jednání, ale důvodem pro udělení sankce v dolní hranici sankčního rozpětí. K ohrožení právem chráněného zájmu došlo již v důsledku dovozu výrobku, do kterého byla záměrně přidávána nebezpečná látka.

Lichá je rovněž argumentace stěžovatelky týkající se porovnávání množství azbestu dovezeného stěžovatelkou (přibližně 40 kg) s množstvím azbestu vyskytujícím se v minulosti běžně např. v bytových domech. Dovoz látky chryzotil je zakázán, jedná se o vysoce nebezpečnou látku. Navíc stěžovatelka v této argumentaci srovnává nesrovnatelné – dovezenou látku a hypotetické množství azbestu v bytových domech. Tato námitka jde mimo předmět kontroly správního orgánu, závažnost porušení byla zhodnocena při stanovení výše udělené sankce.

Výše pokuty byla stanovena po zvážení individuálních a relevantních okolností daného případu. To, že žalovaný pro přehlednost k námitce stěžovatelky porovnal stanovenou výši pokuty s vyšší sankcí

ukládáných za obdobné delikty jiným subjektům, samo o sobě neznamená, že ve vztahu ke stěžovatelce nedošlo k individuálnímu posouzení věci.

Městský soud s ohledem na výše uvedené nevyužil své moderační právo, neboť v projednávané věci nebyla uložena zjevně nepřiměřená sankce.

Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že uplatňuje rovněž kasační důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(...)

Spornou však zůstává otázka naplnění materiální stránky daného správního deliktu s ohledem na neprokázání škodlivých následků jednání stěžovatelky a dále otázka správního uvážení při ukládání výše sankce.

Mezi protispolečenskými jednáními rozlišuje právní teorie zejména trestné činy, přestupky a jiné správní delikty; dále pak disciplinární a pořádkové správní delikty. Za deliktní jednání je přitom možno považovat jen takové jednání, které naplňuje znaky stanovené zákonem a je za deliktní zákonem označeno. Rozlišovacím kritériem mezi jednotlivými druhy deliktů je pak míra jejich typové společenské nebezpečnosti vyjádřená ve znacích skutkové podstaty. U jiných správních deliktů je to navíc vymezení okruhu subjektů, které se takového deliktního jednání mohou dopustit a jsou za jejich spáchání odpovědné. Jiné správní delikty jsou svojí povahou nejvíce podobné přestupkům. Na rozdíl od nich však jde o protiprávní jednání, které je zvláštním zákonem označeno jako správní delikt a tak je i posuzováno, bez ohledu na zavinění, přičemž platí, že pro posouzení trestnosti správních deliktů platí, stejně jako pro přestupky, obdobné principy a pravidla jako pro posouzení trestnosti trestných činů (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, či rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

I k trestnosti správního deliktu však nepostačuje pouhé naplnění formální stránky dané skutkové podstaty, ale vyžaduje se, aby takové jednání vykazovalo i určitou společenskou nebezpečnost ve vztahu k porušené povinnosti, čímž dochází i k naplnění materiální stránky správního deliktu (viz obdobné použití principů trestního práva). Jen v případě naplnění obou shora uvedených stránek může být určité jednání kvalifikováno jako správní delikt, a to i přesto, že příslušné zákony materiální stránku deliktu výslovně neupravují. Míra naplnění materiální stránky deliktu se pak projevuje v posuzování trestnosti právně závadného jednání, či následně při stanovení výše sankce (blíže srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikováno pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

Podle judikatury zdejšího soudu zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 - 62). Až ve chvíli, kdy se jedná o případ, v němž je sporné, zda konkrétní společenská nebezpečnost dosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti, je nezbytné, aby se správní orgán zabýval materiální stránkou správního deliktu i v odůvodnění svého rozhodnutí. S ohledem na dále uvedené není rozhodnutí žalovaného, a tedy ani městského soudu, v tomto směru nepřezkoumatelné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku prvního senátu, obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob spáchání atd.) žádný vliv na naplnění materiální stránky deliktu. Tyto zvláštní okolnosti daného případu však nezůstanou bez povšimnutí, ale budou správním orgánem hodnoceny při stanovení výše sankce. Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96).

Lze tak shrnout, že v případě, kdy určitým jednáním budou sice naplněny formální znaky skutkové podstaty daného správního deliktu, ale současně budou existovat natolik významné okolnosti, které budou vylučovat, aby daným jednáním byl porušen či ohrožen právem chráněný zájem, nedojde k naplnění materiálního znaku daného správního deliktu. Takové jednání poté nemůže být označeno za správní delikt a tudíž ani nemůže dojít k uložení sankce za jeho spáchání.

(...)

**I. Ne bis in idem****II. Totožnost skutku de iure a de facto**

k čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod

k čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

**I. Při aplikaci zásady ne bis in idem je třeba vycházet z toho, že čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek.**

**II. Všechny tři případy tedy mají základ ve v zásadě stejném skutkovém ději, kterým je navážení zeminy, kamení a stavebních, demoličních a jiných odpadů na daný pozemek v době od roku 2008 do konání kontroly inspekce, která proběhla dne 27. 7. 2009. Přesto má Nejvyšší správní soud za to – ve shodě s městským soudem i s žalovaným – že se nejedná o totožné skutky de iure. Vymezení každého z uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č.j. 1 As 125/2011-163)*

*(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

**Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:****I. Vymezení věci**

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen „inspekce“) provedla dne 27. 7. 2009 kontrolu ve věci ukládání odpadů na pozemky ve vlastnictví obce Kralice nad Oslavou p. č. 781/1 a 781/2 v k. ú. Kralice nad Oslavou, které jsou součástí přírodní rezervace Údolí Oslavy a Chvojnice a stejnojmenné evropsky významné lokality. Na základě výsledků kontroly zahájila inspekce několik správních řízení, v nichž žalovanou postupně sankcionovala za spáchání tří různých správních deliktů. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2009 žalobkyni pokutovala částkou ve výši 50 000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. d) bodu 34 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009 částkou ve výši 250 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, a konečně rozhodnutím ze dne 23. 11. 2009 uložila žalobkyni pokutu ve výši 130 000 Kč za protiprávní jednání uvedené v § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 9. 2009 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Ve všech případech zároveň žalobkyni uložila povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Proti rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009 a ze dne 23. 11. 2009 se žalobkyně odvolala, obě odvolání zamítl žalovaný (proti rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009 se žalobkyně nebránila, neboť uloženou sankci považovala, jak uvádí v žalobě, za adekvátní postih). Proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobkyně žalobami. O žalobě proti rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 29. 9. 2009, městský soud dosud nerozhodl. Žalobu proti (v záhlaví specifikovanému) rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 23. 11. 2009, městský soud zamítl rozsudkem ze dne 3. 5. 2011, č. j. 10 A 105/2010 - 98. Tento rozsudek nyní žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadá kasační stížností.

[3] Rozhodnutím, které je nyní předmětem soudního přezkumu (tedy rozhodnutím ze dne 23. 11. 2009), inspekce žalobkyni konkrétně postihla za vykonávání činnosti zakázané ve zvláště chráněném území a evropsky významné lokalitě [§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny]. K protiprávnímu jednání došlo dle inspekce tím, že žalobkyně ukládala a následně rozhrnovala odpady, zeminu a kamení na pozemku p. č. 781/1 v k. ú. Kralice nad Oslavou, čímž žalobkyně porušovala jak § 34 odst. 1 písm. a) a f), tak § 45b odst. 1 uvedeného zákona.



## **II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku**

[4] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku předně uvedl, že přes jistou časovou a místní souvislost mezi skutky, za něž byla žalobkyně jednotlivými rozhodnutími sankcionována, je zřejmé, že každý z těchto správních deliktů je charakterizován jak odlišným popisem jednání, tak odlišným následkem, který je z hlediska odpovědnosti za správní delikt rozhodný. Na základě toho soud dovodil, že se jednalo o vícečinný různorodý souběh správních deliktů, o nichž bylo možné vést samostatná řízení. Tomu nebránila ani skutečnost, že o daných správních deliktech byl oprávněn rozhodnout též věcně a místně příslušný správní orgán (inspekce) a že všechny delikty byly zjištěny při téže kontrole. Vedení společného řízení a vydání jediného rozhodnutí o pokutě by pro podstatnou odlišnost právních úprav vztahujících se k jednotlivým deliktům bylo velmi obtížné, ne-li nemožné; dle městského soudu zákonodárce s takovou eventualitou zjevně vůbec nepočítal.

[5] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, podle níž nebylo žalobkyni prokázáno naplnění skutkové podstaty deliktu, za něž byla rozhodnutím inspekce ze dne 23. 11. 2009 postižena. Podle soudu je zřejmé, že na předmětném pozemku bylo umístěno značné množství odpadu (a není podstatné, jestli šlo o desítky nebo stovky tun).

638

### **Zákaz likvidačního charakteru pokuty**

k ustanovení § 50 odst. 1 a 3, § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,  
k čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod  
k čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

**I. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.**

**II. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.**

**III. Zabývat se výši pokuty a zjišťováním, zda-li nemůže být pro pachatele likvidační je správní orgán povinen vždy, jak to vyplývá z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, a i v případě, že správní orgán výjimečně uloží i tak vysokou pokutu, že bude pro pachatele likvidační, musí uvést, jaké důvody jej k tomu vedly.**

**IV. Samozřejmě, jestliže pachatel neposkytne součinnost při tomto zjišťování a nedoloží k výzvě správního orgánu své majetkové poměry, vystaví se situaci, že správní orgán majetkové poměry pro stanovení výše pokuty odhadne. Zabývat se skutečností, zda-li vzhledem k**

**majetkovým poměrům není uložena pokuta pro pachatele likvidační je však správní orgán, dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, povinen vždy.**

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. prosince 2011, č.j.10 Ca 234/2009-35-38, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, č.j. 1 As 9/2008-133)*

*(Z vlastních zdrojů, veřejně dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### **Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:**

(...)

Judikaturou správních soudů je opakovaně zdůrazňováno, že správní orgán při ukládání výše pokuty musí zvažovat, zda-li je výše pokuty adekvátní ekonomické situaci a majetkovým poměrům subjektu, jemuž je pokuta ukládána.

Posouzením přiměřenosti pokut a jejich případného likvidačního dopadu se zabýval i Ústavní soud (nálezy ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02,) a právě při zkoumání likvidačního charakteru pokut hodnotil i celkovou hospodářskou situaci subjektů, jimž byla pokuta uložena.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu navázal na rozhodnutí Ústavního soudu a zabýval se komplexně celou problematikou týkající ukládání pokut, se zřetelem na zákaz ukládání likvidačních pokut.

Rozhodnutí rozšířeného senátu sjednocují rozhodování v správním soudnictví a jsou pro soudy rozhodující v obdobných věcech závazná.

V usnesení ze dne 20.4.2010, č j 1 A s 9 /2008 -133, Nejvyšší správní soud uvedl, „Úhrada pokuty se zpravidla vždy negativně odrazí v některé oblasti hospodaření společnosti. ... Rozšířený senát má za to, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, jak je tomu mimo jiné u zákona o silniční dopravě. Rozšířený senát k tomu vede především ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovodil Ústavní soud ve výše citované judikatuře. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán, a nikoliv až správní soud možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tedy osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit. ... Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. Jiná možnost, tedy předkládání jednotlivých zákonů s tímto typem právní úpravy správními soudy Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepřipadá v úvahu, neboť se nejedná o ústavní nesoulad, který by byl odstranitelný jednoduchým zásahem negativního zákonodárce. Rozšířený senát navíc považuje za podstatné, že zmíněný požadavek vyplývá nejen z Listiny základních práv a svobod, ale také z Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlídnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“

Pod bodem 28 se pak v citovaném rozhodnutí dále uvádí: „To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě, že nejen pro oblast trestního práva, ale i pro správní trestání, ať již jde o přestupky či o jiné správní delikty, platí zásada, že

trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlídnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměňování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžitě sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter“.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud zavázal správní soudy k zcela obdobnému způsobu posuzování výše pokuty posuzovat, a to ať už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty či při posouzení zvláštní návrhu žalobce na moderaci trestu ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.

Rozšířený senát se rovněž zabýval otázkou, jakým způsobem bude správní orgán v případě potřeby osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správním deliktu zjišťovat. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Ovšem s výjimkou údajů o nemovitém majetku, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu. (např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a obdobně nový daňový řád č. 280/2009 Sb., účinného od 1. 1. 2011, a povinnost mlčenlivosti vtažující se k majetkovým poměrům daňových subjektů, dále dle § 38 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, a pod.).

Rozšířený senát dospěl k závěru, že „pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možnosti prolomení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložena pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“

V závěru rozhodnutí se uvádí, že „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení

výše pokuty neuvádí. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení.

Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci žalovaný rezignoval na jakýkoliv odhad, tím méně zjišťování majetkových poměrů žalobce ve vztahu k přiměřenosti výše pokuty, soud, jehož přezkum je založen na kasačním principu nemůže svou činností nahrazovat nalézací charakter rozhodování správních orgánů. Soudu proto nezbylo, než rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů rozhodnutí zrušit, neboť v odůvodnění správních orgánů obou stupňů zcela absentuje úvaha, zda-li s ohledem na osobu pachatele a výše pokuty, je zřejmé či nikoliv, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Zabývat se výši pokuty a zjišťováním, zda-li nemůže být pro pachatele likvidační je správní orgán povinen vždy, jak to vyplývá z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, a i v případě, že správní orgán výjimečně uloží i tak vysokou pokutu, že bude pro pachatele likvidační, musí uvést, jaké důvody jej k tomu vedly. Samozřejmě, jestliže pachatel neposkytne součinnost při tomto zjišťování a nedoloží k výzvě správního orgánu své majetkové poměry, vystaví se situaci, že správní orgán majetkové poměry pro stanovení výše pokuty odhadne. Zabývat se skutečností, zda-li vzhledem k majetkovým poměrům není uložená pokuta pro pachatele likvidační je však správní orgán, dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, povinen vždy.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro nedostatek důvodů rozhodnutí zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

(...)

639

### Správní řízení: závazné stanovisko

k ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2012, č. j. 9164/2012/OŽPZ, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Přebor ze dne 18. 10. 2011, č. j. MUPC/17180/2011/OŽP/Fe, kterým bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k zásahu do významných krajinných prvků (Slavíkovy ostrovy; Lohenické rameno; vodní tok, les, údolní niva) v souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přebor“ (nově „Stupeň Přebor II“) a kterým byly stanoveny závazné podmínky tohoto zásahu.

Žaloby obou žalobců proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 17. 5. 2012, č. j. 52 A 17/2012 - 56, spojil ke společnému projednání a současně je odmítl. V odůvodnění předeslal, že správní řízení bylo sice zahájeno před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale předchozí rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno po 1. 1. 2006, takže na dané správní řízení bylo nutné aplikovat nový správní řád. Krajský soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, podle kterého závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným

rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud konstatoval, že závazné stanovisko je pouze podkladem pro konečné rozhodnutí a získání kladného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt splnit, aby mohl uskutečnit zmíněnou stavbu. Skutečnost, že závazné stanovisko bylo vydáno ve správním řízení ve formě rozhodnutí, označil krajský soud za formální pochybení, které nemá vliv na soudní přezkoumatelnost. Uvedené závazné stanovisko nemá objektivně vymezený předmět řízení; jedná se o podkladový úkon vydávaný v rámci jiného hlavního řízení (řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení). Krajský soud uzavřel, že žalované závazné stanovisko není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti tomuto usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali, že ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. sice používá název závazné stanovisko, ale formu, ve které má být vydáno, určuje ustanovení § 90 odst. 1 téhož zákona. Zdůraznili, že správní řízení v této věci bylo zahájeno dne 2. 8. 2001, tj. před účinností zákona č. 186/2006 Sb., který změnil ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. tak, že se souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona vydávají formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Stěžovatelé poukázali na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., podle kterého se správní řízení zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů. Toto ustanovení je podle stěžovatelů zvláštním ustanovením - *lex specialis* a zároveň i *lex posterior* ve vztahu k § 179 odst. 1 správního řádu. Řízení se proto dokončí mimo jiné podle § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006. Rozhodnutí městského úřadu i rozhodnutí žalovaného proto musela být vydána ve formě správního rozhodnutí a krajským soudem zmíněný rozsudek rozšířeného senátu se na ně nevztahuje. Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. žadatele přímo zavazuje a ukládá mu povinnosti, tudíž je způsobilé k přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatelé dále odkázali na závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006, který jejich názor podporuje. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svých právních názorech a usnesení krajského soudu neshledává v rozporu s platnými právními předpisy. Navrhl, aby soud kasační stížnosti nevyhověl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, „*je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní řízení bylo zahájeno na základě žádosti o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, kterou podalo Ředitelství vodních cest dne 2. 8. 2001. Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2001, zn. RŽP/16187C/2001/PL, vydal Okresní úřad v Pardubicích závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas ke stavbě Nový plavební stupeň Přelouč. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002, zn. OŽPZ/792/02/Kš, zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2003, č. j. OŽP/409/2003, Městský úřad Přelouč vydal závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň Přelouč a stanovil závazné podmínky pro realizaci stavby. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2004, zn. OŽPZ/4752/2004, změnil tak, že odlišně formuloval některé ze stanovených podmínek.

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 8. 7. 2010, č. j. 52 A 11/2010 - 572, který nabyl právní moci dne 12. 7. 2010, bylo rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003 a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno a věc byla vrácena správním orgánům k dalšímu řízení.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatelů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval právní otázkou, zda na projednávanou věc dopadá ustanovení § 149 správního řádu, či nikoliv.

Podle § 179 odst. 1 správního řádu řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.

Z citovaného ustanovení a *contrario* vyplývá, že pokud bylo správní řízení pravomocně skončeno před účinností správního řádu a rozhodnutí správního orgánu bylo soudem zrušeno v době účinnosti správního řádu, postupuje se v dalším řízení podle tohoto právního předpisu (blíže viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1423 a násl.). V projednávané věci bylo pravomocně rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 8. 7. 2010, tedy za účinnosti správního řádu; správní orgány byly tudíž povinny v dalším řízení aplikovat právě tento předpis.

Použití správního řádu podle názoru Nejvyššího správního soudu nevylučuje ani stěžovateli namítaná skutečnost, že s ohledem na čl. LVI bod 1. zákona č. 186/2006 Sb. se v dané věci nepoužije ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2007. Pokud zvláštní zákon (tj. zákon o ochraně přírody a krajiny) výslovně neurčuje, že stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, zda příslušné závazné stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb. naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu a konkretizované v judikatuře správních soudů.

Podle § 149 odst. 1 správního řádu závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2434/2011, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud vyslovil, že „ačkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (viz např. § 44a odst. 3, památkového zákona „Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“. Jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny „(...) Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. (...)“ a dalších zvláštních zákonech. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s., a v něm obsažená kritéria. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 bylo ostatně řečeno, že „koncepte citovaného ustanovení (§ 65 s. ř. s. – pozn. NSS) vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil“. Tento názor není nadále nijak zpochybněn, a tak bez ohledu na to, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenuje, je nutno v konkrétním případě jeho povahu zkoumat.“

V projednávané věci bylo předmětem správního řízení závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o jehož vydání požádalo Ředitelství vodních cest v souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ (nově „Stupeň Přelouč II“). Podle § 4 odst. 2 třetí věta zákona č. 114/1992 Sb. k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Je evidentní, že předmětné závazné stanovisko má být v daném případě podkladem pro rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení. Stanovuje totiž podmínky, při jejichž splnění správní orgány souhlasí se zásahem do významného krajinného prvku. Tento zásah však může být realizován teprve na základě rozhodnutí vydaného v územním nebo stavebním řízení, tudíž samotné závazné stanovisko ještě nijak nezasahuje do právní sféry jednotlivců. Nejvyšší správní soud proto shledal, že v projednávané věci se jedná o závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že na výše uvedené závěry nemá žádný vliv skutečnost, že závazné stanovisko bylo v tomto případě vydáno ve formě správního rozhodnutí, neboť nesprávná forma nemůže ze správního aktu, který je po obsahové stránce závazným stanoviskem, učinit správní rozhodnutí.

Ve zmíněném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále uvedl, že „... závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. ... Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od citované judikatury odchýlit a uzavírá, že žaloby stěžovatelů v této věci směřovaly proti úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyloučen [srov. § 70 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud takové žaloby odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť jsou nepřipustné [srov. § 68 písm. e) s. ř. s.].

Napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 17. 5. 2012, č. j. 52 A 17/2012 - 56, není nezákonné, proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

(...)

640

### Výrok rozhodnutí s odkazem na obsáhlou přílohu

k ustanovení § 68 odst. 2, § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**I. Správní orgán může pro větší srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí odkázat na přílohu rozhodnutí, v níž podrobně uvede obsáhlé údaje, které konkretizují určitou skutkovou okolnost. Nejedná se o změnu výroku napadeného rozhodnutí, pokud odvolací orgán při zamítnutí odvolání a potvrzení přezkoumávaného rozhodnutí začlení obsah jeho přílohy do výrokové části svého rozhodnutí [§ 68 odst. 2 a § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004].**

**II. V daném případě inspekce žalobci nařídila odstranění zalesnění smrkem na pozemcích konkrétních parcelních čísel „na plochách ohraničených červenou čarou v mapové příloze tohoto rozhodnutí“. Takovou formulaci považuje soud za dostatečnou a zcela srozumitelnou. Správní orgán může pro větší srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí odkázat na přílohu rozhodnutí, v níž podrobně uvede obsáhlé údaje, které konkretizují určitou skutkovou okolnost.**

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2012, č.j. 3 Ads 96/2011-118)

(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2012, č.j. 10 A 2/2012-58-62)

(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012:

(...)

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán tehdy, když soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo tehdy, když byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je dán tehdy, když v řízení před správním orgánem došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé je tento důvod dán tehdy, když při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelčiny výhrady proti rozsudku městského soudu směřovaly do třech klíčových oblastí. První z nich je způsob formulace výrokové části rozhodnutí žalovaného, kterému stěžovatelka vytýká, že v něm uvedený popis skutku není zcela totožný s popisem skutku uvedeným ve výroku rozhodnutí úřadu práce. Druhou je otázka náležitého popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí. Třetí okruh námitek se týká toho, zda městský soud nepochybil, když shledal, že stěžovatelce nebyla za uvedený delikt uložena pokuta ve zjevně nepřiměřené výši.

K první otázce týkající se formulace popisu skutku ve výrokové části rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.* Odstavec 2 poté stanoví, že ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, *právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2).* Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; *výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.* Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nezbytné zdůraznit, že výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v něm označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž, se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v něm uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit „výrok“ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“) od „výrokové části rozhodnutí“, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995).

Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř. jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky rozsudku. Přitom každý z těchto údajů má různou relevanci a v návaznosti na to, jsou na ně kladeny různé požadavky na pregnantnost jeho vyjádření. Zatímco na samotný výrok (výroky) či na označení účastníků řízení jsou kladena velmi přísná měřítká, tak u jiných údajů obsažených ve výrokové části rozhodnutí (resp. v jeho záhlaví či návětí) tomu tak již není. Určitá nepřesnost či opomenutí některých údajů ve výrokové části (např. opomenutí nebo vada v odkazu na příslušné ustanovení právního předpisu či při vymezení předmětu řízení) nemá sama o sobě vliv na zákonost rozhodnutí, pokud jinak bylo vydáno v mezích zákonem stanovené kompetence a zákonem stanoveným způsobem a obsahovalo by ostatní podstatné náležitosti rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by totiž bylo přepjatým formalismem (srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 401-405).

V dané věci stěžovatelka namítá, že ve výrokové části rozhodnutí žalovaného nebyl citován výrok rozhodnutí úřadu práce zcela shodně, resp. byl doplněn o výše uvedené skutečnosti. Taková okolnost však



podle Nejvyššího správního soudu zjevně nejen, že nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, ale není ani vadou řízení. Žalovaný totiž ve výrokové části svého rozhodnutí, resp. v jeho záhlaví, poté, co uvedl, že jako odvolací orgán podle § 89 odst. 1 s. ř. je věcně příslušný orgán rozhodnout o odvolání stěžovatelky, kterou náležitě specifikoval, proti rozhodnutí úřadu práce (orgánu prvního stupně), které náležitě specifikoval nejen číslem jednacím a dnem jeho vydání, ale i tím, že uvedl celý popis skutku uvedený ve výroku rozhodnutí úřadu práce, včetně údajů z jeho přílohy. Tím však pouze velmi podrobně uvedl ve výrokové části svého rozhodnutí řešení otázky, která byla předmětem řízení u správního orgánu prvního stupně, jak předvidá § 68 odst. 2 s. ř. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že některé údaje uvedené v záhlaví čili návětí rozhodnutí, byť jsou součástí výrokové části rozhodnutí, nemusí být formulovány zcela precizně, aniž by to způsobovalo vadu řízení. Tak se ostatně zcela pravidelně děje, když jako dostačující je stručné vymezení otázky, která je předmětem řízení, například dovětkem, že specifikovaným rozhodnutím byla stěžovatelce za její protiprávní jednání uložena pokuta, aniž by bylo nezbytně nutné toto jednání blíže specifikovat. V žádném případě přitom není nezbytné, aby otázka, která je předmětem řízení, byla uvedena tak, že by obsahovala zcela doslovný přepis popisu skutku uvedeného ve výroku prvostupňového rozhodnutí. V případě, že se totiž odvolání zamítá podle § 90 odst. 5 s. ř. (o čemž v uvedené věci zcela jasně svědčí výrok rozhodnutí – graficky oddělený, uvedený mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“ - podle § 90 odst. 5 správního řádu se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje) je totiž popis skutku obsažen ve výroku prvostupňového rozhodnutí (v tomto případě v rozhodnutí úřadu práce) a zamítnutím odvolání nabývá právní moci. Vyjádřil-li tedy žalovaný ve výrokové části řešení otázky, která je předmětem řízení, jinak než citací popisu skutku a zároveň ji velmi přesně popsal, není takový postup vadou řízení. Nejedná se totiž o změnu popisu skutku a změnu prvostupňového rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., který by vylučoval postup podle § 90 odst. 5 s. ř. Nejvyšší správní soud proto shledal tuto stěžovatelčinu námitku nedůvodnou.

Další skupina stěžovatelčiných výhrad směřuje proti tomu, že některé údaje (soud 197 cizinců, kteří každý po určité době vykonávali práci pro různé uživatele stěžovatelky) jsou pouze v příloze rozhodnutí, na něž je v popisu skutku obsaženém ve výroku rozhodnutí pouze odkazováno, aniž by v něm zároveň bylo uvedeno, že příloha je nedílnou součástí rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v souladu s právním názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, je třeba, aby popis skutku uvedený ve výroku obsahoval ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za něž byla v dané věci uložena podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, pokuta v zákonné výši. Skutková podstata uvedená v § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, spočívala v tom, že právnická osoba umožní fyzické osobě nebo cizinci výkon nelegální práce, kterou se ve smyslu § 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, rozumí výkon práce pro právnickou osobu cizincem buď mimo pracovněprávní vztah nebo jiné smlouvy, anebo bez vydaného povolení k zaměstnání nebo v rozporu s ním, je-li vyžadováno. Popis skutku přitom musí obsahovat tyto zákonné znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu uvedeného v citovaném ustanovení, a to natolik zřetelně a srozumitelně, aby z tohoto popisu mohl nejen účastník řízení, ale i soud jednoznačně identifikovat, o jaký skutek se jednalo. Účelem popisu skutku, který musí být obsažen ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, je tedy identifikace protiprávního jednání delikventa, které naplnilo skutkovou podstatu deliktu vymezenou v zákoně (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 As 44/2004 – 62, přístupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Míra podrobnosti, s níž skutek popsán, je samozřejmě záležitostí uvážení správního orgánu, avšak musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán. Nejvyšší správní soud zde připomíná svůj závěr uvedený v odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu, že „...řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká opatření či sankce byla uložena“. Pro detailní popis, resp. konkretizaci všech 197 cizinců, kteří vykonávali nelegální práce, včetně uvedení doby, po kterou tak činili a uživatele, u nichž tak práci bez povolení vykonávali, který je nezbytný, aby byl v rozhodnutí uveden, však není nezbytné, aby tyto skutečnosti byly obsaženy přímo v popisu skutku uvedeného ve výroku rozhodnutí. Ve výroku rozhodnutí by tedy měl být popis skutku vyjádřen především srozumitelně, a to i ve významově zhuštěné formě tak, aby z díkce popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí bylo zřetelné podřazení těchto skutkových okolností pod formální znaky deliktu uvedené v zákoně. Je totiž zřejmé, že právě uvedení takových skutečností by mohlo mnohdy znesnadnit srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí. Pro uvedení těchto podrobných a obsáhlých údajů je místo v odůvodnění rozhodnutí, případně v příloze rozhodnutí, což přispívá k lepší srozumitelnosti rozhodnutí i rámcovému vymezení skutkového děje. Uvedení všech cizinců vykonávajících nelegální práci

po blíže vymezenou dobu pro jednotlivé uživatele stěžovatelky v příloze rozhodnutí, na niž je v jeho výroku odkazováno a která tak byla učiněna součástí rozhodnutí, je naprosto dostatečné a vyhovuje požadavkům kladeným na popis skutku. Je tedy nutné odmítnout názor stěžovatelky, že i tyto okolnosti musí být obsaženy přímo ve výroku rozhodnutí (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009 - 66).

Skutečnost, že ve výroku rozhodnutí bylo odkázáno na přílohu, aniž by současně bylo uvedeno, že tato příloha je nedílnou součástí rozhodnutí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu sice jistý formulační nedostatek, který ale nijak nezpůsobuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost. Odkazuje-li výrok rozhodnutí výslovně na přílohu, v němž jsou uvedeny další skutečnosti popisující skutek, pak je příloha součástí výroku rozhodnutí z podstaty věci, nezávisle na případném vyjádření této skutečnosti. Samozřejmě však z popisu skutku uvedeného ve výroku musí být patrné, že tyto skutečnosti jsou uvedeny v příloze, tj. ve výroku rozhodnutí musí být učiněn odkaz na jeho přílohu, neboť jen výrok v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností a obsahuje vlastní řešení dané otázky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j.1 As 55/2009 - 152). Opačný názor by podle Nejvyššího správního soudu vedl k přehnaně formalistickému postupu, který nevede k ochraně veřejných subjektivní práv, na což správně poukázal městský soud.

Tvrzení stěžovatelky, že se městský soud s touto otázkou a otázkou časového vymezení skutku vůbec nezabýval se nezakládá na pravdě, neboť městský soud se těmito otázkám podrobně věnoval na straně 7 a 8 odůvodnění svého rozsudku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zcela v souladu s městským soudem opětovně zdůrazňuje, že popis skutku uvedený přímo ve výroku rozhodnutí jednoznačně vymezuje dobu páčání správního deliktu stěžovatelky *od ledna 2008 do listopadu 2008*, je to totiž stěžovatelka, kdo delikt páchala a doba výkonu nelegální práce cizinců je okolností, která tento závěr dosvědčuje.

(...)

#### **Z odůvodnění Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012:**

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo na základě jeho odvolání změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen inspekce) ze dne 29.6. 20011 č.j. ČIŽP/49/OOP/SR01/0621697.030/11/VMK sp.zn. SR/01621697. Tímto rozhodnutím inspekce podle § 86 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon), uložila žalobci, který na pozemcích parc. č. 3538/3 (ostatní plocha - neplodná půda), 3538/4 (trvalý travní porost) a 3539 (trvalý travní porost), k. ú. Karolinka, v období do roku 2006 zalesnil smrkem ztepilým biotop zvláště chráněných druhů rostlin - vstavače mužského a prstnatce bezového a biotop zvláště chráněného druhu živočicha modráška černoskvřnného, čímž nedovoleně zasáhl do jejich přirozeného vývoje v rozporu s § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 a odst. 2 zákona bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky; navíc v případě výše uvedených pozemků parc. č. 3538/4 a 3539 v k. ú. Karolinka jejich zalesnění provedl po vyhlášení ptačí oblasti Horní Vsacko, bez souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny, a jednal tedy v rozporu s nařízením vlády o zřízení ptačí oblasti Horní Vsacko; dále uvedeným zalesněním negativně změnil krajinný ráz - zalesnění provedl bez souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 zákona, odstranění následků neoprávněných zásahů - uvedení do původního stavu, a to odstranění zalesnění smrkem na pozemcích parc. č. 3538/3, 3538/4 a 3539 k. ú. Karolinka na plochách ohraničených červenou čarou v mapové příloze tohoto rozhodnutí. Inspekce žalobci uložila, aby citované zalesnění smrkem odstranil v termínu do šesti měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutím s tím, že po odstranění zalesnění žalobce tuto skutečnost do čtrnácti dnů písemně oznámí inspekci a Správě CHKO Beskydy. Současně byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč. Změna provedená žalovaným v odvolacím řízení spočívala ve vypuštění textu z výrokové části „dále uvedeným zalesněním negativně změnil krajinný ráz - zalesnění provedl bez souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 zákona“.

(...)

V námitce 4d žalobce namítá, že rozhodnutí jsou nevykonatelná, neboť výrok rozhodnutí inspekce je neurčitý a není z něj jednoznačně zřejmé, které konkrétní sazenice mají být odstraněny. Ani s touto námitkou soud nesouhlasí.

V daném případě inspekce žalobci nařídila odstranění zalesnění smrkem na pozemcích konkrétních parcelních čísel „na plochách ohraničených červenou čarou v mapové příloze tohoto rozhodnutí“. Takovou formulaci považuje soud za dostatečnou a zcela srozumitelnou. Správní orgán může pro větší srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí odkázat na přílohu rozhodnutí, v níž podrobně uvede obsáhlé údaje, které konkretizují určitou skutkovou okolnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011-118).

Srozumitelnost výroku ostatně dokládá i sám fakt, že ačkoli inspekce vydala v předmětné věci celkem tři rozhodnutí, ani v jednom případě žalobce v odvolání neuváděl, že by nebylo jasné, které konkrétní smrky má odstranit. Výrok rozhodnutí inspekce přitom byl v tomto ohledu ve všech třech případech shodný. To

podle názoru soudu zcela jasně dokládá, že žalobci samému byl z rozhodnutí zřejmý rozsah sazenic, které mu bylo nařízeno odstranit. Soud poukazuje rovněž na fakt, že plochy, na nichž bylo žalobci uloženo odstranit smrkové sazenice, z jedné strany sousedí se vzrostlým porostem lesa a z druhé strany s nezalesněnými plochami luk. Dle názoru soudu tak nemohou v terénu vystat žádné pochybnosti o tom, které konkrétní sazenice mají být odstraněny.  
(...)

641

### Správní trestání: výjimka ze zásady koncentrace řízení

k ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004; obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2012, č.j. 1 As 136/2012-23)  
(Rozsudek publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2013 pod č. 2786 a je také veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

#### I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Jihlavy uložil rozhodnutím ze dne 8 . 6. 2011 žalobci pokutu ve výši 50.000 Kč za správní delikt podle § 56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů (dále „zákona). Nedovoleného jednání se měl žalobce dopustit jednak tím, že nedodržel předepsaný minimální počet výukových a výcvikových hodin u specifikovaných žadatelů o řidičské oprávnění skupiny B, jednak nedodržením předepsané limitní rychlosti při nácviu rizikových situací (40 km/h) dle Přílohy č. 1 odst. 1 písm. h) citovaného předpisu. Současně mu správní orgán uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.  
[2] Žalovaný zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí I. instance potvrdil. Ztotožnil se s důvody uvedenými v odvolání napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že žalobce byl seznámen se všemi podklady pro vydání rozhodnutí; k tomu byl také správní orgán povinen, neboť prováděl dokazování mimo ústní jednání. Jiné dokazování neprováděl. Odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu (koncentrační zásadu) s tím, že k novým důkazům uplatněným v odvolání správní orgán přihlédne jen tehdy, nemohl-li je účastník uplatnit dříve. Z předložených prohlášení žáků o absolvování kurzu v plném rozsahu vyplývá, že je měl odvolatel již v době zahájení správního řízení, proto k nim žalovaný nepřihlížel. K námitce, že v autech jsou umístěny kamery ke kontrole jízdy žáků i jejich učitelů, které musely být k příkazu orgánu státního dozoru odstraněny, a nebylo tedy možno objektivně posoudit rychlost jízdy žáků, žalovaný pouze shrnul, že tuto námitku měl rovněž žalobce možnost uplatnit v počátku při projednávání obsahu protokolu, zachycujícího odvolatelovo pochybení.

#### II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Krajský soud se v napadeném rozsudku zejména zabýval dvěma žalobními námitkami: předně, že správní orgány žalobci vytýkaly nezajištění či nesplnění minimálního počtu výukových hodin, avšak navrhovaným důkazem – prohlášením jmenovaných žáků o nahrazení výuky v jiném termínu se odmítly zabývat. Vytýkané jednání mu tedy nebylo prokázáno. Druhou námitkou bylo tvrzení, že rovněž pochybení spočívající v nedodržení povinností stanovených v Příloze 1 bod 1 zákona nebylo nijak prokázáno; správní orgán se spokojil s pouhým tvrzením kontrolního pracovníka.  
[4] K první žalobcově námitce krajský soud uzavřel, že z obsahu protokolu č. 1 /AŠ/2011 ze dne 7. 4. 2011 vyplývá, že správní orgán projednal se žalobcem dílčí záznamy sepsané kontrolními pracovníky, žalobce protokol podepsal a přes poučení nepodal proti uvedeným skutečnostem žádné námitky. Fyzické

nepřítomnosti žáků ve výuce byly řádně zachyceny v záznamech pracovníků, a proto nebylo již třeba doplňovat dokazování jejich výslechem. Nadto, prohlášení žáků o náhradní výuce měl žalobce již dříve k dispozici, jejich zohlednění při hodnocení žalobceva pochybení bylo tedy nadbytečné. S tímto závěrem žalovaného se soud ztotožnil.

[5] Soud se ztotožnil rovněž se závěrem žalovaného, že nácvik správného jednání při rizikových situacích (nácvik intenzivního brzdění z rychlosti 40 km/h) nebyl rovněž splněn, neboť těchto hodnot nebylo žáky (dle záznamů kontrolního pracovníka) dosaženo, vzhledem k nedostatečnému prostoru pro tento účel. Žalobu z těchto důvodů soud tedy zamítl.

### **III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného**

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Setrval na svém tvrzení, že se správní orgány nevypořádaly s jeho důkazními návrhy, jimiž hodlal prokázat, že dodržel u svých žáků požadovaný limit výukových a výcvikových hodin. Správní orgán mu vytýká zmíněné pochybení, za něž mu i uložil sankci, avšak vycházel pouze ze skutečnosti, že v určitý okamžik nebyli někteří žáci přítomni výuce. Žalobcovou námitkou o náhradním výcvikovém programu pro tyto žáky se však správní orgán nezabýval, odmítl ji, aniž by dokazování v tomto směru provedl. Žalobce se proto snažil sám prokázat, že žákům poskytl dostatečný a náhradní termín k účasti a účast zajistil, obstaral jejich prohlášení v tomto směru a doložil je v rámci odvolacího řízení. Je skutečností, že prohlášení nechal opatřit daty, v nichž byla kontrola prováděna; ve skutečnosti se však jednalo o prohlášení opatřená pro účely odvolacího řízení. Správní orgány žádné šetření v tomto směru neprovedly a setrvaly bez dalšího dokazování na svých závěrech, plynoucích ze sdělení kontrolních pracovníků. Stejněho pochybení se dopustil i soud, jestliže takovýto postup a závěr žalovaného aproboval. Rovněž tak žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného i soudu, že při výcviku nebyla dodržena předepsaná rychlost (40 km/h) automobilů pro rizikové manévry. I tyto závěry plynou pouze z tvrzení kontrolních osob, aniž by bylo jakkoliv objektivně zjištěné, jakou rychlostí žáci rizikové manévry prováděli. Podle žalobce není postřehnutelná přesná rychlost manévrů, jestliže se nacvičuje prudké brzdění a rychlá manipulace s volantem; ani tyto údaje nebyly nijak objektivně zjišťovány. Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud pro tato pochybení rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

### **IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu**

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Pro posouzení celé věci jsou podstatné následující skutečnosti plynoucí ze správního spisu: Magistrát města Jihlavy, odbor dopravy zahájil dne 17. 3. 2010 státní kontrolu podle § 54 odst. 1 zákona č. 247/2000 Sb.; kontrolovaným bylo období od 1. 1. do 7. 10. 2010. O výsledku této kontroly byl sepsán protokol, z něhož plynou pro nyní souzenou věc relevantní závěry, že provozovatel autoškoly (žalobce) nezajistil u některých frekventantů minimální počet výukových hodin a nevedl řádně evidenci o účasti žáků na hodinách výuky. Dále protokol obsahoval zjištění, že cvičná plocha má zpevněný povrch o rozměru 65 x 45 m a nesplňuje podmínku zákona stanovenou v jeho příloze č. 1 odst. 1 písm. h) pro nácvik rizikových situací, neboť požadované rychlosti (40 km/h) nelze pro nedostatečný rozměr cvičné plochy dosáhnout. Protokol byl dne 12. 10. 2010 projednán se žalobcem, ten jej však bez udání důvodů odmítl podepsat. Žalobce byl současně poučen, že může do 5 dnů ode dne seznámení s výsledky podat písemně a zdůvodněné námitky. Žalobce podal k výsledku státní kontroly vyjádření, namítl, že kontrola neuvedla jméno žáka, který měl nacvičovat rizikové situace. Na tento přípis reagoval správní orgán vysvětlením adresovaným žalobci (ze dne 21. 10. 2010). Správní řízení bylo zahájeno oznámením ze dne 1. 11. 2010, žalobci doručeným dne 12. 11. 2010. Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2010 uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 50.000 Kč za správní delikt podle § 56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb., jehož se měl žalobce, jako provozovatel autoškoly, dopustit tím, že ve výuce a výcviku u specifikovaných žáků nedodržel předepsaný minimální počet výukových a výcvikových hodin a při nácviku rizikových situací nebyla dodržena limitní rychlost 40 km/h tak, jak stanoví Příloha č. 1 písm. h) zákona.

[10] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kde předně namítl, že splnil u dotčených žáků předepsaný limit výukových hodin, žáci, kteří nebyli ve výuce, absolvovali totiž výuku v náhradním termínu. Obsahem odvolání bylo i tvrzení, že rychlost při nácviku rizikových situací byla zcela dostatečná. Je-li správní orgán opačného názoru, je to jen tvrzení proti tvrzení. K odvolání předložil žalobce i potvrzení o úplném absolvování výuky a výcviku od žáků, u nichž mu bylo i vytýkáno v tomto směru pochybení. Žalovaný pak o odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím, jehož obsah odůvodnění je popsán v [b. 2] tohoto rozsudku.

[11] První kasační námitkou žalobce vytýká žalovanému i soudu, že nesprávně usoudili na nadbytečnost dokazování poskytnutí náhradní výuky a výcviku, a to za situace, kdy je výrokem napadeného rozhodnutí žalobci kladeno právě toto porušení za vinu a kdy z obsahu protokolu o výsledku státní kontroly plyne, že v den kontroly se určití jmenovaní žáci neúčastnili výuky.

[12] Podle žalobci vytykánoho ustanovení zákona - § 56 odst. 1 písm. f) - se správního deliktu dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel autoškoly tím, že opakovaně nebo závažným způsobem nedodrží obsah a rozsah výuky a výcviku stanovený v § 20 tohoto zákona. Je tedy na správním orgánu, pokud přistoupil k potrestání žalobce za takový delikt, aby prokázal, že se žalobce dopustil popsaného skutku opakovaně anebo závažným způsobem. Musí být jednoznačně prokázáno, že nebyl provozovatelem autoškoly dodržen obsah a rozsah výuky. Důkazní břemeno zde spočívá právě na správním orgánu.

[13] Smyslem citovaného zákona je mj. upravit podmínky pro provozování autoškol a způsob provádění výuky a výcviku žadatelů o získání odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla (§ 1). Předmětem státního dozoru bylo v tomto směru zachování zákonných podmínek pro řádné poskytnutí výuky ve stanoveném limitu; zda byla či nebyla výuka žalobcem ve skutečnosti (byť v náhradním termínu) poskytnuta, však správní orgán nezjišťoval a to ani poté, co žalobce takový postup navrhoval, a dokonce k odvolání předložil i prohlášení žáků, jichž se mělo neposkytnutí výuky ve stanoveném limitu týkat. Správní orgán odmítl provést další dokazování s poukazem na koncentrační zásadu, uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu, a soud tento postup aproboval. Takový závěr je však nesprávný.

[14] Použití zásady koncentrace správního řízení, tak jak je normována v § 82 odst. 4 správního řádu, má své výjimky. Především může být omezena dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. K omezení koncentrační zásady může dojít zejména v řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115 vyplývá, že typicky se zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení; obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání.

[15] Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o správním deliktu nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy u řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného ze správního deliktu či přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o správním deliktu je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. V projednávané věci tedy měl správní orgán provést důkaz buď výslechem jmenovaných žáků, anebo žalobcem předloženými listinami obsahujícími prohlášení těchto žáků o naplnění výukového a výcvikového limitu.

[16] Pokud pak jde o argument žalovaného ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, který dle jeho názoru zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy, je nutno zdůraznit, že pochybení správních orgánů není pouze v tom, že nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání, nýbrž již v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích námitek nezjistily reálný stav věci. Skutečnost, že se jmenovaní žáci neúčastnili výuky v den kontroly, ještě vůbec nemusí znamenat, že jim zákonem stanovený limit výukových a výcvikových hodin nebyl poskytnut. Vytýká-li správní orgán žalobci takové pochybení (opakované či závažné nedodržení obsahu či rozsahu výuky a výcviku), musí postavit vytykány skutkový stav najisto; to vše obzvláště za situace, kdy žalobce sám nabídl odvolacímu orgánu listinná prohlášení žáků, u nichž bylo pochybení vyústující v uložení sankce namítáno, že jim byl stanovený limit výukových a výcvikových hodin poskytnut. Žalovaný i krajský soud nadto přehlíží, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v řízení o správním trestání, které má oproti obecně pojímanému správnímu řízení svá specifika. Jak již bylo uvedeno výše, oblast správního trestání spadá do pojmu „*trestních obvinění*“ ve smyslu č. l. 6 odst. 1 Ú mluvy o ochraně lidských práv a svobod; osobě obviněné ze správního deliktu tedy náležejí procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie správních deliktů a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti.; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, správního deliktu nebo trestného činu.

[17] Jak bylo právě vysvětleno, v řízení o správním trestání se neužije § 82 odst. 4 správního řádu, který neumožňuje účastníkům uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a nové důkazy. Správní orgán tedy nemůže odmítnout navržený důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v I. stupni. To vše však ještě neznamená, že by správní orgán musel návrhu vyhovět a takový důkaz provést: důkaz provede tehdy, pokud by mohl přispět k objasnění věci. Tato kasační námitka je tedy důvodná. V dalším řízení krajský soud znovu posoudí žalobní námitku týkající se nedostatečnosti dokazování porušení vytýkaného jednání obsaženého v § 56 odst. 1 písm. f) „zákoná“ žalovaným a to s přihlédnutím k právnímu názoru nyní vyslovenému.

(...)

642

#### Lhůta pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení

k ustanovení § 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**Lhůty uvedené v ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu se ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2012, čj. 8 As 58/2010 -66)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

(...)

[11] Městský soud konečně neakceptoval ani námitku stran překročení lhůt ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu. Lhůty uvedené v daném ustanovení se ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu, která byla v dané věci dodržena.

(...)

[28] Zkrácené přezkumné řízení upravené v § 98 správního řádu se na rozdíl od „klasického“ přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle § 96 odst. 1 správního řádu. Lhůty podle posledně uvedeného ustanovení se proto ve zkráceném řízení neuplatní. Prvním úkonem je zde až samotné rozhodnutí ve věci, které je třeba v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu vydat do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud tuto otázku tedy posoudil správně. Sama skutečnost, že rozhodnutí žalovaného výslovně neobsahuje deklaraci, že bylo vydáno v zákonné lhůtě, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

(...)

643

#### Počátek běhu prekluzivní lhůty pro projednání trvajících přestupků

k ustanovení § 20, § 68 odst. 1, § 73 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

**Půjde-li proto o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti (ex offa), což je obecné pravidlo (výjimku tvoří pouze tzv. návrhové přestupky podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, mezi které předmětný přestupek nepatří), je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; podle citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex offa, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, č.j. 9 As 25/2012-32)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### **Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:**

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2010, č. j. 2381/560/10, 78069/ENV/10. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 22. 10. 2007, č. j. 47/OOP/SR01/0714505.002/07/BJR, tak, že stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 31 odst. 1 písm. m) zákona č. 100/2004 Sb. o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění zákona č. 444/2005 Sb. (dále též „zákon o obchodování s ohroženými druhy“). Přestupku se měl stěžovatel dopustit tím, že nesplnil povinnost vyplývající z ustanovení § 23 odst. 6 citovaného zákona hlásit registračnímu úřadu změny týkající se registrovaného exempláře. Nesplnění povinnosti se týkalo následujících exemplářů:

- 1) Křížence sokola loveckého s rohem velkým s registračním listem č. JHM/1228B/05, dle sdělení stěžovatele deponován dne 23. 2. 2007 k T. S., *dle inspekcí vyžádané informace příslušného registračního úřadu až do dne 29. 8. 2007 bez ohlášení změny.*
- 2) Křížence raroha velkého s křížencem raroha velkého a sokola loveckého s registračním číslem č. JHM/1499B/06, dle stěžovatele deponován dne 21. 2. 2007 k Bc. M. M., *dle inspekcí vyžádané informace příslušného registračního úřadu až do dne 29. 8. 2007 bez ohlášení změny.*
- 3) Křížence sokola stěhovavého s rohem velkým s registračním číslem JHM/1139B/05, dle sdělení stěžovatele deponován dne 18. 12. 2006 k M. Z., *dle inspekcí vyžádané informace příslušného registračního úřadu až do dne 29. 8. 2007 bez ohlášení změny.*
- 4) Křížence raroha velkého s křížencem raroha velkého a sokola loveckého s registračním číslem č. JHM/1085B/05, dle sdělení stěžovatele darován dne 18. 9. 2006 J. H., který od darovací smlouvy dne 23. 9. 2006 odstoupil z důvodu nemoci ptáka (infekce nohou), po vyléčení dle sdělení stěžovatele deponován dne 5. 10. 2006 k J. H., *dle inspekcí vyžádané informace příslušného registračního úřadu až do dne 29. 8. 2007 bez ohlášení změny.*

Za uvedené jednání byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 15 000 Kč. Ve druhém výroku rozhodnutí žalovaný řízení v části týkající se podezření ze spáchání přestupků dle § 87 odst. 1 písm. c) a § 87 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dle § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích), zastavil.

(...)

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyslovit se nejprve k otázce počítání jednorocní prekluzivní lhůty pro projednání přestupku ve smyslu ustanovením § 20 zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť tuto otázku je kasační soud povinen posoudit i bez návrhu z úřední povinnosti. Zdejší soud se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, že v případě projednávaného přestupku podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. m) zákona o obchodování s ohroženými druhy se v této věci jedná o tzv. trvající delikt. U přestupků tohoto charakteru počíná prekluzivní jednorocní lhůta v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu běžet od chvíle, kdy bylo podezřelému ze spáchání přestupku sděleno obvinění. Podle

teorie správního trestání, která vychází z teorie trestního práva, je totiž mezníkem, který odděluje trestný čin od dalšího, právě sdělení obvinění podezřelému.

Stanovení okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty provedené městským soudem je však třeba korigovat. V projednávané věci městský soud dospěl k závěru, že k počátku běhu prekluzivní lhůty pro projednání předmětného přestupku došlo dnem 31. 8. 2007, kdy Česká inspekce životního prostředí, jako správní orgán prvního stupně, obdržela vyžádané vyjádření příslušného registračního úřadu (viz č. I. 12 správního spisu). Tento názor však nemá oporu v judikatuře zdejšího soudu, který v rozsudku ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) konstatoval, že „půjde-li proto o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti (ex offa), což je obecné pravidlo (výjimku tvoří pouze tzv. návrhové přestupky podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, mezi které předmětný přestupek nepatří), je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; podle citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex offa, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon.“

V souzené věci tak došlo k počátku běhu prekluzivní lhůty pro projednání přestupku až doručením oznámení o zahájení řízení stěžovateli, tedy až dnem 12. 9. 2007, jak je patrné z č. I. 14 správního spisu.

S ohledem na skutečnost, že prekluzivní lhůta do právní moci rozhodnutí žalovaného neuběhla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89), nemá tato nepřesnost obsažená v napadeném rozsudku městského soudu vliv na jeho zákonnost.

(...)

644

### Ústní projednání přestupku při změně právní kvalifikace jednání

k ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

**Ústní jednání dle ustanovení § 74 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb. musí proběhnout i v případě změny právní kvalifikace jednání obviněného z přestupku, neboť touto změnou právní kvalifikace se mění i charakter jednání, které je jako přestupek dáváno obviněnému za vinu.**

(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. srpna 2012, č.j. 2 Ca 17/2009-76)  
(Z vlastních zdrojů)

### Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

(...)

Navíc soud musí též konstatovat, že poté co správní orgán I. stupně Česká inspekce životního prostředí dne 23.2.2009 změnila právní kvalifikaci jednání žalobce oproti oznámení o zahájení řízení ze dne 3.12.2008, ke změně právní kvalifikace již žalobce nevyslechla a tedy poté co mu oznámila změnu právní kvalifikace jednání považovaného za přestupek postupovala v rozporu s ust. § 74 odst. 1 zák. č. 200/90 Sb., dle kterého správní orgán I. stupně ve věci přestupku vždy povinen ústní jednání nařídit. Je sice pravdou, že správní orgán I. stupně nařídil ve věci přestupku žalobce ústní jednání, které proběhlo dne 13.1.2009 za jeho přítomnosti, avšak po oznámení změny kvalifikace jednání žalobce již ke změně této kvalifikace ústní jednání nenařídila, přestože tak povinna byla. Takovéto jednání správního orgánu I. stupně odporuje pak rozhodnutím Nejvyššího správního soudu 4As 4/2007, 7As 28/2009, 7As 9/2009 a 1As 66/2009, neboť z § 74 odst. 1 zák. č. 200/90 Sb. vyplývá, že o přestupku koná správní orgán v I. stupni jednání vždy a každé jednání o přestupku v I. stupni je třeba nařizovat, neboť zákon o přestupcích



koncipuje řízení o přestupku v I. stupni jako řízení s ústním jednáním za přítomnosti obviněného z přestupku, čímž je sledována a také garantována právní jistota celého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či nevin, jakožto i právo na spravedlivý proces. Rozhodnutí bez nenařazeného jednání má vliv na zákonnost, neboť tím je porušeno základní právo obviněného dle § 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jestliže tedy předpokládá ust. § 74 odst. 1 s.r.s. ústní jednání o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci oznámeno, musí proběhnout ústní jednání dle § 74 odst. 1 zák. č. 200/90 Sb. i v případě změny právní kvalifikace jednání obviněného z přestupku, k čemuž došlo pouze oznámením správního orgánu I. stupně dne 23.2.2009. Této právní změny kvalifikace na základě oznámení správního orgánu I. stupně z 23.2.2009 však žalobce nebyl vyslyšen i když tak měl být, neboť změnou právní kvalifikace se mění i charakter jednání, které jako přestupek je žalobci dáváno za vinu. Tedy oznámení o změně kvalifikace jde vlastně o změnu posouzení jednání žalobce a k této změně posouzení jednání žalobce nebyl slyšen a nebyl poté, co došlo ke změně právní kvalifikace, nařízeno jednání.  
(...)

645

### Uplatnění absorpční zásady ve správním trestání

k ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

**I. Při souběhu správních deliktů má být uložena pouze jediná sankce; k okolnosti, že se pachatel dopustil správního deliktu opakovaně, případně že se dopustil více správních deliktů, má být přihlédnuto při úvaze o výši ukládané sankce.**

**II. V žádném případě si však správní orgán nemůže počínat tak, že by přiřadil ke každému deliktu shodnou výši pokuty, jako kdyby o tomto deliktu rozhodoval samostatně, a následně tyto částky sečetl, a to ani v případě, že by nepřekročil horní hranici zákonného rozpětí, neboť takový postup by odpovídal kumulativní metodě trestání za souběh deliktů, která je v daném případě nepřijatelná.**

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2012, č.j. 7 Ca 188/2009-32-36)  
(Z vlastních zdrojů, veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Rozhodnutím ze dne 12.1.2009, č.j.: ČIŽP/49/OOV/SR01/0822012.005/09/VRP, Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „správní orgán I. stupně“) uložila žalobci dle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82. a § 122 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) za porušení jiných povinností, konkrétně za porušení § 88 odst. 5 vodního zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že nepředložil „Poplatkové hlášení pro stanovení výše záloh poplatku za odebrané množství podzemních vod za rok 2009“ (dále jen „poplatkové hlášení“) v zákonem stanovené lhůtě do 15.10.2008 u vodních zdrojů :

1. vodní zdroj pro veřejný vodovod Andělská Hora, Obec: Světlá Hora, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Suchá Rudná, který čítá odběrné místo Světlá Hora, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
2. vodní zdroj Horní Město, Obec: Horní Město, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Stříbrné Hory, který čítá tato odběrná místa: vrt V-5 na parc.č. 99/1 a kopaná studna na parc.č. 130/2, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
3. Horní Životice, Obec: Horní Životice, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Horní Životice, který čítá tato odběrná místa: štola pod pozemkem parc.č. 184 a vrt na pozemku parc.č. 184, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
4. prameniště Malý Roudný, Obec: Roudno, Křišťanovice, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Roudno, Křišťanovice, který čítá tato odběrná místa parc.č. 1745/2, 1734/2, 1762/1 k.ú. Roudno, 1368/2 k.ú. Křišťanovice, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
5. vodovod Růžová, Obec: Rýmařov, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Janušov, který čítá toto odběrné místo: parc.č. 807, pokutu ve výši 10.000,- Kč,

6. prameniště Stříbrné Hory, Obec: Horní Město, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Stříbrné Hory, který čítá tato odběrná místa: ppč. 351/2; 374; 375/1; 376/1; 376/2; 376/3; 391/2; 391/3; 404/1; 405; 355/2; 357/2; 389/3; 381/3, pokutu ve výši 10.000,- Kč,

7. prameniště Široká Niva, Obec: Široká Niva, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Široká Niva, který čítá toto odběrné místo: zárez na parc.č. 1611/2, pokutu ve výši 10.000,- Kč.

Zároveň byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,-Kč. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

(...)

V posuzované věci vyšel soud z následující právní úpravy:

Podle ust. § 88 odst. 2 vodního zákona poplatek se neplatí za skutečný odběr podzemní vody z jednoho vodního zdroje menší nebo rovný 6 000 m<sup>3</sup> za kalendářní rok nebo menší nebo rovný 500 m<sup>3</sup> v každém měsíci kalendářního roku, dále za odběry povolené k účelu získání tepelné energie, za odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod, za odběry vody ke snižování jejich hladiny a za odběry vody sloužící hydraulické ochraně podzemních vod před znečištěním.

Podle ust. § 88 odst. 5 vodního zákona pro stanovení výše záloh poplatku pro následující kalendářní rok je odběratel povinen zpracovat poplatkové hlášení, ve kterém sdělí svoje identifikační údaje podle právního předpisu upravujícího správu daní a poplatků a uvede skutečnosti rozhodné k výpočtu zálohy, zejména údaje o povoleném množství odběru podzemních vod v členění podle odběrů podzemních vod podle jednotlivých povolení a účelu jejich použití. V poplatkovém hlášení vypočte odběratel výši záloh poplatku pro následující kalendářní rok a předloží jej České inspekci životního prostředí do 15. října běžného roku. Vzor poplatkového hlášení stanoví Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.

Podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona nejde-li o trestný čin, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě (dále jen "povinná osoba"), která poruší další povinnosti tím, že nepředloží poplatkové hlášení (§ 88 odst. 5 a § 93 odst. 1) nebo poplatkové přiznání (§ 88 odst. 10 a § 94 odst. 1).

Podle ust. § 122 odst. 1 písm. c) vodního zákona za protiprávní jednání podle § 116 odst. 1 písm. d) bodů 6, 8, 18, 22, 23, 24, 34, 35, 39, 49, 52, 78, 79, 80, 82 nebo 83 se uloží pokuta ve výši od 10 000 Kč do 500 000 Kč.

Podle ust. § 122 odst. 2 vodního zákona při ukládání pokuty se přihlíží zejména k tomu, jaké následky porušení povinností způsobilo, popřípadě mohlo způsobit, k okolnostem, za nichž k němu došlo, a jak se právní subjekt přičinil od odstranění nebo zmírnění škodlivých následků.

Soud o věci uvážil takto:

(...)

Soud však přisvědčil námitce, v níž žalobce vytýká správním orgánům obou stupňů, že mu bylo v rozporu se zákonem uloženo sedm samostatných pokut. V projednávaném případě správní orgán I. stupně vedl s žalobcem jediné správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepředložil poplatková hlášení pro jednotlivé vodní zdroje. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci za nepředložení poplatkových hlášení uloženo celkem 7 pokut (každá ve výši 10.000,- Kč). Tímto postupem správního orgánu byla porušena absorpční zásada, která se obecně uplatňuje i ve správním trestání (k aplikaci této zásady při postihu správních deliktů viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, č.j. 6 A 216/93 - 34). Podle této zásady má být při souběhu správních deliktů uložena pouze jediná sankce; k okolnosti, že se pachatel dopustil správního deliktu opakovaně, případně že se dopustil více správních deliktů, má být přihlédnuto při úvaze o výši ukládané sankce.

K principu analogického použití § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy absorpční metody, se přihlásil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12.12.2003, č.j. 5 A 98/2001 - 36, a obdobně judikoval také v rozsudku ze dne 22.9.2005, č.j. 6 As 57/2004 - 54, publikovaném pod č. 772/2006 Sb. NSS, pro případ vícečinného souběhu správních deliktů. V rozsudku ze dne 31.10.2008, č.j. 5 Afs 9/2008 - 328, pak Nejvyšší správní soud v rámci úvah o uplatnění absorpční zásady výslovně konstatoval, že „v žádném případě si však stěžovatel (tj. správní orgán) nemůže počínat tak, že by přiřadil ke každému deliktu shodnou výši pokuty, jako kdyby o tomto deliktu rozhodoval samostatně, a následně tyto částky sečetl, a to ani v případě, že by nepřekročil horní hranici zákonného rozpětí, neboť takový postup by odpovídal kumulativní metodě trestání za souběh deliktů, která je v daném případě nepřijatelná.“

V projednávané věci žalobce nepředložil v zákonem stanovené lhůtě České inspekci životního prostředí poplatkové hlášení pro žádný ze sedmi zdrojů odběru podzemní vody, ač tak měl dle zákona učinit. Dopustil se tak ve vícečinném souběhu stejnorodém opakovaného porušení ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona (viz výše). S ohledem na absorpční zásadu byl správní orgán oprávněn uložit

žalobci za opakované porušení ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona pouze jedinou pokutu. Skutečnost, že se žalobce dopustil opakovaného porušení předmětného ustanovení vodního zákona, měla být správním orgánem zohledněna ve smyslu ust. § 122 odst. 2 vodního zákona v rámci úvah o výši pokuty. Zmíněné ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet okolností, ke kterým se přihlíží při ukládání pokuty, a nevylučuje tedy zohlednit při určení výše pokuty jako přitěžující okolnost i to, že pachatel zákonem stanovenou povinnost porušil několikrát.

Protože správní orgány obou stupňů při rozhodování v dané věci nerespektovaly absorpční zásadu, jsou jimi vydaná rozhodnutí nezákonná. Soud z tohoto důvodu pro nezákonnost zrušil jak napadené rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.), tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 3 s.ř.s.) a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

(...)



## II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST



## A. Ochrana vod

132

### Pravomoc posoudit platnost povolení k nakládání s vodami z roku 1934

k ustanovení § 12, § 104 odst. 2, § 112 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

- I. Do pravomoci České inspekce životního prostředí dle § 112 vodního zákona nenáleží posouzení platnosti právního oprávnění nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití, tedy posouzení, zda vydané oprávnění ze dne 24. 1. 1934 k nakládání s vodami je platné či nikoliv.
- II. Posouzení platnosti oprávnění k nakládání s vodami spadá do výlučné pravomoci vodoprávních úřadů, které jsou jmenovány v ust. § 104 odst. 2 pod písm. a) až e) vodního zákona. Těmito vodoprávními úřady není Česká inspekce životního prostředí a ani Ministerstvo životního prostředí.
- III. Vodoprávní úřady jmenované v ustanovení § 104 odst. 2 písm. a) až e) vodního zákona mohou podle ustanovení § 12 vodního zákona vydané oprávnění k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití měnit nebo rušit, z čehož vyplývá, že jsou oprávněny k zaujetí právního názoru, zda vydané oprávnění k nakládání s vodami je platné či nikoliv.

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. srpna 2012, č.j. 2 Ca 17/2009-76)  
(Z vlastních zdrojů)*

#### Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 6. 2009 č.j. 560/1473/09, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 4. 2009 č.j. ČIŽP/47/002/SR01/0813504.005/09/BJK, kterým byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 34 odst. 1 písm. e) zák. č. 200/90 Sb. tím, že v období od 27. 1. 1983 do 6. 4. 2008 nakládal s povrchovými vodami z vodního toku Borůvka pro potřeby malé vodní elektrárny Zábršův mlýn bez povolení vodoprávního úřadu, čímž porušil ust. § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 a 5 zák. č. 254/2001 Sb., za což mu dle § 34 odst. 2 zák. č. 200/90 Sb. byla uložena pokuta ve výši 15.000,- Kč a toto rozhodnutí potvrzeno, neboť napadnuté rozhodnutí považoval za nezákonné. Namítal, že řízení bylo zahájeno na základě kontroly České inspekce životního prostředí ze dne 6. 6. 2008 zaměřené na soulad povolení k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití v malé vodní elektrárně se současnou právní úpravou zákonem č. 254/2001 Sb., ve znění zákona č. 20/2004 Sb., na základě kterého zanikla některá povolení ke dni 1. 1. 2008. Žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně výměr č. 27318/33 ze dne 24. 1. 1934, který opravňoval k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou. Česká inspekce životního prostředí ve snaze předložený výměr zneplatnit vznesla požadavek na předložení přihlášky oprávnění dle ust. § 35 zák. č. 11/1955, tedy již dle neplatného zákona, kterým navíc nebyla předepsána písemná forma přihlášky, kdy výměr z 24. 1. 1934 po celou dobu činnosti malé vodní elektrárny nebyl zpochybňován, navíc v roce 1983 bylo toto vodní dílo vedeno v seznamu energetických vodních děl pod č. 250 s výkonem 11 kW. Do tohoto seznamu by toto vodní dílo nemohlo být zapsáno, pokud by mu náleželo platné povolení k nakládání s vodami, v případě, že by bez jakýchkoliv pochybností bylo zjištěno, že provozuje malou vodní elektrárnu bez náležitého vodního oprávnění. Dále poukazoval na působnost České inspekce životního prostředí, které je taxativně stanoveno v ust. § 112 zák. č. 254/2001 Sb., přičemž posouzení platnosti povolení k nakládání s vodami v tomto výčtu uvedeno není. K vydání povolení k nakládání s vodami je příslušný pouze vodoprávní úřad dle § 105 odst. 2 tohoto zákona, kterým je obecní úřad, krajský úřad a Ministerstvo zemědělství a kterým však správní orgán I. stupně Česká inspekce životního prostředí povolení z roku 1934 k posouzení nepředložila. Vodní

oprávnění vyplývající z výměru ze dne 24. 1. 1934 bylo přihlášeno otcem žalobce na příslušném vodoprávním úřadě ústního protokolu v zákonné stanovené lhůtě do 1. 1. 1956, což vyplývá též z dopisu Ing. Josefa Zbořila, vedoucího odboru pro vodní hospodářství rady Krajského národního výboru v Jihlavě z 15. 8. 1957 č.j. VOD281/57. Z toho též vyplývá, že vodní oprávnění bylo přihlášeno a tudíž nemohlo zaniknout, jak se domnívá žalovaný dle § 35 zákona č. 11/1955. Platnost tohoto vodního oprávnění byla dále prověřována v rámci prošetřování kolísání vody v říčce Borůvce v únoru 1974 a ze sepsaného protokolu ze dne 19. 2. 1974 pak vyplývá, že bylo rozhodnuto o prošetření otázky vodního oprávnění, kdy nebyly zjištěny žádné nesrovnalosti, nebylo proto vedeno další řízení, z toho vyplývá, že vodní oprávnění z 24. 1. 1934 bylo shledáno jako platné. Lze z toho tedy usuzovat, že toto vodní oprávnění bylo i po 1. 1. 1956 v platnosti. Dále namítal, že tímto nabyl práva nakládání s povrchovými vodami v dobré víře a domáhal se proto ochrany takto nabytých práv dle § 2 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb. Pokud pak žalovaný považuje vodní oprávnění z 24. 1. 1934 za neplatné z formálních důvodů, po celou dobu však na základě tohoto oprávnění nakládal s povrchovými vodami v dobré víře, nebyl si vědom porušení jakýchkoliv povinností. V tomto směru odkazoval na nálezh Ústavního soudu ÚS 5/2001, z kterého vyplývá, že zasahování státu do zájmu jednotlivce musí respektovat přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu práv jednotlivce. Nesouhlasil též s tím, že by dopis odboru pro vodní hospodářství rady KNV v Jihlavě ze dne 15. 8. 1957 č.j. VOD281/57 by mohl být vykládán tak, že přihláška podaná nebyla. Navíc žalovaný nepostupoval v souladu s ust. § 8 zák. č. 500/2004 Sb., neboť si nevyžádal od vodoprávních orgánů veřejné správy veškeré relevantní důkazy a omezil se pouze na konstatování, že důkazní břemeno leží na žalobci, když doložení přihlášky vodního oprávnění z roku 1955 a jejich evidence je záležitostí státních vodoprávních orgánů uvedených v § 104 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb. Pokud tak neučinil, naplnil svoji povinnost spolupráce s vodoprávními úřady dle § 112 odst. 1 písm. d) zák. č. 254/2001 Sb. Dále namítal, že žalovaný nepřihlédl k tomu, že daná oblast se nenachází v chráněném území a to že nebyl zjištěn úhyn ryb ve vlastním korytě toku.

(...)

Ze správního spisu bylo zjištěno, že dne 6. 6. 2008 sepsala Česká inspekce životního prostředí protokol o kontrolním zjištění žalobce o nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou. Při této kontrole správnímu orgánu I. stupně byl předložen žalobcem výměr č. 27.318/33 z 24. 1. 1934 opravňující ho k nakládání s povrchovými vodami u toku Borůvky za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou. Správní orgán I. stupně došel k závěru, že oprávnění žalobce k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití mu zanikla a dne 1. 1. 2008 novou právní úpravou. V protokolu správního orgánu I. stupně se vyjádřil žalobce z 15. 6. 2008, kdy zároveň předložil stanoviska Ministerstva zemědělství ČR k zániku povolení odběru povrchové vody pro energetické využití v malé vodní elektrárně, kdy zároveň správní orgán I. stupně 15. 8. 2008 vyzval žalobce k předložení listin týkající se malé vodní elektrárny Zábršův mlýn. Oznámením z 3. 12. 2008 správní orgán I. stupně ČIŽP zahájila řízení ve věci přestupku a zároveň nařídila jednání ve věci 17. 12. 2008. Z důvodu omluvy zástupce žalobce bylo jednání odročeno na den 13. 1. 2009, kdy proběhlo ústní jednání za přítomnosti žalobce a jeho zástupce, při kterém žalobce byl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, které si správní orgán opatřil. K jednání, které proběhlo 17. 12. 2008, se vyjádřil žalobce dne 13. 1. 2009. Dne 23. 2. 2009 pak bylo oznámeno žalobce změna právní kvalifikace jeho skutku na přestupek dle § 34 odst. 3 zák. č. 200/90 Sb., změna na přestupek dle § 34 odst. 1 písm. e) zák. č. 200/90 Sb. porušením § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 a 5 původního zákona. K této změně kvalifikace se žalobce vyjádřil podáním z 6. 3. 2009. Zároveň je nutno konstatovat, že po změně kvalifikace přestupku nebylo nařízeno jednání a žalobce ke změně kvalifikace nebyl správním orgánem I. stupně vyslechnut, naopak dne 20. 4. 2009 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným z přestupku dle § 34 odst. 1 písm. e) zák. č. 200/90 Sb. porušením ust. § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 a 5 původního zákona, za což mu dle § 34 odst. 2 zák. č. 200/90 Sb. byla uložena pokuta ve výši 15.000,- Kč. Oproti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém rozhodoval odvolací správní orgán Ministerstvo životního prostředí a to rozhodnutím ze dne 1. 6. 2009 č.j. 560/1473/09, které žalobce napadl žalobou.

Zásadní otázkou je, zda výměr č. 27.318/33 ze dne 24. 1. 1934 opravňující žalobce k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou byl platný i v den provedení kontroly Českou inspekcí životního prostředí dne 6. 6. 2008 a zda, jak Česká inspekce životního prostředí, tak odvolací správní orgán Ministerstvo životního prostředí, aniž by si vyžádalo stanovisko vodoprávního orgánu, byly oprávněny posoudit, zda platnost výměru z 24. 1. 1934, která opravňovala žalobce k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou nezanikl dle § 35 odst. 1 zák. č. 11/1955 Sb. Je nutno dát za pravdu žalobci, že do pravomoci správního orgánu České inspekce životního prostředí dle § 112 zák. č. 254/2001 Sb. nenáleží posouzení platnosti právního oprávnění nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití, tedy k posouzení, zda vydané oprávnění ze dne 24. 1. 1934 dané otcem žalobce pod č.j. 27.318/33 k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití je dále platné či nikoliv. Právo k posouzení platnosti oprávnění k nakládání s



vodami je dáno pouze vodoprávným úřadům uvedeným v § 104 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb. Česká inspekce životního prostředí může pouze posuzovat, zda osoba nakládající s povrchovými vodami tak činí na základě povolení, nikoliv zda vydané povolení byť z 24. 1. 1934, je dále platné. Posouzení platnosti oprávnění k nakládání s vodami spadá do výlučné pravomoci vodoprávních úřadů, které jsou jmenovány v ust. § 104 odst. 2 pod písm. a) – e) zák. č. 254/2001 Sb. Těmito vodoprávními úřady není Česká inspekce životního prostředí a ani Ministerstvo životního prostředí. V případě nejasnosti, tedy otázky platnosti oprávnění k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou se správním orgánem, před kterým řízení probíhalo, tj. Česká inspekce životního prostředí, obrátí na příslušný vodoprávní úřad k zaujetí stanoviska, zda předložené oprávnění žalobcem z 24. 1. 1934 k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou je nadále platné. Teprva po vyřešení této otázky, kterou však může zaujmout pouze vodoprávní úřad, kterým je též Ministerstvo zemědělství, posoudit, zda jednáním žalobce nebyl spáchán přestupek dle § 34 odst. 1 písm. e) zák. č. 200/90 Sb. porušením ust. § 8 odst. 1 písm. a) zák. č. 254/2001 Sb., tedy bez povolení k nakládání s povrchovými vodami k využívání jejich energetického potenciálu k nakládání s nimi. Správním orgánem I. stupně Česká inspekce životního prostředí ani žalovaný Ministerstvo životního prostředí nebyli oprávněni k posouzení, zda předložené oprávnění k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou z 24. 1. 1934 bylo platné v den provádění kontroly 6. 6. 2008 či nikoliv, neboť jak Česká inspekce životního prostředí, tak žalovaný, není oprávněn k zaujetí stanoviska o platnosti uvedeného oprávnění. K tomuto je oprávněn pouze vodoprávní orgán uvedený v § 104 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb., který je oprávněn posoudit platnost vydaného oprávnění. Bylo tedy na správním orgánu I. stupně, aby v případě pochybností o platnosti oprávnění předloženého žalobcem z 24. 1. 1934 se obrátil na vodoprávní úřad s otázkou platnosti oprávnění z 24. 1. 1934, což však neučinil. Konečně neučinil tak ani odvolací správní orgán Ministerstvo životního prostředí i když vodoprávním úřadem je Ministerstvo zemědělství. V tomto směru tedy neobstojí tvrzení žalovaného, že Ministerstvo zemědělství není oprávněno k vykládání zákona č. 254/2001 Sb., neboť Ministerstvo zemědělství je vrcholným vodoprávním úřadem dle § 104 odst. 2 písm. e) zák. č. 254/2001 Sb. a takový může ve smyslu § 12 zák. č. 254/2001 Sb. vydané oprávnění k nakládání s vodami za účelem jejich energetického využití malou vodní elektrárnou měnit či rušit. Z tohoto ustanovení též vyplývá, že je též oprávněn k zaujetí právního názoru, zda vydané oprávnění k nakládání s vodami je platné či nikoliv.

### Odpovědnost spoluvlastníka ČOV za vypouštění odpadních vod bez povolení

k ustanovení § 8 odst. 1 písm. c), § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

**I. Správního deliktu podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně vypouštěny odpadní vody, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to nejen tím, že sám nebo prostřednictvím svých pracovníků, popř. pracovníků jiného subjektu konajících na jeho pokyn, odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním, ať už konáním nebo opomenutím, dopustí, a to i bez svého zavinění, aby prostřednictvím jeho zařízení nepředčištěná voda unikla.**

**II. Totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení deliktní odpovědnosti rozhodná. Žalovaný (MŽP) postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a žalobce má přinejmenším spoluvlastnické právo k ČOV.**

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. března 2012, č.j. 7 A 17/2012-74-76)  
(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 12. ledna 2012, č.j. 7 As 110/2011 - 59  
(Z vlastních zdrojů)*

## Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2007, č.j. 500/2195/501 11/06, a dále rozhodnutí ze dne 29. 6. 2007, č.j. 500/2159/501 11/06, kterými bylo zamítnuto odvolání proti správnímu rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen ČIŽP) ze dne 20. 10. 2006, č.j. 41/OOV/0613089.19/06/PPR, a ze dne 25. 10. 2006 rozhodnutí č.j. 41/OOV/0626263.08/06/PPR, kterými byla žalobci uložena pokuta za spáchání správního deliktu dle § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb. (dále jen vodní zákon nebo zákon) za porušení povinnosti dle § 8 odst. 1 písm. c) zákona. Dle rozhodnutí ČIŽP se měl žalobce dne 24. 8. 2005 a 31. 7. 2006 dopustit neoprávněného vypouštění odpadních vod v rozporu s § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona tím, že vypouštěl odpadní vody bez povolení vodoprávního úřadu u čistírny odpadních vod v Černošicích (dále jen ČOV), za což mu byla dle § 118 odst. 1 vodního zákona uložena pokuta ve výši 90.000,-Kč. a 160.000,-Kč. Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 3. 2007, č.j. 500/2195/501 11/06, a ze dne 29. 6. 2007, č.j. 500/2159/501 11/06, bylo odvolání žalobce zamítnuto. Dle odůvodnění rozhodnutí byl žalobce investorem i původním vlastníkem ČOV, jehož záměrem bylo převést ČOV do vlastnictví vlastníků domů. Žalobce předložil listiny, které pokazují, že část vlastníků domů připouští spoluvlastnictví ČOV a část nikoli. Žalovaný konstatoval, že není oprávněn učinit úsudek o vlastnickém právu k ČOV, jestliže žalobce podal žalobu na určení vlastnického práva, avšak žalobce takto neučinil proti všem vlastníkům, např. manželé Hilbertovi. Výkladem bodu 6.1.2. dodatku č. 1 smlouvy s manželí Hilbertovi o úhradě podílu vynaložených nákladů žalovaný dovodil, že Hilbertovi nejsou spoluvlastníky ČOV, jím je žalobce, neboť dodatek nestanoví převzetí podílu ČOV dnem podpisu dodatku. Jelikož byl žalobce spoluvlastník, dopustil se správního deliktu, čímž není dotčena možná spoluúčast dalších subjektů. Pokutu žalovaný považuje za přiměřenou i pro případ, že byl dodatečně byly prokázány další povinné subjekty.

Žalobce má za to, že se nemohl dopustit uvedených deliktů, protože v době, kdy došlo k jejich spáchání, již nebyl spoluvlastníkem ČOV. Žalovaný nesprávně posoudil skutkový stav, ignoroval, kdo je vlastníkem ČOV, kdo je faktickým producentem odpadních vod, opominul existenci soudních řízení o určení vlastnického práva k ČOV. Dle žalobce měli být účastníky správního řízení osoby vykonávající vlastnická práva k ČOV.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s faktickým odkazem na odůvodnění napadených rozhodnutí.

(...)

Ze správního spisu plynou tyto skutečnosti :

Rozhodnutím referátu životního prostředí Okresního úřadu Praha západ ze dne 28. 1. 1999, č.j. vod 235/3290/R/98/Liš/Bí, bylo žalobci vydáno povolení k výstavbě vodního díla, předmětné ČOV. Tentýž správní orgán rozhodnutím č.j. Vod. 235-964/99-Ze ze dne 13. 5. 1999 povolil k prozatímní zkušební provoz AT stanici a úpravnu vody do 31. 5. 2000. Rozhodnutím Městského úřadu Černošice ze dne 23. 2. 2005, č. j. Vod.235-1648/04/R-And, bylo povoleno zkušební provoz ČOV, povolení bylo vydáno žalobci a dalším vlastníkům rodinných domů napojených do kanalizace příslušné ČOV. Povolení bylo zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 13. 6. 2005, č.j. 5932-59501/05/OŽP-V-Še, pro nezpůsobilost ČOV k provozu a také proto, že povolení bylo vydáno kromě žadatele i dalším subjektům, aniž by o povolení nežádaly a byly účastníky řízení. Výzvou Městského úřadu Černošice ze dne 15. 6. 2005 byl žalobce a vlastníci domů vyzváni k zastavení provozu ČOV pro nepravomocnost povolení zkušebního provozu. Ve správním řízení o uložení pokuty žalobce namítal, že je sice investorem ČOV, avšak od 31. 7. 2006 již není spoluvlastníkem ČOV, pokud se snažil řešit vzniklou situaci, neznamená to, že je odpovědný za daný stav.

Dle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona nejde-li o trestný čin, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě (dále jen "povinná osoba"), která vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s tímto zákonem (dále jen "nedovolené vypouštění vod").

Jak z napadených rozhodnutí, tak z vyjádření žalovaného plyne, že žalovaný dovozuje deliktní odpovědnost žalobce pouze z jeho spoluvlastnického práva k ČOV.

V dané věci již rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem č.j. 7As 110/2011-59, kterým stanovil, že ... *totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení deliktní odpovědnosti rozhodná. Stěžovatel (žalovaný) postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a účastnice řízení má přinejmenším spoluvlastnické právo k ČOV. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka nesprávného posouzení právní otázky deliktní odpovědnosti účastnice řízení městským soudem je důvodná.* Městský soud v Praze vázán dle § 110 odst. 4 s.r.s. názorem NSS považuje žalobní bod o neexistenci deliktní odpovědnosti žalobce za nedůvodný, neboť žalobci v rozhodné době svědčilo spoluvlastnické právo k ČOV, jež založilo deliktní odpovědnost žalobce za správní delikt dle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, přičemž dodatek ke smlouvě s manželí Hilbertovi byl jinou skutečností známou správnímu úřadu z úřední činnosti.

Dle žalobce měli být účastníky správního řízení osoby vykonávající vlastnická práva k ČOV. Soud dané tvrzení v rozsudku č.j. 7Ca 245/2007-37 vložil ve smyslu samostatného obecně vymezeného žalobního bodu. Opětovným studiem textu žaloby však soud nově dospěl k závěru, že dané tvrzení bylo pouze součástí žalobního bodu o neexistenci deliktní odpovědnosti žalobce pro nedostatek jeho vlastnického práva k ČOV. Tedy ve smyslu že žalobce není vlastníkem ČOV, vlastníkem jsou jiné subjekty, kterým z titulu vlastnického práva k ČOV vznikla deliktní odpovědnost, a proto měly být účastníky správního řízení namísto žalobce.

Ukládá-li Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 7As 110/2011-59 Městskému soudu v Praze povinnost, aby posoudil, zda *zbývající pochybení, která nebyla s ohledem na obsah kasační stížnosti předmětem přezkumu, představují dostatečný důvod ke zrušení napadených rozhodnutí*, vychází tak pouze z nesprávné úvahy soudu v rozsudku č.j. 7Ca 245/2007-37 o samostatném žalobním bodu neúčastenství ostatních spoluvlastníků, kterým soud v rozporu s § 75 odst. 2 s.ř.s. nad rámec žalobních bodů vymezených žalobou posuzoval neúčastenství ostatních spoluvlastníků ČOV.

Pokud by přesto bylo žalobní tvrzení o účastenství (ostatních) vlastníků ČOV považováno za samostatný žalobní bod dle § 71 s.ř.s., má soud za to, že tvrzený postup správních úřadů nezaložil nezákonnost rozhodnutí. Správní řízení o deliktu vlastníků ČOV dle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona domů může být vedeno samostatně nikoli výhradně v jednom společném správním řízení, zejména pokud deliktní odpovědnost dle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona ve znění do 31. 7. 2010 vylučuje odpovědnost nepodnikající fyzické osoby. Takto vymezenou povahu subjektu daného správního deliktu je nutno vykládat ve smyslu deliktní odpovědnosti za činnost fyzické osoby související s její podnikatelskou činností, nikoli činností jakékoliv povahy. Dle žalobcem uvedené tabulky spoluvlastníků ze dne 11. 4. 2005 kromě společnosti Intax s.r.o. byly ostatní spoluvlastníci ČOV fyzické osoby z titulu vlastnictví rodinných domů nebo pozemků. Lze důvodně předpokládat, že fyzické osoby – spoluvlastníci ČOV – své nemovitosti užívali nikoli v souvislosti s podnikatelskou činností, ale k účelům vlastního bydlení. Soud však nezjišťoval, zda ostatní spoluvlastníci ČOV jsou podnikatelé a zda domy užívali ke své podnikatelské činnosti (např. jej pronajímají v rámci podnikatelské činnosti ubytovacích služeb) a také nepřihlédl ke spoluvlastnictví právnické osoby Intax s.r.o., neboť deliktní odpovědnost za správní delikt dle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona je povahy samostatné a nikoli nerozlučné (nerozlučně společné). Případné účastenství či neúčastenství ostatních spoluvlastníků tak nemělo vliv na deliktní odpovědnost žalobce a výši mu uloženého trestu. Pokud soud v rozsudku č.j. 7Ca 245/2007-37 dovodil porušení zásady dobré správy, resp. zásady rovného přístupu, v rozporu s § 75 odst. 2 s.ř.s. překročil rámec vymezený žalobou, neboť žalobce takto netvrdil, přičemž je na žalobci, aby v řízení dle s.ř.s. specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné.

(...)

#### **Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu :**

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 3. 2010, č. j. 7 Ca 245/2007 - 37, zrušil rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 29. 3. 2007, č. j. 500/2195/501 11/06 a ze dne 29. 6. 2007, č. j. 500/2159/501 11/06, kterými bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 20. 10. 2006, č. j. 41/OOV/0613089.19/06/PPR a z e d ne 2 5. 10. 2006, č. j. 41/OOV/0626263.08/06/PPR, kterými byly účastníci řízení uloženy pokuty ve výši 90 000 Kč a 150 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vodní zákon“), za porušení povinnosti podle ust. § 8 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že ministerstvo dovodilo deliktní odpovědnost účastnice řízení pouze z jejího spoluvlastnického práva k čistírně odpadních vod (dále jen „ČOV“). Vlastnictví zdroje původu úniku odpadních vod však není podle městského soudu určující, neboť rozhodným je to, kdo je původcem úniku odpadních vod ve smyslu ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Původcem je sice obvykle vlastník zdroje, ale to neplatí, jestliže je v konkrétním případě přítomen jiný subjekt, jehož vztah ke škodlivému následku je těsnější, např. nájemce, provozovatel zdroje. Podle městského soudu úvahy stěžovatele zjištění provozovatele ČOV nezahrnují. Z vyúčtování nákladů na likvidaci splašků vyplývá, že účastnice řízení byla v roce 2004 provozovatelem ČOV, ale k deliktnímu jednání mělo dojít v roce 2005 a 2006. Správní spis však neobsahuje žádné podklady, ze kterých by bylo zřejmé, kdo v tuto dobu ČOV provozoval nebo provozovat měl. Stěžovatel tak nedostatečně zjistil skutkový stav potřebný k prokázání deliktní odpovědnosti účastnice řízení. Proto městský soud vyslovil závazný právní názor, stěžovatel je povinen zjistit, kdo v rozhodné době fakticky provozoval ČOV, a teprve pokud zde nebude žádný subjekt, který by provozoval ČOV, bude dána odpovědnost vlastníka. Správní řízení o deliktu (přestupku) vlastníků domů může být vedeno samostatně, zejména pokud deliktní odpovědnost podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona vylučuje odpovědnost nepodnikající fyzické osoby. Avšak pokud účastnice řízení namítala, že bylo jednáno pouze s ní, je správní orgán povinen se s tímto vypořádat a uvést, zda bylo vedeno řízení i s ostatními spoluvlastníky a zda jim byly uloženy pokuty. Probíhající soudní řízení o určení vlastnického

práva nebrání správnímu úřadu v rámci předběžné otázky vyřešit vlastnickou strukturu ČOV, a je na něm, aby posoudil, zda účelu řízení odpovídá přerušení řízení či nikoli. Pokud však stěžovatel odvodil spoluvlastnické právo účastnice řízení z dodatku ke smlouvě s manželou H., pak podle městského soudu opomenul, že tento dodatek byl součástí pouze spisu vedenému k pozdějšímu z údajných správních deliktů. Nemohl být proto podkladem pro první z napadených rozhodnutí, a proto skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ rozhodnutí, nemá oporu ve spise.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel (MŽP) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti rozporuje, že byl neúplně zjištěn skutkový stav a vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, že vycházel z nesprávných hledisek určujících delikt ní odpovědnost. S městským soudem se ztotožnil v tom, že primární odpovědnost padá v posuzovaných případech na provozovatele ČOV a vlastnické právo je až druhotným indikátorem. Provozovatelem je subjekt, kterému bylo vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, tedy oprávněný podle definice v ust. § 8 odst. 2 vodního zákona. Ze správních spisů je pak evidentní, že žádné takové povolení nebylo v rozhodné době v platnosti. Nikdo tedy nebyl oprávněn vypouštět z ČOV odpadní vody a ty byly vypouštěny bez potřebného povolení. Tím byl spáchán delikt nedovoleného vypouštění odpadních vod podle ust. § 116 odst. 2 písm. b) vodního zákona. V takovém případě není podle stěžovatele sporu o tom, že odpovědnost za porušení zákona nese vlastník. Ze správního spisu je rovněž zřejmé, že bylo dokonce nařízeno odstavení ČOV z provozu a zaslepení odtoku.

Požadavek městského soudu, aby byl zjištěn provozovatel v situaci, kdy *de facto* provoz čistírny nebyl povolen, je tedy podle názoru stěžovatele neuskutečnitelný. Za stavu nastoleného napadeným rozsudkem by nebylo možné postihnout „provozovatele“ (majitele) nepovolených čistíren odpadních vod, kteří by se své odpovědnosti zbavili poukazem na to, že vlastně čistírnu neprovozují. Městský soud tak nesprávně posoudil základní právní otázku, čímž přivodil nezákonnost napadeného rozsudku. Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že skutkový stav, který vzal za základ rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Vzhledem k tomu, že rozhodoval také o odvolání proti druhému z napadených správních rozhodnutí, je zřejmé, že v tomto spise založené dokumenty mu musely být známy z úřední činnosti. Přehnaný formalismus, kdy byl příslušný dodatek ke smlouvě okopírován a založen i do dalšího spisu, není podle stěžovatele žádoucí. Napadeným rozsudkem byla nadto zrušena obě napadená rozhodnutí, takže výtky nedostatečné opory ve správním spisu má nedostatečný podklad. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu má ČOV sloužit k čištění odpadních vod z nové výstavby rodinných domů v k. ú. Černolice. Tyto rodinné domy byly a jsou postupně prodávány účastnicí řízení coby investorem novým vlastníkům, převážně fyzickým osobám. ČOV byla postavena na základě stavebního povolení vydaného účastnicí řízení dne 28. 1. 1999. Dne 13. 5. 1999 jí bylo povoleno předčasné užívání dokončené nádrže stavby ČOV jako jímky pro vyvážení na dobu do 31. 12. 2001. Dne 23. 2. 2005 bylo Městským úřadem Černošice vydáno rozhodnutí o prozatímním užívání ke zkušebnímu provozu včetně povolení k nakládání s vodami (povolení k vypouštění). Toto rozhodnutí však bylo následně zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 13. 6. 2005, přičemž jedním z důvodů jeho zrušení byla skutečnost, že předčasné užívání stavby a nakládání s vodami bylo povoleno celkem 19 subjektům (účastnicí řízení a vlastníkům odkanalizovaných domů) přesto, že o povolení žádala pouze účastnice řízení. Dne 15. 6. 2005 bylo rozhodnutím Městského úřadu Černošice, č. j. Vod 235 - 1514/05/výz - And. nařízeno odstavení ČOV z provozu a její zaslepení do 24. 6. 2005. Dne 24. 8. 2005 provedla ČIŽP místní šetření, při němž zjistila, že z ČOV jsou vypouštěny odpadní vody. Za toto neodvolené vypouštění odpadních vod uložila účastnicí řízení pokutu rozhodnutím ze dne 20. 10. 2006. Dne 26. 1. 2006 proběhlo místní šetření ČIŽP za účelem ověření zaslepení odtoku z ČOV. Bylo zjištěno, že odtok l sice byl zaslepen montážní pěnou, ale byl do něho zaveden výtlač čerpadla. ČIŽP proto požadovala odstranění čerpadla do 3. 2. 2006. Poté dne 31. 7. 2006 provedla ČIŽP odběr kontrolního vzorku na základě předchozího hlášení úniku splašků z ČOV a dospěla k závěru, že jsou z ní opět neoprávněně vypouštěny odpadní vody, za což účastnicí řízení uložila rozhodnutím ze dne 25. 10. 2006 pokutu.

Podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona uloží ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, nejde-li o trestný čin, pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s tímto zákonem. V případě správního deliktu podle citovaného ustanovení jde o odpovědnost objektivní, kdy subjekt odpovídá za způsobený následek bez ohledu na zavinění, přičemž vodní zákon ani pro takový případ nestanoví liberační důvody (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 37/2004 - 78, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Pojem vypouštění odpadních vod představuje odtok odpadních vod mimo zařízení, kde vznikly, popř. mimo zařízení, v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As

51/2008 - 72, a ze dne 27. května 2009, č. j. 6 As 11/2009 – 95, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), nebo Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, č. j. 7 A 14/93 - 20). Lze souhlasit se závěrem městského soudu i stěžovatele, že správního deliktu podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to nejen tím, že sám nebo prostřednictvím svých pracovníků, popř. pracovníků jiného subjektu konajících na jeho pokyn, odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním, ať už konáním nebo opomenutím, dopustí, a to i bez svého zavinění, aby prostřednictvím jeho zařízení nepředčištěná voda unikla. Není tedy vyžadován úmysl odpadní vody vypustit, ani vědomí takové skutečnosti nebo aktivní činnost. V konceptu objektivní odpovědnosti se projevuje, vedle zásad uvedených stěžovatelem, také smysl a účel vodního zákona, kterým je ochrana vod. Prvotním úkolem správního orgánu tak je určení subjektu, který je odpovědný za nedovolené vypouštění odpadních vod, a to právě s ohledem na jeho vztah k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny.

Rozhodující právní otázkou v dané věci je, zda stěžovatel řádně posoudil deliktní odpovědnost účastnice řízení, respektive zda jí byly zákonně uloženy pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod. Aby mohl stěžovatel dospět k závěru, že účastnice řízení je odpovědna za únik odpadních vod z ČOV ve dnech 24. 8. 2005 a 31. 7. 2006, musel by nejprve vyloučit existenci subjektu s bližším vztahem k ČOV a následně mít prokázáno vlastnické právo účastnice řízení k ČOV.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatel dovodil deliktní odpovědnost účastnice řízení pouze z jejího spoluvlastnického práva k ČOV. Stejně jako ČIŽP totiž ve svém rozhodnutí vycházel zejména z toho, že v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, již skončila platnost povolení k vypouštění odpadních vod a zároveň bylo nařízeno odstavení ČOV z provozu a zaslepení výtoků odpadních vod. Nebyl tu tedy žádný provozovatel, kterého stěžovatel chápe jako subjekt, kterému bylo vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, tedy oprávněný podle definice v ust. § 8 odst. 2 vodního zákona. Městský soud vychází z širší koncepce původce úniku odpadních vod, tedy subjektu fakticky provozujícího ČOV likvidací splašků, a to nejen vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, ale například i vyvážením jímky, ve které jsou splašky shromažďovány. Zohledňuje tedy i situaci, kdy ČOV není provozována předpokládaným způsobem a odpadní vody nejsou na základě povolení provozovatele vypouštěny do podzemních či povrchových vod, ale *de facto* představuje ČOV jímku, s níž je nějakým způsobem manipulováno, aby nedošlo k přílišnému nahromadění splašků. Jak městský soud správně konstatoval, správní spis neobsahuje žádné podklady, ze kterých by bylo zřejmé, kdo v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, ČOV provozoval nebo provozovat měl (ve smyslu vyvážení jímky). ČIŽP v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2006 uvádí, že „ČOV není v provozu a má být vyvážena. Při přeplnění jímek dochází k povrchovému odtoku z kanalizační šachty na odtoku z ČOV do nebezpečného terénu.“ Je tudíž třeba určit, zda subjekt, který manipuluje s ČOV (vyváží jímku) a zároveň není oprávněným ve smyslu ust. § 8 odst. 2 vodního zákona, ani nájemcem nebo vlastníkem ČOV, může být odpovědným za nedovolené vypouštění odpadních vod podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Správní spis obsahuje dohodu ze dne 5. 2. 2007, tedy z doby po sankcionovaných jednáních, uzavřenou mezi účastnicí řízení a vlastníky nemovitostí o dočasném vyvážení ČOV jako jímky, ve které se smluvní strany, s ohledem na nevyjasněné majetkové vztahy, zavázaly do doby uvedení ČOV do zkušebního provozu a předání jejímu provozovateli, vyvážit ČOV úživanou doposud jako jímku na vlastní náklady každý lichý týden (vlastníci nemovitostí) nebo sudý týden (účastnice řízení) a za tímto účelem uzavřít s firmou zajišťující vývoz odpadu příslušnou smlouvu, kterou předložil protistraně. Taková firma, byť by zajišťovala vyvážení jímky ČOV, by nebyla odpovědnou za nedovolené vypouštění odpadních vod, pokud by k němu došlo, neboť pouze vyvážením jímky dílčím způsobem zajišťuje plnění povinností řádné péče vlastníka či nájemce ČOV v souladu s cíli ochrany vod jako složky životního prostředí při dodržení zásad obecného nakládání s povrchovými a podzemními vodami. Smluvním ujednáním o vyvážení jímky nedochází k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti vlastníka či nájemce ČOV na subjekt vyvázející jímku za případný únik odpadních vod z ČOV. Ten je v pozici povinného ze smlouvy. V případě, kdy podle smlouvy řádně a včas, např. jednou týdně, vyváží jímku, i když by jí bylo třeba vyvážet častěji, neboť v průběhu týdne přetéká a dochází k odtoku odpadních vod, nestává se za takové nepovolené vypouštění odpadních vod odpovědným. Rovněž případný smluvený regresní nárok bude ryze soukromoprávní povahy. Také v případě, kdy si vlastník či nájemce ČOV sjedná s jiným subjektem komplexní obhospodařování jímky, tedy zejména průběžné sledování stavu jejího naplnění a její vyvážení vždy, je-li třeba, nedostává se tento subjekt do pozice provozovatele ČOV, nýbrž stále pouze jímku vyváží. Správní orgán tak není povinen zjišťovat, kdo v letech 2005 a 2006 fakticky provozoval ČOV, tedy vyvážel jímku, neboť taková osoba vždy plní jen povinnost vlastníka či nájemce ČOV, na kterého dopadá objektivní odpovědnost za případný únik odpadních vod. Pokud tak činí bez dohody s vlastníkem či nájemcem, pak se uplatní povinnost vlastníka či nájemce zajistit zdroj odpadních vod, aby nedocházelo k jejich nedovolenému vypouštění.

Pokud jde o námitku posouzení vlastnictví ČOV, stěžovatel se touto otázkou zabýval ve světle skutečností svědčících o tom, že ČOV byla od prvopočátku ve vlastnictví účastnice řízení, jejímž záměrem bylo ČOV postupně převést do vlastnictví osob, které kúpovaly pozemky pro výstavbu domů. Přesto, že neposoudil povahu kupních smluv a dodatků k nim uzavřených mezi účastnicí řízení a dalšími osobami ohledně převodu vlastnického práva k ČOV, a to z důvodu probíhajícího soudního řízení v této otázce, dospěl k závěru, že i v případě, že by žaloby účastnice řízení byly úspěšné, nepodařilo by se jí prokázat, že nevlastní podíl na ČOV, tedy ani se zbavit odpovědnosti za správní delikt podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Vytkl-li městský soud stěžovateli, že odvodil spoluvlastnické právo účastnice řízení z dodatku ke smlouvě s manželou H., který byl součástí pouze spisu vedeného k pozdějšímu správnímu deliktu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o jinou skutečnost známou správnímu orgánu z úřední činnosti. Není přitom rozhodné, ve kterém ze správních spisů se uvedený dodatek nacházel, neboť odvolací řízení se časově překrývala.

Z výše uvedeného plyne, že totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení deliktů odpovědnosti rozhodná. Stěžovatel postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a účastnice řízení má přinejmenším spoluvlastnické právo k ČOV. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka nesprávného posouzení právní otázky deliktů odpovědnosti účastnice řízení městským soudem je důvodná.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první část věty před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení. Vzhledem k tomu, že stížní námitky směřovaly pouze k některým z důvodů, pro které městský soud zrušil napadená rozhodnutí, bude v dalším řízení na městském soudu, aby posoudil, zda zbývající pochybení, která nebyla s ohledem na obsah kasační stížnosti předmětem přezkumu, představují dostatečný důvod ke zrušení napadených rozhodnutí.

V dalším řízení je městský soud podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán názorem Nejvyššího správního soudu, vyjde proto z jeho relevantní judikatury, např. z výše citovaného rozsudku ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008 – 72, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

## B. OCHRANA OVZDUŠÍ

62

### Nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty

k ustanovení § 17 odst. 1 písm. d), § 40 odst. 1 písm. b), ustanovení § 41 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů

**Pokud správní orgány opřely výši pokuty toliko o znění zákona či toliko o některá v zákoně uvedená kritéria, aniž by se těmito kritérii zabývaly ve vztahu ke konkrétní věci, je takové vyhodnocení nedostatečným a jde o pochybení, které je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.**

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2012, č.j. 7 A 61/2010-59-64)  
(Z vlastních zdrojů)*

#### Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání napadeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) zamítlo odvolání společnosti SETRA spol. s r. o. (dále jen „žalobkyně“ nebo „SETRA“) a potvrdilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo „ČIŽP“) č.j. ČIŽP/41/000/SR01/0914352.003/09/PZP, ze dne 16. 9. 2009.

Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 90 000 Kč za správní delikt podle § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že jako provozovatel středního stacionárního zdroje znečišťování ovzduší - kompostárny, která je umístěna v obci Číčovice, provozuje tento zdroj bez povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, a současně jí uložila podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a v souladu s ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky náklady řízení, povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

(...)

#### Městský soud v Praze posoudil věc takto:

V sedmém žalobním bodu namítá žalobkyně, že žalovaný pominul zcela námitku směřující proti výši uložené sankce, byť připouští, že tuto námitku formulovala „poněkud nešťastně“. Odůvodnění výše uložené pokuty v prvoinstačním rozhodnutí nemůže dle žalobkyně obstát, když ČIŽP uvedla toliko, že „sankce je stanovena ve výši 0,9 % horní hranice zákonného rozpětí“, a nemůže obstát ani odůvodnění obsažené v odvolacím rozhodnutí, neboť žalovaný pouze uvedl ustanovení upravující výši pokut, včetně zákonného rozpětí, avšak se nevěnoval jednotlivým hlediskům v zákoně stanoveným.

Lze souhlasit s žalobkyní, že prvostupňové rozhodnutí je z hlediska důvodů výše pokuty nedostatečné. Správní orgán prvního stupně pouze uvedl, že „na základě výše uvedených skutečností rozhodl správní orgán prvního stupně o uložení sankce ve výši 0,9 procenta horní hranice zákonného rozpětí“. Tedy vůbec se nezabýval jednotlivými kritérii obsaženými v § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

I když správní řízení před správním orgánem prvního i druhého stupně tvoří jeden celek, takže by bylo možno připustit, že výše předmětné pokuty mohla být odůvodněna dostatečným způsobem v rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, je třeba konstatovat, že k tomu v daném případě nedošlo. Pokud správní orgány opřely výši pokuty toliko o znění zákona či toliko o některá v zákoně uvedená kritéria, aniž by se těmito kritérii zabývaly ve vztahu ke konkrétní věci, je takové vyhodnocení nedostatečným a jde o pochybení, které je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

I když žalobkyně svou námitku ohledně výše pokuty vnesla vágně – provozovatel žádá o zmírnění sankce – nelze připustit, aby i za této situace žalovaný zcela rezignoval na odůvodnění výše pokuty z hlediska jednotlivých zákonných kritérií, neboť jednak si byl vědom, že takové posouzení v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně absentuje, a jednak sám toliko uvedl právní úpravu vztahující se ke stanovení výše pokuty, včetně uvedení jednotlivých kritérií, avšak již tato kritéria neaplikoval na danou věc. Městský soud v Praze shledal tedy tuto námitku důvodnou, neboť napadené rozhodnutí neobsahuje správní úvahu, zda a jak byla vzata v úvahu jednotlivá zákonná hlediska, která by byla dostatečně přezkoumatelným způsobem v napadeném rozhodnutí vyjádřena.

(...)



## C. Ochrana přírody a krajiny

241

### Příslušnost rozhodnout o odvolání proti výzvě ČIŽP k zaplacení nedoplatku (nákladů správního řízení) v náhradní lhůtě

k ustanovení § 1 odst. 1, 2 a 3 písm. b), § 2 odst. 3 písm. b), § 10 odst. 1 a 2, § 11 odst. 1 písm. e), § 114 odst. 1, § 264 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 1 odst. 4, § 50 odst. 1 a § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 79 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**I. V řízení o odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je odvolacím orgánem Ministerstvo financí.**

**II. Práva a povinnosti vyplývající z řízení zahájeného přede dnem 1. 1. 2011 (výzva České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 7. 4. 2010), stejně i skutečnosti rozhodné pro určení odvolacího orgánu, který bude rozhodovat o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti této výzvě, bude proto nutno posuzovat podle těch ustanovení daňového řádu, jež jsou svou povahou a účelem nejbližší řízením a postupům podle bývalého zákona o správě daní a poplatků (§ 264 odst. 1 daňového řádu)**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2011, č.j. Komp 3/2011-32)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

##### I. Vymezení věci

[1] V této věci jde o určení, který z ústředních správních úřadů (Ministerstvo financí či Ministerstvo životního prostředí) je příslušný rozhodnout o odvolání J. K. (dále též „osoba zúčastněná na řízení“) proti výzvě České inspekce životního prostředí ze dne 7. 4. 2010, čj. 10/PEN/1001030.029/10/RMA, k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě podle ustanovení § 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“).

[2] Nedoplatek představují náklady správního řízení ve výši 1000 Kč [§ 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) a § 6 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb.], jejichž náhrada byla osobě zúčastněné na řízení uložena rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Liberci, čj. ČIŽP/51/OOL/SR01/0916172.004/09/LHN, ze dne 14. 10. 2009, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 1. 2010, čj. 7413/ENV/10 90/540/10, sp. zn. 59.2./541/09 (citovanými rozhodnutími bylo osobě zúčastněné na řízení uloženo jednak opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, a jednak povinnost k zaplacení uvedené náhrady nákladů řízení, která řízení vyvolala porušením své právní povinnosti).

(...)

##### V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Oba účastníci jsou ústřední správní úřady, proto se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V daném případě jde o záporný kompetenční spor. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle ustanovení § 97 odst. 4 s. ř. s.

[13] Česká inspekce životního prostředí při kontrole v evidenci nedoplatků zjistila, že osoba zúčastněná na řízení nezaplatila náklady správního řízení v uvedené výši, ačkoliv lhůta splatnosti tohoto finančního plnění již uplynula. Inspekce proto vyzvala osobu zúčastněnou na řízení (výzva ze dne 7. 4. 2010, čj.

10/PEN/1001030.029/10/RMA), k zaplacení nedoplatku ve výši 1000 Kč v náhradní lhůtě podle ustanovení § 73 zákona o správě daní a poplatků (nejpozději do 15 dnů po obdržení výzvy) s poučením, že pokud výzvě nevyhoví ve stanovené lhůtě a vykázaný nedoplatek nezplatí, bude bez dalšího přistoupeno k vymáhání.

[14] Osoba zúčastněná na řízení podala proti uvedené předexekuční výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě odvolání, o němž není dosud rozhodnuto.

[15] Vymáhaný nedoplatek tedy představují nezaplacené náklady správního řízení ve výši 1000 Kč, jejichž náhrada byla tehdejšímu odvolateli (nynější osobě zúčastněné na řízení) uložena uvedeným rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Liberci, ze dne 14. 10. 2009 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 1. 2010, kterými bylo rozhodnuto o merituu věci.

[16] Správní řád v ustanovení § 79 odst. 8 kogentně stanoví, kdo náhradu nákladů vybírá a kterým procesním režimem se při jejím vybírání řídí. Tímto správním orgánem je správní orgán, který ji uložil a vybírá ji podle zvláštního zákona (podle poznámky pod čarou je jím zákon o správě daní a poplatků, v současné době daňový řád). V tomto ustanovení je současně stanovena příslušnost exekučního úřadu, kterým je správní orgán, jenž náhradu nákladů uložil.

[17] Výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 7. 4. 2010 tedy byla z hlediska kompetence důvodně vydána Českou inspekcí životního prostředí, která je správním orgánem, jenž náhradu nákladů řízení uložil v nalézacím řízení a musí jí i vybrat (§ 79 odst. 8 správního řádu).

[18] V souvislosti se shora uvedeným pak vzniká otázka, zda k posouzení věci (který z uvedených ústředních správních úřadů bude příslušným rozhodnout o odvolání) použít - s ohledem na povinnost vybrat náhradu nákladů řízení podle uvedeného ustanovení správního řádu - mimo jiné - argumentaci s odkazem na zákon o správě daní a poplatků, jehož účinnost skončila uplynutím dne 31. 12. 2010, či na zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011.

[19] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v kompetenční věci musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). I z málo jednoznačného přechodného ustanovení § 264 odst. 1 daňového řádu vyplývá, že tímto předpisem musí být daňový řád. Dikce tohoto ustanovení *„Řízení nebo postupy, které byly zahájeny podle dosavadních právních předpisů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí a práva a povinnosti z nich plynoucí se posoudí podle ustanovení tohoto zákona, která upravují řízení nebo postupy, které jsou jím svou povahou a účelem nejbližší“* svědčí pro výklad, že je tím zakotveno obecné pravidlo, podle něhož se nová procesní úprava použije i na řízení zahájená před nabytím její účinnosti (tato úvaha byla již vyslovena v rozsudku ze dne 2. 6. 2011, čj. Komp 3/2010 - 27, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[20] Práva a povinnosti vyplývající z řízení zahájeného přede dnem 1. 1. 2011 (výzva České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 7. 4. 2010), stejně i skutečnosti rozhodné pro určení odvolacího orgánu, který bude rozhodovat o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti této výzvě, bude proto nutno posuzovat podle těch ustanovení daňového řádu, jež jsou svou povahou a účelem nejbližší řízením a postupům podle bývalého zákona o správě daní a poplatků (§ 264 odst. 1 daňového řádu).

[21] Pro posouzení toho, který z uvedených ústředních správních úřadů (Ministerstvo financí či Ministerstvo životního prostředí) je příslušný rozhodnout o uvedeném odvolání, mělo klíčový význam ustanovení § 1 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků, ve znění účinném v rozhodné době (rok 2010). Toto ustanovení obsahovalo dikci: *„Je-li rozhodnutím vydaným orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku nebo jiným orgánem, právníckou nebo fyzickou osobou, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"), soudem nebo jiným státním orgánem podle tohoto nebo jiného zákona, uložena platební povinnost do státního rozpočtu, územních rozpočtů nebo fondů, nebo vznikla-li povinnost tohoto plnění přímo ze zákona bez vydání rozhodnutí (dále jen "platební povinnost"), postupuje se při jejím placení, které zahrnuje evidování a vybrání, popřípadě vymáhání, podle části šesté tohoto zákona jako při placení daní, s výjimkou ustanovení § 63, § 67 až 69, § 71 a 72, a s tím, že ustanovení ostatních částí tohoto zákona se použijí, pokud jsou k uplatnění části šesté nezbytná; to platí za podmínky, že zákon, podle kterého byla platební povinnost uložena, nestanoví jinak. Správní orgán, soud nebo jiný státní orgán, věcně příslušný ke správě placení platební povinnosti, je považován za správce daně“.*

[22] Ustanovení § 1 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků jsou v daňovém řádu (v tomto konkrétním případě) svou povahou a účelem nejbližší ustanovení § 2 odst. 1, 2 a 3 písm. b), § 10 odst. 1, 2 a § 11 odst. 1 písm. e).

[23] Česká inspekce životního prostředí je v posuzovaném případě orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě peněžitého plnění (nákladů správního řízení) ve formě jeho vybírání podle ustanovení § 79 odst. 8 správního řádu. Jednou ze základních pravomocí správce daně je zabezpečení placení daní [§ 11 odst. 1 písm. e) daňového řádu], které pojmově zahrnuje evidování, vybrání, popřípadě vymáhání daně. Česká inspekce životního prostředí je proto v tomto rozsahu i správcem daně. Rozumí-li se pak daní pro účely daňového řádu - mimo jiné - i peněžité plnění, u něhož zákon (zde správní řád v § 79 odst. 8) stanoví, že se

při jeho správě postupuje podle daňového řádu [§ 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], lze potom dovodit, že jde o období placení daní, které patří pojmově do kompetence Ministerstva financí jako ústředního orgánu pro daně, poplatky a clo (§ 4 odst. 1 kompetenčního zákona).

[24] Spolehlivé určení odvolacího orgánu příslušného k projednání odvolání osoby zúčastněné na řízení proti předmětné výzvě České inspekce životního prostředí není možné bez vyhodnocení obsahu ustanovení § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků a ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu. Dikce obou ustanovení se zdá být jednoduchá a jednoznačná, avšak praxe naproti tomu komplikovaná a rozporná. Ustanovení § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků hovoří o tom, že „*nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal*“. Ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu, podle něhož je třeba v dané věci postupovat, má však poněkud jinou dikci, protože stanoví, že „*odvolacím orgánem je správce daně nejbližše nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal*“. V případě ustanovení § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků je tedy odvolacím orgánem jen orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, kdežto v případě ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu se vyžaduje, aby tento odvolací orgán byl správcem daně.

[25] Ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu o odvolacím orgánu, jež musí být i správcem daně, které je nutno v tomto případě použít, obsahuje myšlenku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009 - 58, která je vyjádřena právní větou dostupnou na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „*Ve věci řízení o poplatku za komunální odpad podle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2001, bylo odvolacím orgánem proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy Ministerstvo financí*“. Charakter peněžitého plnění jako daně, resp. její období [zde za použití ustanovení § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu] určuje použití procesní úpravy bez ohledu na hmotněprávní vymezení peněžitého plnění a kompetenční vymezení příslušného orgánu, které je odvozováno od podřazení peněžitého plnění pod procesní úpravu uvedenou v definici pojmu daně ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, resp. zde za použití ustanovení § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu.

[26] Z uvedeného vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí je nepochybně správcem daně ve smyslu již citovaných ustanovení daňového řádu. Tato inspekce proto z hlediska kompetence vydala v souladu se zákonem odvoláním napadenou výzvu k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Je skutečností, že podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 282/1991 Sb. je Česká inspekce životního prostředí podřízena Ministerstvu životního prostředí. Tato podřízenost však ještě nezakládá kompetenci tohoto ministerstva k projednání odvolání osoby zúčastněné na řízení proti již citované výzvě. Odvolacím orgánem není jen orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, ale správce daně nejbližše nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (§ 114 odst. 1 daňového řádu). Odvolací orgán tedy musí být současně i správcem daně, kterým není Ministerstvo životního prostředí.

[27] Nelze nevidět, že v této věci jde o nedoplatek (peněžité plnění), resp. o jeho vymáhání správcem daně, které se opírá o ustanovení § 79 odst. 8 správního řádu. Nejde tedy o opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa, případně o odvolání proti tomuto výroku, či o problematiku, v níž je Ministerstvo životního prostředí orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí (§ 19 odst. 1 kompetenčního zákona) a ústředním orgánem státní správy, mimo jiné pro ochranu přírody a krajiny (§ 19 odst. 2 kompetenčního zákona). Tato charakteristika pak určuje použití procesní úpravy, a to bez ohledu na hmotněprávní „*původ*“ peněžitého plnění. Není proto právně určující, že nedoplatek „*vzešel*“ z řízení o uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Z logiky věci a z obsahu tohoto zákona vyplývá, že do kompetence Ministerstva životního prostředí nelze podřadit izolované řízení ve věcech daní a poplatků, resp. řízení, jehož předmětem je pouze vymáhání nedoplatku podle daňového řádu, jež běží zcela samostatně mimo meritum věci. Ministerstvo životního prostředí tedy v této věci není správcem daně nejbližše nadřízeným správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (České inspekci životního prostředí). Nadřízenost Ministerstva životního prostředí vůči České inspekci životního prostředí by pak bylo možno dovozovat v odborných věcech životního prostředí, jež jsou vyjmenovány nejen v uvedeném zákoně, ale i v kompetenčním či jiném zákoně, mezi něž ale nepatří projednávaná problematika.

[28] Odvolacím orgánem ve smyslu ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu je potom logicky Ministerstvo financí, které je tak správcem daně nejbližše nadřízeným správci daně, jež napadené rozhodnutí vydal. Je tomu tak proto, že vykonává správu daní [§ 11 písm. b) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů], a lze ho proto považovat i za správce daně. Ministerstvo životního prostředí tímto správcem již z logiky věci není.

[29] Pro závěr o kompetenci Ministerstva financí rozhodovat o odvolání proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, lze podpůrně odkázat i na ustanovení § 14 odst. 2 daňového řádu, podle něhož spory o místní příslušnost mezi správci daně, rozhoduje správce daně, který je jim nejbližše společně nadřízen. Není-li takový správce daně, určí místní příslušnost ministerstvo nebo jiný ústřední správní orgán, do jehož působnosti daná věc náleží.

(...)

### **Povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. pro dílčí úseky a varianty stavby Souvislost povolování této výjimky a vydaného stanoviska EIA**

k ustanovení § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

- I. Předpoklad, že orgán ochrany přírody musí v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny porovnávat navrhované trasy celé silnice, a z tohoto důvodu proto neposuzovat žádosti o výjimky pro dílčí úseky samostatně, ale ve společném řízení, není správný a odporuje též judikatuře Nejvyššího správního soudu.**
- II. V případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně, nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky. V takovém případě není na újmu posuzovat tyto úseky z hlediska povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odděleně.**
- III. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze žádat po správním orgánu, aby posuzoval alternativní varianty dotýkající se vedení celé stavby. Z povahy řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že zpravidla není nezákonný postup, kdy správní orgán rozhoduje o výjimkách pro dílčí úseky.**
- IV. Stanovisko EIA je v rozsahu podmínek týkajících se ochrany zvláště chráněných druhů živočichů závazným podkladem pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2012, č.j. 1 As 47/2012-38)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### **Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:**

##### **I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010, č. j. 01016/BK/2009/roz/Ko, Správa Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty (dále též „Správa CHKO“) na žádost osoby zúčastněné na řízení II)[dále též „ŘSD“] povolila v souvislosti s výstavbou rychlostní komunikace R55 v úseku č. 5507 Babice – Staré Město za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, zařazených do kategorie silně ohrožených, konkrétně ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit a přemísťovat vývojová stadia ještěrky obecné, kuňky ohnivě, rosničky zelené; škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit ropuchu zelenou, netopýra večerního a krahujce obecného. Žadatelé Správa CHKO současně nepovolila výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů zařazených do kategorie silně ohrožených, konkrétně ze zákazu přemísťovat užívaná sídla ropuchy zelené, krahujce obecného a ze zákazu přemísťovat vývojová stadia netopýra večerního.

[2] Žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) podali proti rozhodnutí Správy CHKO odvolání, která žalovaný zamítl v záhlaví popsáním rozhodnutím.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 158/2010 – 79, zamítl. Konstatoval, že v posuzované věci bylo vedeno řízení o

konkrétní žádosti investora a nebylo tedy možno požadovat po správních úřadech, aby se nad její rámec zabývaly alternativními variantami dotýkajícími se vedení celé stavby dotčené silnice. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že správní orgány nespojily řízení o povolení výjimky ve vztahu k úsekům rychlostní silnice R5511 až R5506, neboť v souladu se správním řádem není na spojení řízení právní nárok a je zcela na posouzení správního orgánu, zda konkrétní okolnosti zakládají možnost spojit více řízení do společného. Soud dále uvedl, že předložený spisový materiál neobsahuje žádné podklady, se kterými by žalobce nebyl seznámen. Nemohl být proto porušen § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[4] Co se týče námitky absence biologického průzkumu a migračních studií, soud se ztotožnil s argumentací žalovaného. Daný úsek rychlostní komunikace je samostatně provozovatelným úsekem, relativně nezávislým na vedení trasy pod Bzencem. Z toho důvodu není třeba vyžadovat stanovisko EIA na trasu Ptačí oblasti či čekat na nové posouzení nového záměru průchodu touto oblastí. Řízení o povolení výjimek není navazujícím řízením ve smyslu § 4 odst. 10 (správně zřejmě § 10 odst. 4, pozn. soudu) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Vydané stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevylučuje za určitých okolností vedení řízení i mimo tento postup. Nadto podle městského soudu vymezení trasy rychlostní silnice R55 v Ptačí oblasti Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví dospělo již v době před přistoupením České republiky do Evropské unie do takové fáze, že by bylo zcela v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie nepřiměřeným zásahem do právní jistoty, ochrany legitimních očekávání a proporcionality požadovat provedení posouzení vlivu postupem podle čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice o stanovištích. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí obou správních orgánů.

## II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu včas podanou kasační stížností.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel svou obsáhlou kasační stížností rozděluje do pěti kasačních bodů, které Nejvyšší správní soud níže postupně vypořádal. Stěžovatel ve všech kasačních bodech namítá v zásadě nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů ve vztahu k žalobním námitkám, které byly rozděleny do pěti obdobných okruhů.

[8] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

### II.A První okruh kasačních námitek: vedení společného řízení o žádostech o povolení výjimky

[9] V prvním kasačním bodu namítá stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, proč by vázanost správního orgánu podanou žádostí měla vyloučit možnost vést společné řízení, a neuvedl žádné argumenty vyvracející opačný závěr. Současně se dle stěžovatele městský soud příliš restriktivním posouzením možnosti spojit řízení dopustil nesprávného posouzení této právní otázky a tak toleruje podstatně nižší stupeň ochrany veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel dále podrobně rozebírá, proč bylo věcně vhodné spojit řízení o výjimkách na pěti úsecích rychlostní silnice R55. Správa CHKO mohla a měla dovodit vhodnost spojení těchto pěti řízení, a to z důvodu komplexního posouzení vlivu této liniové stavby na zvláště chráněné druhy organismů.

[10] Nejvyšší správní soud namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. V odůvodnění napadeného rozsudku dospěl městský soud k závěru, že správní řízení bylo vedeno o zcela konkrétní žádosti investora, správní orgány tak byly rozsahem této žádosti vázány a nebylo možno po nich požadovat, aby se nad její rámec zabývaly alternativními variantami, dotýkajícími se vedení celé stavby této silnice. Zdůraznil, že na spojení řízení není právní nárok a je zcela na správním úřadu, zda konkrétní rozhodné okolnosti svojí vhodností, procesní ekonomikou či jinými důvody zakládají možnost spojit více řízení do společného a vydat rozhodnutí ve více věcech současně.

[11] Městský soud tedy nevyloučil možnost vést z důvodu vázanosti správního orgánu návrhem společné řízení, jak sugeruje stěžovatel. Ve vztahu k vázanosti žádostí dovodil, že nebylo na místě, aby se správní orgán zabýval alternativními variantami dotýkajícími se stavby celé dálnice, nikoli že tato vázanost způsobuje nemožnost postupu podle § 140 správního řádu. Městský soud se tedy v tomto ohledu nedopustil stěžovatelem vytýkaného pochybení. Jak bude popsáno níže, tento závěr je také věcně správný.

[12] Žalobní i kasační námitka vychází z předpokladu stěžovatele, že orgán ochrany přírody musí v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny porovnávat navrhované trasy celé silnice a z tohoto důvodu proto neposuzovat žádosti o výjimky pro dílčí úseky samostatně, ale ve společném řízení. Tento předpoklad však není správný a odporuje též judikatuře Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, zdejší soud odmítl názor městského soudu, který požadoval po orgánu ochrany přírody, aby v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny porovnával

navrhovanou trasu pozemní komunikace s jinými navrhovanými variantami. Zdejší soud zdůraznil, že „stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí.

(...)

*Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v první řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. c/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení a její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vracet k procesu EIA (SEA).“* Obdobný závěr vyslovil městský soud i v nyní souzené věci – uvedl, že není možno po správním orgánu požadovat, aby se nad rámec podané žádosti o vydání povolení výjimky z ochrany šesti zcela konkrétních kriticky a silně ohrožených druhů živočichů pro zcela určitou a vymezenou část (úsek) rychlostní silnice zabýval alternativními variantami, dotýkajícími se vedení celé stavby této silnice. Nejvyšší správní soud má za to, že takové posouzení je zcela souladné se shora citovanou judikaturou zdejšího soudu.

[13] Kasační soud je též přesvědčen, že se nejedná ze strany městského soudu o restriktivní posouzení možnosti spojit řízení, které znemožňuje ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Jak již vyplynulo z výše uvedeného, komplexní posouzení a zajištění ochrany přírody a krajiny se děje prostřednictvím stanoviska EIA, které se zabývá vlivem navrhované varianty stavby jako celku na životní prostředí a stanoví podmínky, které je následně nutno přenést do navazujících rozhodnutí v těch částech, které jsou pro tato rozhodnutí relevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83). Stanovisko EIA je pak zásadním podkladem pro územní řízení, v němž se též rozhoduje o umístění stavby. V rozhodnutí o umístění stavby se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna (§ 9 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření), jakož i podmínky pro umístění stavby na něm. Podmínky pro umístění stavby zabezpečují soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí, další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem, užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace. (§ 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření).

[14] Komplexní ochranu životního prostředí tedy musí zajišťovat především územní rozhodnutí. Pokud má stěžovatel za to, že ve vztahu k dané koncepci nebyla komplexní ochrana veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny poskytnuta v dostatečné míře, může tyto námitky vznést v územním řízení, případně v navazujícím řízení o správní žalobě proti územnímu rozhodnutí, v jehož rámci může správní soud posuzovat i zákonnost stanoviska EIA a tedy nezákonnost posouzení požadavků na ochranu životního prostředí ke koncepci jako celku.

[15] Právě ze shora uvedených důvodů je u výše zmíněných postupů (vydávání stanoviska EIA, územní řízení) nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, že by měl být určitý návrh podroben posouzení vlivů na životní prostředí jako jeden záměr. Realizace určité stavby má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irelevantní. Právě v posuzování vlivů na životní prostředí by proto tzv. „salámová“ metoda neměla mít místo, naopak by se spíše měla uplatnit metoda opačná, jež lze označit termínem *puzzle*.

[16] Naproti tomu v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky. V takovém případě není na újmu posuzovat tyto úseky z hlediska povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odděleně.

[17] Je též třeba mít na paměti, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být vždy zohledněno mj. i to, zda povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení

příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Nepřípadný je proto příklad, který uvádí stěžovatel v kasační stížnosti a kterým se snaží prokázat nepřipustnost vedení řízení o povolení výjimky pro dílčí úseky rychlostní silnice. Opakované žádosti o povolení k usmrcení krahujce nejsou totiž příkladem tzv. „salámové“ metody, ale situace, kdy je pro jedno území (jak uvádí stěžovatel např. na území jednoho kraje) opakovaně žádáno o výjimku a v takovém případě by opakovaně pro totéž území udělena být neměla, neboť by hrozil zásah do příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Pokud měl stěžovatel na mysli situaci, kdy žadatel rozparceluje území daného kraje na menší oblasti a pro ně paralelně žádá o dílčí výjimky, šlo by zcela jistě o tzv. „salámovou“ metodu, opět by ale bylo nutno zohlednit aspekt udržení příznivého stavu a je jasné, že na těchto menších oblastech (rozděleních např. na 500 malých úseků, jak navrhuje stěžovatel) by jistě populace krahujce představovala mnohem méně jedinců, a proto i souhlas s usmrcením jednoho mohl znamenat vliv na dosažení či udržení příznivého stavu druhu.

[18] Městský soud tak správným závěrem, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze žádat po správním orgánu, aby posuzoval alternativní varianty dotýkající se vedení celé stavby, nepřímo odpověděl i na námitku vztahující se k tzv. „salámové“ metodě. Z povahy řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že zpravidla není nezákonný postup, kdy správní orgán rozhoduje o výjimkách pro dílčí úseky. V rámci těchto dílčích úseků jsou totiž vytipovány užší oblasti výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a ty pak individuálně posuzovány.

[19] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že uvedené závěry je nutno vztáhnout přísně na nyní souzenou věc. V rámci ochrany životního prostředí je totiž nutno vždy posuzovat konkrétní okolnosti tak, aby nebyl ohrožen příznivý stav druhu z hlediska jeho ochrany. Společné řízení o několika žádostech o povolení výjimky bude tedy vhodné a nutné např. za situace, kdy oblast, ve které byl zvláště chráněný druh identifikován, přesahuje hranice úseku, pro který je výjimka povolována a právě z hlediska vlivu na dosažení či udržení příznivého stavu bude nutno tyto úseky posoudit společně apod. Takovéto skutečnosti ovšem v nyní posuzované věci nebyly zjištěny.

[20] Tato kasační námitka tedy není důvodná.

(...)

### *II.C Třetí kasační bod: absence podkladů pro vydání rozhodnutí a nerespektování stanoviska EIA*

[26] Podle třetího kasačního bodu městský soud neuvedl žádné argumenty, které by reagovaly na stěžovatelem tvrzenou absenci důležitých podkladů, zejména metodologicky správně provedeného biologického průzkumu a migrační studie živočichů. Není zřejmé, na základě čeho se městský soud domnívá, že lze vydat rozhodnutí o výjimce ke škodlivému zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů organismů bez potřebného objektivizujícího podkladu a bez odůvodnění nerespektování jedné z podmínek stanoviska EIA. Přitom potřebnost přírodovědného a biologického hodnocení vyplývá z § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Mimoběžně uplatněná argumentace městského soudu k tomuto žalobnímu bodu nadto schvaluje tzv. „salámovou“ metodu, přitom se však nevypořádal s argumentací stěžovatele proti „salámové“ metodě. Chybný závěr městského soudu o nezávislosti úseku R5507 vede k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně jeho § 45i odst. 2 věta druhá. Kromě toho je argumentace městského soudu i vnitřně rozporná – na jedné straně uvádí, že k posouzení kumulativních vlivů slouží EIA a na straně druhé říká, že proces EIA a stanovisko EIA není potřeba. I zde proto stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[27] Stěžovatel dále namítá, že je nesprávný názor soudu, podle kterého řízení o povolení výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není řízením navazujícím ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle stěžovatele je výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nutná k provedení záměru, tedy k uskutečnění výstavby části rychlostní silnice R5507, a proto je stanoviska EIA nutné jako podklad pro udělení výjimky.

Správní orgány se musejí vypořádat s podmínkami stanoviska EIA – Správa CHKO ani žalovaný podmínku č. 5 pro fázi přípravy nesplnili a ani její nesplnění řádně a pečlivě neodůvodnili. Tím zatížili svá rozhodnutí nezákonností a též nepřezkoumatelností, pro kterou měla být zrušena. Věta městského soudu na s. 11 rozsudku, že „stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevyklučuje - za určitých okolností - vedení řízení i mimo tento postup“ je zcela nesrozumitelná a především nezákonná, neboť zde soud aprobejve prvek libovůle správního orgánu.

[28] Co se týče první části této kasační námítky, kasační soud přisvědčuje stěžovateli, že městský soud k námitce nedostatečnosti biologického průzkumu a absence migrační studie, kterou požaduje stanovisko EIA, nevyjádřil žádnou přezkoumatelnou úvahu. Vypořádáním této žalobní námítky mělo být zřejmé konstatování soudu, že daný úsek rychlostní komunikace R5507 je samostatně provozovatelným úsekem, relativně nezávislým na vedení trasy pod Bzencem, samostatně a společně s R5506 posouzeným v procesu EIA. Z tohoto důvodu není dle městského soudu třeba vyžadovat stanovisko EIA na trasu Ptačí oblasti či čekat na nové posouzení nového záměru průchodu touto oblastí. Stěžovatel však v žalobě nenamítal nutnost vycházet při posuzování podmínek pro udělení výjimky pro úsek R5507 ze stanoviska EIA pro úsek rychlostní silnice s Ptačí oblastí. Je tedy zjevné, že argumentace soudu se



s žalobní námitkou zcela mívá. Naopak ke skutečně uplatněným žalobním námitkám se městský soud nevyjádřil žádným způsobem. V tomto ohledu je tedy rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť reaguje na žalobní námitky, které nebyly uplatněny, a současně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z tohoto důvodu se již Nejvyšší správní soud nebude zabývat ani námitkami stěžovatele proti těmto závěrům městského soudu, které byly vzneseny zcela mimo rámec žalobních námitek.

[29] Ani vypořádání námitky nerespektování podmínek stanoviska EIA ve vydaném rozhodnutí o výjimce neprovedl městský soud přezkoumatelným způsobem. Městský soud (zřejmě) ve vztahu k této námitce uvedl, že „vydané stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevyklučuje – za určitých okolností – vedení řízení i mimo tento postup“. Lze souhlasit se stěžovatelem, že takový závěr je částečně nepřezkoumatelný – městský soud totiž neuvádí, za jakých okolností není stanovisko EIA podkladem pro řízení a zda tyto nastaly v nyní souzené věci. Namítal-li stěžovatel, že v rozhodnutí o výjimce nebyla zohledněna jedna z podmínek (podmínka č. 5) stanoviska EIA, měl městský soud uvést přezkoumatelnou úvahu, zda byl správní orgán v řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povinen podmínky stanoviska EIA zohlednit a pokud ano, zda této povinnosti dostál. Obecné konstatování, že stanovisko EIA někdy podkladem pro řízení je, někdy nikoli, není závěrem individualizovaným ve vztahu k projednávané věci a mnoho nevypovídá o argumentaci soudu ve vztahu k dotčené žalobní námitce.

[30] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že závěr městského soudu o pouze jakési částečné vázanosti orgánu ochrany přírody podmínkami obsaženým ve stanovisku EIA a neexistenci bezprostřední vazby mezi stanoviskem EIA, rozhodnutím o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a územním řízením je věcně nesprávný.

[31] K povaze rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjádřil. Například v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 – 118 (zvýraznění doplněno), vyslovil, „že toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích“. V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83 (zvýraznění doplněno), zdejší soud posuzoval otázku, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování v územním řízení či řízení o vydání stavebního povolení, nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dospěl zde k závěru, že „stanovisko EIA musí být v posuzovaném případě závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení“. Nejvyšší správní soud má za to, že tyto závěry je nutno vztáhnout i na rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 cit. zákona, neboť i toto rozhodnutí obdobně jako rozhodnutí podle § 12 či § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím konečným ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu (zde stavby rychlostní silnice). I řízení o výjimce podle § 56 tohoto zákona tedy musí být chápáno jako řízení navazující na proces EIA ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[33] Obsah stanoviska EIA proto musí být v části hodnotící dopad koncepce na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů zahrnut a zohledněn v rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jiné řešení nelze připustit, neboť v rozhodné době bylo napadené rozhodnutí pro daný předmět řízení rozhodnutím konečným. Ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodování stavebního úřadu o umístění stavby by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, neboť stavební úřad není oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně výše uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (územního rozhodnutí). V uvedených otázkách je stavební úřad povinen plně vycházet z rozhodnutí orgánu ochrany přírody, stanoviskem EIA se zabývá pouze v rozsahu jím projednávaného předmětu řízení (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83).

[34] Stejně tak je tedy rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím, které je podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Podle rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154 (zvýraznění doplněno), „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (nyní § 76



odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., pozn. soudu) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. (...) Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba“.

[35] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že stanovisko EIA je v rozsahu podmínek týkajících se ochrany zvláště chráněných druhů živočichů závazným podkladem pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto rozhodnutí je pak nezbytnou podmínkou pro možnost vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je zde tedy dána jasná závislost a podmíněnost těchto řízení. Městský soud musí při věcném posouzení shora uvedených žalobních námitek z tohoto předpokladu vycházet.

[36] Tato kasační námitka je důvodná.

(...)

### Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanských sdružení ve správním řízení

k ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

**Podmínky pro účast občanských sdružení ve správním řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou dodrženy i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení. Bylo by v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 6 As 19/2011-728)*

*(Rozsudek publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2012 pod č. 2546, rozsudek je veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Osoba zúčastněná na řízení ad 1) podala kasační stížnost proti shora uvedenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým bylo pro vady řízení zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 12. 2005, č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI, a rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 11. 10. 2005, č. j. ST 854/2004/Zd. Rozhodnutím krajského úřadu bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 11. 10. 2005, č. j. ST 854/2004/Zd, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“, která obsahuje plavební kanál s novou plavební komorou v celkové délce cca 3200 m, který je veden po pravém břehu Labe; z koryta Labe odbočuje v říčním kilometru 112,395 pod stávající plavební komoru a zpět se vrací nad jezem v říčním kilometru 115,785; součástí stavby je dále výstavba mostu přes koryto řeky Labe a nový plavební kanál, přináležející přeložky komunikací, vodotečí, odvodňovacích drenů a příkopů, přeložky rozvodů inženýrských sítí, terénní úpravy a další vyvolané investice na ve výroku rozhodnutí uvedených pozemcích se specifikovanými provozními soubory a stavebními objekty.

Současně bylo rozhodnutím krajského úřadu zamítnuto odvolání žalobce ad a) a žalobce ad b) a občanského sdružení Ekologický právní servis.

Proti výše citovanému rozhodnutí krajského úřadu podali v minulosti žalobci ad a) a ad b) žalobu ke krajskému soudu. V tehdy projednávané věci se krajský soud soustředil zejména na okolnosti ohledně zrušení řetězících se podkladových správních rozhodnutí pro výše citované územní rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že územní rozhodnutí bylo vydáno za neexistence rozhodnutí o výjimce podle § 56

zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které bylo zrušeno soudem a které tvoří podkladové rozhodnutí pro územní rozhodnutí. Následně krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a nezabýval se již jednotlivě ostatními žalobními námitkami.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení ad 1). O této kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008 - 509, tak, že napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů je podkladem (a řetězcím se) rozhodnutí pro územní řízení. Dále však dospěl k závěru, že nosná úvaha krajského soudu spočívající v tom, že je třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí, když byla zrušena podkladová rozhodnutí v průběhu řízení před krajským soudem, byla v tomto případě nesprávná a tato otázka již také v minulosti byla vyřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu právě s opačným závěrem, než ke kterému dospěl krajský soud. Nejvyšší správní soud se také vyjádřil k námitce zpochybňující subjektivitu žalobce ad a) a dospěl k závěru, že sice nebyla žalobcem ad a) doložena zakládací listina, avšak přinejmenším doložený Registrační list obsahuje nezbytné náležitosti požadované § 6 zákona o sdružování občanů a doloženými stanovami, a to včetně projevu vůle věcně příslušného orgánu (Rady) ke vzniku organizační jednotky s právní subjektivitou. Z textu Registračního listu dále nevyplývají žádné pochybnosti. RNDr. P. jednajícím za žalobce ad a) byl podle údajů z Registračního listu členem výboru, přičemž podle tohoto dokumentu jsou členové výboru oprávněni jednat jménem organizační jednotky každý samostatně. Nejvyšší správní soud na tomto místě uvedl, že pokud mají účastníci řízení další pochyby, mohou je vznést v řízení před krajským soudem. V případě pochybností by pak soud tyto pochybnosti odstraňoval výzvou k doložení dalších skutečností. V případě žalobce ad b) se Nejvyšší správní soud spokojil s tím, že žalobcem byly doloženy v souvisejícím řízení stanovy občanského sdružení a zápis z členské schůze dokládající oprávnění pana M. K. k jednání za občanské sdružení. Dále dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě žalobce ad a) nečinil úkon kolektivní orgán, jak namítala v kasační stížnosti osoba zúčastněná ad 1), ale osoby oprávněné k jednání za právnickou osobu - v případě žalobce a) RNDr. P. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou osoby zúčastněné na řízení ad 1) zpochybňující plnou moc vystavenou advokátu Mgr. Šikolovi pro řízení před krajským soudem. Dále se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce hodnocení aktivní procesní legitimity žalobců jako občanských sdružení s tím, že tato se podle ustálené judikatury odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť občanská sdružení zpravidla ve správním řízení hájí pouze určité zájmy a nemohly tak být dotčeny na své právní sféře vydaným rozhodnutím, nemohou tedy mít žalobní legitimitu podle prvního odstavce § 65 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimita se přitom odvíjí od posouzení relevantnosti žalobních námitek ve vztahu k zájmům chráněným občanským sdružením. Pojem „zkrácení na procesních právech“ je - s ohledem na nesamozřejmost jeho naplnění - třeba vyhodnocovat, sledovat a vykládat u každého konkrétního případu zvlášť. V daném případě tak soud přezkoumatelným a hodnotitelným způsobem nečinil, pouze konstatoval, že žalobci „uplatnili mimo jiné námitky týkající se porušení jejich procesních práv“ a bez bližšího vysvětlení uvedl odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení bude na krajském soudu, aby se otázkou naplnění aktivní legitimity žalobce (včetně případného zohlednění Aarhuské úmluvy a směrnic EU) explicitně zabýval.

Závěrem se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce, zda se mohl krajský soud zrušením rozhodnutí o výjimce vůbec zabývat, když žalobce tuto skutečnost v žalobních bodech neuplatnil. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že výjimku z dispoziční zásady stanovenou zákonem představuje pouze postup podle § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud vysloví nicotnost i bez návrhu. Postup soudu z moci úřední pak přichází z povahy věci v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Dále Nejvyšší správní soud zdůraznil výklad judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k § 76 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvedl, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může zrušit napadené rozhodnutí bez nařízení jednání. Z toho vyplývá pouze to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí, nikoliv však to, že se takové zrušení může stát bez námitek. Nejvyšší správní soud se též vyjádřil k pojmu „vyjít najevo“ použitému v § 76 odst. 3 s. ř. s. tak, že podle judikatury je takovou situací situace, kdy zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. V této souvislosti však Nejvyšší správní soud připomenul, že pokud soud hodlá zahrnout do svého rozhodnutí skutečnosti, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti, aniž by účastníci řízení mohli s ohledem na okolnosti dané věci aplikaci takovýchto skutečností rozumně předpokládat, musí s těmito skutečnostmi nejprve seznámit účastníky řízení a poskytnout jim možnost se k nim vyjádřit.

Krajský soud rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 3. 2. 2011, č. j. 52 A 21/2010 - 648, tak, že rozhodnutí krajského úřadu ze dne 14. 12. 2005, č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI, a rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 11. 10. 2005, č. j. ST 854/2004/Zd, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že žalovaný je povinen nahradit žalobci ad a) náklady řízení ve výši 7490 Kč a žalobci ad b) náklady řízení ve výši 5960 Kč.

V odůvodnění rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že žalobci jsou aktivně legitimováni podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy pouze k namítání porušení svých procesních práv. Krajský soud přitom nedal za pravdu argumentaci žalobců Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhusská úmluva“) a Směrnicí č. 85/337/EHS (dále jen „směrnice EIA“). Krajský soud konstatoval, že podle čl. 2 bod 5 Aarhusské úmluvy mají vnitrostátní předpisy stanovit požadavky, které musí splnit nevládní organizace, aby byly považovány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu podle čl. 9 odst. 2 Aarhusské úmluvy. Totéž stanoví i čl. 1 bod 2 směrnice EIA. Aarhusská úmluva tedy poskytuje smluvním stranám volnost v tom, jak si uvedená práva a procesní postupy k jejich ochraně uvedou do vnitrostátních úprav a jak přizpůsobí svou právní úpravu této úmluvě. Úmluva poskytuje jen obecné zásady a povinnosti ukládá skrz vnitrostátní legislativu; přímo tedy nestanoví konkrétní ustanovení o soudní ochraně a přezkumu správních rozhodnutí, ale pouze odkazuje na vnitrostátní úpravy. Čl. 9 odst. 3 tedy nepředpokládá svou přímou použitelnost. Tím si sama Aarhusská úmluva stanoví charakter smlouvy, která není aplikovatelná přímo (self-executing) a nemá nástroje svého prosazování. V případě přezkumu rozhodnutí správního orgánu nelze vyvozovat žalobní legitimaci žalobců jako občanských sdružení přímo z Aarhusské úmluvy či ze směrnice EIA. Žalobci tedy neměli aktivní legitimaci podle § 66 odst. 3 s. ř. s., protože pro legitimaci podle tohoto ustanovení je třeba, aby sama mezinárodní smlouva zakládala žalobní legitimaci a tak tomu v dané věci nebylo, když žalobci tvrzená žalobní legitimace z čl. 9 odst. 2 Aarhusské úmluvy nevyplývá. Žalobcům též nesvědčí žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., když žalobci nemohou být žalovaným rozhodnutím zkráceni na právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Žalobci jako občanské sdružení nemohli být ve správním řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, nositelem žádných práv vyplývajících z hmotného práva, o nichž bylo v tomto řízení rozhodováno. Občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, tedy i žalobci, mají právo na přístup k soudu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto podmínky zahrnují jednak oznámení účasti v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, v řízení před správním orgánem a dále vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 68 písm. a) s. ř. s.). Tyto podmínky podle obsahu správního spisu žalobci splnili, čili měli možnost v žalobě namítat jen porušení procesních práv, nikoliv porušení práva vyplývajícího z hmotněprávních ustanovení právních předpisů. Žalobci mohli ve správním řízení uplatňovat všechna práva účastníka řízení, žalobní legitimaci žalobců v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí však zakládají jen jejich procesní práva ve správním řízení. Žalobci proto mohou namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jejich procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001 - 100, publikovaný pod č. 291 ve Sb. NSS č. 8/2004).

Krajský soud uvedl, že je na rozdíl od žalobců toho názoru, že i po přijetí Aarhusské úmluvy a směrnice EIA a i po vydání rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 10. 6. 2010 ve věci C - 378/09 stále platí názor Ústavního soudu vyslovený již v jeho rozhodnutí ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I ÚS 282/97, podle něhož občanské sdružení nemá právo na příznivé životní prostředí. Aarhusská úmluva, směrnice EIA ani Evropský soudní dvůr se vůbec nevysslovují k názoru o tom, zda občanské sdružení může být zkráceno na právu na příznivé životní prostředí. Zmíněný rozsudek Evropského soudního dvora se vztahuje ke zcela jiné otázce, než je otázka výkladu práva na příznivé životní prostředí. V uvedeném rozsudku je pouze shledáno a vysloveno, že Česká republika nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice EIA, přičemž není specifikováno, v jakém směru nebyly povinnosti plynoucí ze směrnice EIA naplněny a v odůvodnění se uvádí pouze odkaz na zákon č. 100/2001 Sb. Uvedený rozsudek se vůbec nezabývá žalobní legitimací občanských sdružení. Pokud by judikát měl být důvodem pro změnu konstantní soudní judikatury týkající se výkladu žalobní legitimace občanských sdružení, reagoval by nepochybně i Nejvyšší správní soud změnou své konstantní judikatury, podle které mohou občanská sdružení namítat jen zkrácení na svých procesních právech nikoliv hmotných (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472). Dalším důležitým požadavkem úspěšnosti žalobních námitek žalobců je, že se námitky žalobců jako účastníků správního řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, týkaly zájmů, které žalobci jako občanská sdružení ve správním řízení hájila, tj. jen pokud souvisely s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena zákonem o ochraně přírody a krajiny (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80).

Krajský soud se dále vyjádřil k námitce osoby zúčastněné na řízení ad 1) týkající se právní subjektivity žalobců a jejich aktivní legitimace. Krajský soud uvedl, že žalobce ad a) doložil stanovy, ze kterých je zřejmé, že jeho hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny. RNDr. M. P. je podle stanov oprávněn jednat

před soudy a správními orgány jménem žalobce ad a). Ze stanov žalobce ad b) vyplývá, že jeho hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny. M. K., který je předsedou občanského sdružení, je oprávněn zastupovat jej a jednat samostatně jeho jménem. Krajský soud se neztotožnil s názorem osoby zúčastněné na řízení ad 1), že žaloba byla podáním kolektivního orgánu, protože ze stanov obou žalobců jednoznačně vyplývá oprávnění samostatného jednání shora uvedených osob. Krajský soud také uvedl, že s ohledem na jejich obsah nemá pochybnosti o udělených plných mocích jako důkazech o právním zastoupení žalobců ad a) a ad b). Krajský soud se též odvolává na závěry předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Dále krajský soud uvádí, že osoba zúčastněná na řízení ad 1) ve svém vyjádření k žalobě ze dne 14. 6. 2010 uvedla, že ve zrušujícím rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že existují pochybnosti, kdo byl oprávněn za žalobce ad a) jednat před datem 31. 8. 2008, z čehož dovodila, že žádost o informaci o zahájeném územním řízení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a oznámení o účasti žalobce ad a) v tomto řízení ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyly uplatněny v souladu s právním řádem. Podle názoru krajského soudu však tato tvrzení osoby zúčastněné na řízení ad 1) nemají oporu ve zmíněném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, ve kterém je pouze uvedeno, že registrační listina skutečně vzbuzuje určité pochybnosti ohledně správnosti procedury přijímání, neboť není zřejmé, zda ji vydala Rada jak stanoví doložené stanovy, či nikoliv, pod listinou je podepsán pouze místopředseda Děti Země. Na druhé straně však Nejvyšší správní soud uvedl, že vedle „Registračního listu změny zakládací listiny ke 2. 1. 2003“ byl v řízení doložen také dokument „Registrační list: zakládací listina klubu, změna s platností od 31. 1. 2008“, který byl podle svého explicitního znění schválen Radou a podepsán členem Užšího kolegia, jak to odpovídá dikci zákona o sdružování a znění doložených stanov. Registrační list je přitom dostatečně srozumitelný na to, aby z něj bylo možno pochopit, že výbor, o kterém se v textu pojednává, má být statutárním orgánem organizační jednotky „Děti Země - klub za udržitelnou dopravu“. Z textu Registračního listu z roku 2008 už v tomto směru ostatně žádné pochybnosti nevyplývají. Nejvyšší správní soud i krajský soud tak dospěli k závěru, že RNDr. P. jednající za žalobce byl členem výboru, přičemž podle tohoto dokumentu jsou členové výboru oprávněni vystupovat jménem organizační jednotky každý samostatně. Nejvyšší správní soud pak uvedl, že pokud mají účastníci další pochyby, mohou je vznést v řízení před krajským soudem, což podle krajského soudu osoba zúčastněná na řízení ad 1) v podstatě neučinila, neboť se z uvedeného rozsudku pouze účelově zmínila o konstatování o „jistě pochybnosti“, přičemž již neuvedla, že Nejvyšší správní soud z této pochybnosti nevyvodil závěr o nedostatku právní subjektivity žalobce ad a) a nedostatku oprávnění RNDr. P. jednat za žalobce ad a), když naopak uvedl argumentaci, která v podstatě uvedené pochybnosti odstraňuje. Krajský soud tedy dopěl k závěru, že v případě žalobce ad a) byly splněny zákonné podmínky jeho účastenství v územním řízení.

Krajský soud se rovněž neztotožnil s názorem osoby zúčastněné na řízení ad 1), že by žalobce ad b) nesplnil zákonné podmínky své aktivní žalobní legitimity z důvodu nesplnění podmínek účastenství v řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud vyšel z toho, že smyslem právní úpravy (tedy § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) je, aby v příslušném správním řízení mohlo vystupovat pouze to občanské sdružení či jeho organizační složka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Pokud občanské sdružení doložilo toto své poslání správnímu orgánu nikoliv současně se žádostí o informaci o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, správní orgán i přes tuto skutečnost informoval o zahájení občanské sdružení a občanské sdružení následně doložilo toto své poslání předložením stanov, tak tento nedostatek byl podle názoru krajského soudu zhojen a je nutné umožnit občanskému sdružení účast ve správním řízení. Opacný postup by byl přepjatým formalismem, postupem v rozporu s účelem právní úpravy, když navíc nedoložení uvedeného poslání na základě stanov současně s žádostí o informaci o zahajovaných správních řízeních nespojuje platná právní úprava výslovně s tím následkem, že by se sdružení nemohlo účastnit správního řízení. Podle názoru krajského soudu nedoložení tohoto poslání současně s uvedenou žádostí může mít za negativní následek pouze to, že jej správní orgán neinformuje o zahajovaných správních řízeních. Účelem právní úpravy obsažené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je i to, že účelem povinnosti občanského sdružení doložit uvedené poslání (tj. hlavní poslání podle stanov) je, aby příslušný správní orgán informoval o zahajovaných řízeních jen taková občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Když toto poslání občanské sdružení nedoloží hned současně se žádostí o informaci o zahajovaných správních řízeních ale až v průběhu správního řízení, z platné právní úpravy nevyplývá, že by takové sdružení nemohlo být jeho účastníkem.

Proto krajský soud dospěl k závěru, že i v případě žalobce ad b) byly splněny zákonné podmínky jeho účastenství v uvedeném územním řízení.

Dalším hlediskem, kterým se krajský soud řídil v projednávané věci, je uplatnění dispoziční zásady, přičemž určitý průlom dispoziční zásady představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí

(odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78). Další případy týkající se možnosti prolomení dispoziční zásady stanovila judikatura v určitých specifických věcech. Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobců, že žalovaný před vydáním rozhodnutí doplnil spis o nové podklady a neumožnil žalobcům vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí, čímž bylo porušeno ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen správní řád). Krajský soud konstatoval, že žalovaný při vypořádávání se s odvolací námitkou žalobců vycházel jako z podkladu svého rozhodnutí z vyjádření koordinátora ze dne 2. 11. 2005 zapracovaného Doc. Ing. C., DrSc., který se stal až součástí správního spisu odvolacího orgánu jako součást vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 1) ze dne 7. 12. 2005. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný povinnost uvedenou v § 33 odst. 2 správního řádu porušil, když neseznámil žalobce s uvedeným podkladem (stanovisko koordinátora univerzitního týmu ze dne 2. 11. 2005), z něhož při rozhodování o odvolací námitce žalobců v žalovaném rozhodnutí vycházel, přičemž názor tam obsažený použil v žalovaném rozhodnutí za účelem vyvrácení námitek žalobců. Takový postup musel být pro žalobce překvapivý, když jim žalovaný v podstatě upřel tímto postupem právo navrhnout důkaz, či doplnění důkazů za účelem vyvrácení obsahu uvedeného podkladu rozhodnutí žalovaného. Tato vada v postupu žalovaného mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, proto krajský soud uznal uvedenou žalobní námitku za důvodnou.

Krajský soud dále uvedl, že v rámci výjimek z dispoziční zásady se však musel zabývat tím, zda žalované rozhodnutí netrpí vadou zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Podle krajského soudu je nepochybné, že odůvodnění každého správního rozhodnutí musí obsahovat podklady pro vydání tohoto rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení (odkaz na „§ 68 odst. 3 správního řádu“). Zákonnou náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí není však pouhý soupis podkladů pro rozhodnutí, ale obsahem odůvodnění správního rozhodnutí je hlavně rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí „ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu“, podle něhož pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Jen tehdy, je-li správní rozhodnutí řádně a náležitě odůvodněno, tedy mimo jiné, i pokud obsahuje výše zmíněné zákonné náležitosti, je rozhodnutí přezkoumatelným. Nejvyšší správní soud přitom judikoval v rozsudku ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 - 104, že pokud se stavební úřad omezil jen na obecné konstatování souladnosti předložených stanovisek dotčených orgánů a na obecné konstatování souladnosti územního rozhodnutí s podmínkami obsaženými ve stanoviscích dotčených orgánů, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, stejně jako rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nápravu nezjednal. Krajský soud dále uvádí, že této povinnosti zůstal správní orgán první instance hodně dlužen a konkretizuje pochybení správního orgánu první instance obsažená v jeho rozhodnutí, přičemž dospívá k závěru, že rozhodnutí správního orgánu první instance neuvádí podklady rozhodnutí a úvahy stavebního úřadu, kterými se stavební úřad jako správní orgán první instance řídil při jejich hodnocení. V této části je rozhodnutí správního orgánu první instance nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.) a rovněž je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nezjednal nápravu, když pouze obecně konstatoval že si stavební úřad pro posouzení předloženého návrhu „zajistil stanoviska, vyjádření, rozhodnutí a jiná opatření všech DOSS“ a že „po přezkoumání jednotlivých dokumentů dospěl odvolací orgán k závěru, že všechna stanoviska, vyjádření rozhodnutí a opatření orgánů státní správy byla vydána příslušným orgánem, způsobem a formou jednotlivými speciálními právními úpravami vymezenou“, přičemž všechna tato stanoviska, vyjádření a rozhodnutí a další opatření DOSS byla kladná, tedy souhlasná s navrhovaným umístěním stavby. Konkrétní hodnocení ve vztahu k jednotlivým podkladům však ani v rozhodnutí žalovaného obsažena nebyla. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ad 1), že uvedeně pochybení nemohlo způsobit nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu nemůže ponechat na čtenáři a adresátovi rozhodnutí, aby sám vyhledával příslušné podklady a za použití svých vlastních úvah za správní orgán si sám sobě dodatečně odůvodnil jeho rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala nyní kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení ad 1) (dále jen „stěžovatel“) podáním ze dne 17. 2. 2011, které dále doplnila podáním ze dne 23. 8. 2011. Tuto kasační stížnost stěžovatel podává z důvodu, že krajský soud jednak nesprávně posoudil otázku aktivní legitimace žalobců k podání správní žaloby, nesprávně posoudil otázku porušení procesních práv žalobců podle § 33 odst. 2 správního řádu a překročil dispoziční zásadu podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Podle obsahu kasační stížnosti stěžovatel namítá stížnostní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. c), tedy zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení a podle § 103 odst. 1 písm. d), tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v první řadě namítá, že žalobci nebyli aktivně legitimováni k podání správní žaloby pro nesplnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. S touto námitkou stěžovatele se krajský soud nevypořádal správně, přičemž svůj závěr ani dostatečně nezdůvodnil, což činí napadený rozsudek nezákonným a nepřezkoumatelným. Aby žalobci mohli být aktivně legitimováni, museli by být nezbytně oprávněnými účastníky správního řízení a jako občanská sdružení vyhovět všem podmínkám účastnictví podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu, aby se občanské sdružení mohlo účastnit správního řízení přitom musí být splněny dvě základní podmínky: občanské sdružení musí (i) předem (tj. před zahájením správního řízení) požádat příslušný orgán státní správy o to, aby bylo informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) a (ii) do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, písemně oznámit svou účast v řízení (§ 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Uvedené podmínky jsou vzájemně provázány a musí být splněny kumulativně (stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. 5 As 19/2006).

K aktivní legitimaci žalobce ad a) stěžovatel uvádí, že v řízení před krajským soudem namítal, že žalobce ad a) nebyl účastníkem územního řízení, protože žádost o informování o všech zahajovaných správních řízeních nepodal před zahájením územního řízení, ale až poté (viz odst. 9 podání stěžovatele ze dne 14. 7. 2010 a odst. 4 a násl. podání stěžovatele ze dne 7. 9. 2010). Stěžovatel dále upozornil na pochybnosti v otázce, kdo byl oprávněn jednat za žalobce a) před datem 31. 1. 2008 (viz odst. 10 podání stěžovatele ze dne 14. 7. 2010). Stěžovatel je přesvědčen, že podmínky účastnictví žalobce ad a) nebyly v předmětném správním řízení splněny. Stěžovatel dále uvádí, že krajský soud se ve svém rozsudku vyjádřil pouze k otázce týkající se pochybností o tom, kdo byl oprávněn za žalobce a) jednat (viz str. 13 rozsudku) a dále uzavřel, že je ve vztahu k žalobci a) toho názoru, že v jeho případě byly splněny zákonné podmínky jeho účastnictví v uvedeném územním řízení (viz str. 14 rozsudku). Uvedený závěr je však nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud neuvádí, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že byly zákonné podmínky účastnictví ze strany žalobce a) splněny. Krajský soud se také nijak nevypořádal s námitkou stěžovatele, že žalobce ad a) nesplnil podmínky účastnictví podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť jeho žádost o informování o všech zahajovaných správních řízeních byla podána až poté, co bylo předmětné územní řízení zahájeno. I tato skutečnost činí rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami vznesenými v soudním řízení (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 24/2005). Stěžovatel v této souvislosti poukazuje rovněž na předchozí zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle kterého pokud by účastníci řízení měli další pochyby o oprávněnosti o účastnictví žalobce a) v územním řízení, resp. řízení o správní žalobě, mohou je vznášet v řízení před krajským soudem - v případě pochybností by pak tyto pochybnosti soud odstraňoval výzvou k doložení dalších skutečností. Z toho stěžovatel usuzuje, že se měl krajský soud námitkami stěžovatele týkajícími se nedostatku aktivní legitimace žalobců zabývat v podrobnostech, což však neučinil.

K aktivní legitimaci žalobce ad b) stěžovatel uvádí, že v řízení před krajským soudem namítal, že žalobce ad b) rovněž nebyl účastníkem předmětného správního řízení, neboť nesplnil podmínky stanovené § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, když jeho žádost o informování o všech zahajovaných správních řízeních ze dne 30. 4. 2004 nesplňovala nezbytné formální náležitosti. V žádosti nebyla konkrétně doložena právní subjektivita žalobce b) ani skutečnost, zda je jeho hlavním posláním ochrana přírody a krajiny (viz odst. 13 podání stěžovatele ze dne 14. 7. 2010 a odst. 1 a násl. podání stěžovatele ze dne 14. 7. 2010 a odst. 1 a násl. podání stěžovatele ze dne 7. 9. 2010). Ve vztahu k této námitce stěžovatele dospěl krajský soud k závěru, že nedoložení poslání občanského sdružení současně se žádostí podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by mohlo mít pro takové sdružení negativní důsledek pouze v případě, že by jej správní orgán o zahajovaném řízení neinformoval. Tyto závěry krajského soudu považuje stěžovatel však za nezákonné, neboť pak by mělo účastnictví určitého občanského sdružení ve správním řízení za určitých okolností záviset na volném uvážení příslušného správního orgánu. Podle názoru krajského soudu by tedy mělo za jistých okolností záležet čistě na posouzení správního úřadu, zda bude občanské sdružení, jehož žádost byla vadná, informovat o zahájeném správním řízení a dá mu tak možnost účastnit se takového správního řízení či nikoliv. Takový úmysl však zákonodárce zjevně neměl, když v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny stanovil jasné podmínky, že jejich splnění je občanské sdružení oprávněno se účastnit správních řízení a správní úřad je naopak povinen k občanskému sdružení jako k účastníku řízení přistupovat. Závěry krajského soudu by ostatně mohly vést též k úplné negaci ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť by se správních řízení prakticky mohla účastnit i taková občanská sdružení, která žádost podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec nepodala a správnímu orgánu pouze přímo oznámila svoji účast v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takový závěr by však byl v rozporu se zákonnou úpravou účastnictví a rovněž výše uvedenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, podle které musí být obě podmínky § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny splněny

kumulativně. Krajský soud se tedy s otázkou účastenství obou žalobců v předmětném řízení a s otázkou jejich aktivní legitimity nevyřadil dostatečně, což činí napadený rozsudek nezákonným a nepřezkoumatelným. Krajský soud též dospěl k nesprávnému právnímu závěru ohledně účastenství a aktivní legitimity žalobců ad a) a b). Krajský soud se nadto neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde bylo uvedeno, že „bude na krajském soudu, aby se otázkou naplnění aktivní legitimity žalobce ... v dalším řízení explicitně zabýval.“

Dalšími námitkami stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že v odvolacím řízení došlo k porušení procesních práv žalobců podle § 33 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel namítá, že tento závěr krajského soudu je chybný. Tento závěr vychází z nesprávného předpokladu, že žalovaný ve svém rozhodnutí z vyjádření koordinátora ze dne 2. 11. 2005 vycházel jako z podkladu pro rozhodnutí a že toto vyjádření bylo ve spise zcela novým podkladem. Toto vyjádření je po věcné stránce totožné s obsahem Výroční zprávy 2004 vědeckého týmu České zemědělské univerzity pod vedením Ing. C. Krajský soud zcela přehlíží, že obsah písemné přípravy investora je zcela identický s dříve založenými doklady stejného autora, ke kterým se žalobci v řízení již dříve vyjadřovali (např. v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Obsah textu vyjádření koordinátora ze dne 2. 11. 2005 totiž nebyl žádnou novotou. Vyjádření neobsahovalo nic nového ani nic neznámého pro jakéhokoliv účastníka řízení, tedy i pro žalobce. Vyjádření toliko stručněji sumarizovalo obsah výroční zprávy, konkrétně telegraficky uvedlo příslušnou část z Výroční zprávy za rok 2004. Panuje-li zdání, že údaje v rozhodnutí žalovaného jsou z vyjádření citovány, nejedná se o citace údajů obsahově odlišných od Výroční zprávy 2004. Stěžovatel je přesvědčen, že postup žalovaného nebyl v rozporu s ust. § 33 odst. 2 správního řádu a tedy že tento postup nemohl mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Správní řád nikde nedefinuje, co se rozumí podkladem rozhodnutí; ustanovení § 33 odst. 2 obsahuje pouhý demonstrativní výčet toho, co může být považováno za podklad správního rozhodnutí. Je možno shrnout, že se může jednat o všechny druhy informací, které mohou přispět ke zjištění stavu věci. Podle stěžovatele je rozhodující právě to, že se jedná o určitou informaci, která je pro předmětné správní řízení relevantní. Vyjádření koordinátora univerzitního týmu, které krajský soud považuje za nový podklad rozhodnutí, je ve skutečnosti pouhou sumarizací jiného podkladu (Výroční zprávy 2004 vědeckého týmu České zemědělské univerzity pod vedením Ing. C.), který byl zařazen do spisu již v rámci řízení v prvním stupni. Veškeré informace, z nichž správní orgán vycházel a které citoval ve svém rozhodnutí byly tedy zcela zjevně obsaženy ve správním spise již v průběhu řízení v prvním stupni a účastníci řízení měli možnost se k nim vyjádřit. Z toho, že účastníkům nebyla dána možnost vyjádřit se k listině, která je pouhou sumarizací podkladu, k němuž se účastníci vyjádřit mohli, nelze dovodit takové porušení procesních práv účastníků, které by mělo za následek vydání nezákonného správního rozhodnutí. Krajský soud se přitom mírou porušení procesních práv žalobců a vlivem této skutečnosti na nezákonnost územního rozhodnutí dostatečným způsobem nezabýval. V tomto ohledu je tedy právní závěr krajského soudu nepřezkoumatelný a zároveň i z věcného hlediska nesprávný. Krajský soud se sice na str. 20 svého rozhodnutí v obecné rovině zabýval tím, zda má tato vada vliv na zákonnost, konkrétní úvahy krajského soudu proč považoval porušení § 33 správního řádu za tak závažné, však zcela absentují. Není totiž zřejmé, proč by výrok územního rozhodnutí neměl být stejný, i kdyby k předložení vyjádření Ing. C. ze dne 2. 11. 2005 shrnujícího již dříve známé informace z Výroční zprávy ze dne 15. 11. 2004 nedošlo. Stěžovatel rovněž podotýká, že si žalobci mohli předmětný dokument, který byl součástí vyjádření osoby zúčastněné na řízení k podaným odvoláním, které museli žalobci jako odvolatelé v návaznosti na výzvu krajského úřadu k vyjádření k podaným odvoláním očekávat, opatřit i nahlédnutím do spisu, což však v rozporu se zásadou *vigilantibus iura* neučinili. Podle názoru stěžovatele může mít na posouzení, zda porušení § 33 správního řádu je takové intenzity, že způsobuje nezákonnost územního rozhodnutí, vliv také skutečnost, že odvolatelé byli tři, přičemž z obsahu jejich odvolání je zřejmé, že jednali ve shodě; tím spíše si mohli příslušný podklad rozhodnutí nahlédnutím do spisu obstarat a případně si jej vzájemně poskytnout.

Stěžovatel dále poukazuje na to, že krajský soud se povahou vyjádření Ing. C. vůbec nezabýval a bez dalšího dospěl k závěru, že absence možnosti účastníků řízení vyjádřit se k takovému podkladu způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí. Tento závěr je však v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž ne každá vada správního řízení je důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 2 As 60/2011, v němž dospěl Nejvyšší správní soud v podobném případě k závěru, že žádný z doplněných podkladů nemohl mít ani teoreticky vliv na zjištění, ke kterým správní orgán dospěl v územním řízení a případná vyjádření účastníků řízení k doplněným podkladům rozhodnutí by na zákonnost rozhodnutí v dané věci neměla vliv. Těmito podklady pouze došlo k potvrzení závěrů, k nimž dospěl správní orgán v územním řízení. Napadený rozsudek krajského soudu je tedy nezákonný, neboť krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda zjištěné vady správního řízení mohly mít v daném případě vliv na zákonnost předmětných správních rozhodnutí, a zároveň nepřezkoumatelný pro nedostatky odůvodnění v této věci.

Stěžovatel dále namítá porušení dispoziční zásady dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud přezkoumává napadené výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Toto ustanovení odráží dispoziční zásadu soudního řízení správního, podle které soud přezkoumává pouze žalobou výslovně napadené výroky správního rozhodnutí a jen v mezích žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 8 As 31/2006. Žalobci přitom ve své žalobě nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění vůbec nenamítali. Žalobci uvádějí pouze šest konkrétních žalobních bodů, přičemž na str. 11 žaloby ve vztahu k těmto žalobním bodům uvádějí, že „podle názoru žalobců zakládají všechny výše popsané skutečnosti v předcházejících šesti bodech důvod ke zrušení žalovaného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, případně proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ žalovaného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění ...“. Podle názoru stěžovatele však toto tvrzení žalobců není samostatným žalobním bodem, nýbrž pouhým shrnutím předcházejících šesti konkrétních žalobních bodů. S ohledem na dispoziční zásadu se tedy krajský soud nemohl otázkou nedostatečného odůvodnění rozhodnutí vůbec zabývat, neboť dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nesmí dispoziční zásadu porušit a za žalobce sám vyhledávat argumentaci svědčící o nutnosti zrušení správního rozhodnutí, protože pokud by tak soud přesto učinil a rozhodnutí přezkoumal se zřetelem k tomu, co v podané žalobě uvedeno není, resp. není postaveno na jisto, že je v žalobě obsaženo, nepostupoval by v takovém případě v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť by již nešlo o přezkum v rámci žalobních bodů (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, sp. zn. 5 As 73/2006).

Stěžovatel dále namítá, že i kdyby bylo možno tvrzení žalobců uvedené na str. 11 žaloby považovat za samostatný žalobní bod, nemohl by se jím krajský soud zabývat, neboť by se jednalo o zcela obecnou námitku žalobce bez bližší specifikace a odůvodnění. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, sp. zn. 5 As 73/2006) přitom platí, že jenom v případě, že jsou konkrétní žalobní body v podané žalobě dostatečně podrobně uvedeny, může se jimi soud kvalifikovaně zabývat. Míře konkrétnosti uplatněných žalobních bodů pak nutně musí korespondovat míra konkrétnosti odůvodnění soudního rozhodnutí, neboť pokud má soudní přezkum probíhat v mezích žalobních bodů, nelze z povahy věci důvodnost či nedůvodnost zcela obecné námitky odůvodnit zcela konkrétním způsobem, protože nelze předjímat, co konkrétně žalobce namítal.

Dále stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je nezákonný rovněž z důvodu, že krajský soud v daném případě aplikoval nesprávný právní předpis. V odůvodnění rozsudku je uvedeno (viz str. 28), že důvodem pro zrušení předmětných správních rozhodnutí byly nedostatky v jejich odůvodnění, konkrétně nevyhovění zákonným požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 50 odst. 4 správního řádu. Krajský soud tedy zjevně na správní (územní) rozhodnutí vydaná ve správních řízeních vedených podle starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) aplikoval ustanovení nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) upravující požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí. Již sama tato skutečnost činí podle stěžovatele rozsudek nezákonným. Odůvodnění napadených správních rozhodnutí nadto bylo podle názoru stěžovatele dostatečné a plně v souladu se správním řádem. Pokud vydané rozhodnutí neobsahuje soupis podkladů a následné písemné hodnocení každého konkrétního podkladu v textu rozhodnutí, nemůže tento formální nedostatek způsobit nezákonnost rozhodnutí jako celku. Účelem odůvodnění není opisovat obsah spisu, ale stručně a jasně popsat skutkový stav, označit důkazy a rozebrat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 - 37, publikovaný ve Sb. NSS 9/2005 pod číslem 640). Stěžovatel zdůrazňuje, že v textu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je obsažen soupis podkladů, z nichž správní orgán vycházel. Správní orgán se nevyjádřil ke každému z podkladů jednotlivě, nýbrž k vyjmenovaným podkladům souhrnně a dostatečně srozumitelně uvedl, že je přezkoumal a zajistil jejich vzájemný soulad a podmínky vztahující se k územnímu řízení zahrnul do rozhodnutí. Z rozhodnutí je zřejmé, že veškeré platnou právní úpravou požadované podklady pro vydání rozhodnutí byly žadatelem doloženy, je rovněž zřejmé, že tyto podklady byly správním orgánem vyhodnoceny jako souladné s navrhovaným umístěním stavby. Není důvodu ryze formalisticky vyžadovat zcela vyčerpávající odůvodnění správního rozhodnutí, ale jistě lze připustit jeho výrazně stručnější podobu při zachování zákonem stanovených náležitostí odůvodnění, jak provedl správní orgán. Požadavek krajského soudu, aby správní orgán ve svém rozhodnutí podrobně rozebral, z jakých konkrétních podkladů vycházel a jaké závěry z jednotlivých podkladů učinil, je nedůvodný, neboť z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že podklady byly ve vzájemném souladu a nebylo tedy třeba řešit jejich případný vzájemný nesoulad. Stěžovatel závěrem uvádí, že opětovná kasační stížnost je přípustná ve vztahu k těm důvodům, které Nejvyšší správní soud v téže věci doposud nevyřešil. Kasační stížnost stěžovatele tedy není nepřípustná, neboť v řízení o kasační stížnosti proti předchozímu rozsudku krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval pouze otázkou, zda je třeba zrušit přezkoumávané rozhodnutí z důvodů zrušení



rozhodnutí, které soud vyhodnotil jako řetězící se, a dále otázkou, zda je rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podkladovým rozhodnutím pro územní rozhodnutí o umístění stavby. Ke kasační stížnosti stěžovatele ze dne 17. 2. 2011 se vyjádřil žalobce ad a) podáním ze dne 19. 4. 2011. K doplnění kasační stížnosti stěžovatele ze dne 23. 8. 2011 se vyjádřil žalobce ad a) podáním ze dne 20. 10. 2011.

Ve svém vyjádření ze dne 17. 2. 2011 žalobce ad a) Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Žalobce ad a) uvádí, že krajský soud se vyjádřil k žalobní legitimaci žalobce ad a), příp. ad b) ve svém rozsudku dostatečným způsobem. K tvrzené „opožděnosti“ podání žádosti žalobcem ad a) se krajský soud sice konkrétně nevyjádřil, tento postup však podle názoru žalobce ad a) dokládá, že tuto námitku stěžovatele je nutné považovat za podružnou, protože jeho výklad o tom, že žádost se má podávat před podáním žádosti o vydání správního rozhodnutí, se neopírá o žádné ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto ustanovení je pouze uvedeno, že občanská sdružení mají být informována předem o zahájených správních řízeních, což ovšem žalobce ad a) i příslušný správní orgán splnil. Nebylo proto nutné, aby se krajský soud touto účelovou námitkou podrobně zabýval. Žalobce také odkazuje na svou repliku č. 2 ze dne 18. 7. 2010, kde na str. 5 - 6 podrobně celou věc osvětlil a ze které cituje. Výklad stěžovatele, že žádost žalobce ad a) jako občanského sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být podána příslušnému orgánu ještě před podáním jeho žádosti, nemá oporu v žádném zákoně. Podle žalobce ad a) je rozhodný jen okamžik, kdy se správní orgán chystá zahájení příslušného řízení buď oznámit písemně jiným občanským sdružením (či kdy řízení začne jiným úkonem) nebo kdy se toto oznámení chystá vyvěsit na úřední desce. V tomto případě má podle žalobce ad a) občanské sdružení lhůtu 8 dní, do níž může podat přihlášku do příslušného řízení, pokud předtím ovšem podalo potřebnou žádost pro variantu vyvěšování veřejné vyhlášky o zahájení řízení. Z § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny přitom vyplývá, že plně postačí, aby občanské sdružení sedmý den po vyvěšení podalo žádost a osmý den se přihlásilo do řízení, čímž plně splní podmínky účasti. Stavební úřad zveřejnil zahájení územního řízení na své úřední desce dne 4. 10. 2004, žalobce a) podal svou žádost před tím tj. 29. 9. 2004 a pak se dne 6. 10. 2004 a pak ještě dne 11. 10. 2004 písemně do územního řízení přihlásil, čímž v obou případech splnil lhůtu 8 dní. Je pak logické, že se soud touto účelovou námitkou stěžovatele nemusel ve svém rozsudku vůbec podrobně zabývat. K námitkám stěžovatele ohledně aktivní legitimace žalobce ad b) žalobce ad a) uvedl, že „ze spisu a z rozsudku“ je mu zřejmé, že žalobce ad b) opakovaně na Městský úřad Přelouč na stavební úřad a další odbory podával svou žádost několik let, přičemž obsahovala i kopii stanov. Vzhledem k tomu, že tyto žádosti podával přímo předseda a stanovy byly stále stejné, nebylo logické, aby při opakovaných žádostech posílal znovu a znovu tytéž dokumenty. Jeho osoba navíc byla úředníkům Městského úřadu Přelouč v letech 2000 - 2004 dostatečně osobně známa v účasti žalobce ad b) v jiných správních řízeních na Městském úřadu. Stavební úřad tedy postupoval v souladu s § 3 správního řádu, podle něhož řízení probíhá v úzké součinnosti správních orgánů s občany a jejich organizacemi nijak je nesmí zbytečně zatěžovat. V případě pochybností bylo na stavebním úřadu, aby si od žalobce b) vyžádal stanovy či doklad o tom, že zástupce žalobce ad b) je stále předsedou občanského sdružení.

K námitkám stěžovatele ohledně porušení § 33 správního řádu žalobce ad a) uvádí, že stěžovatel se snaží dokazovat, že toto vyjádření bylo již ve spisu a po věcné stránce bylo totožné s obsahem Výroční zprávy 2004, takže stanovisko koordinátora ze dne 2. 11. 2005 nebylo novým podkladem. S tímto žalobce ad a) nesouhlasí, neboť stanovisko koordinátora bylo zcela novým podkladem, k němuž měl mít žalobce ad a) právo se vyjádřit. Dále žalobce ad a) cituje svoji repliku č. 2 ze dne 18. 7. 2010, str. 9 - 10, kde mimo jiné uvádí, že právo na vyjádření k podkladům rozhodnutí je jedním z nejdůležitějších práv žalobce ve správním řízení a že se jednalo o podklady, ze kterých žalovaný odvodil nedůvodnost bodů odvolání žalobce.

Proto je zmíněné pochybení žalovaného závažné. V tomto případě jde podle žalobce ad a) o analogickou situaci jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 As 46/2009 - 104, kdy odvolací spis byl doplněn, aniž se mohl žalobce ad a) k novým podkladům dle § 33 odst. 2 správního řádu řádně vyjádřit. Stanovisko koordinátora ze dne 2. 11. 2005 je zcela novým podkladem nikoliv „převyprávěním“ Výroční zprávy 2004.

Dále žalobce ad a) uvádí, že společně se žalobcem ad b) ve svém žalobním bodě č. 7 uvedl, že žalované rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 3 odst. 4 správního řádu, neboť nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu a není přesvědčivé. Krajský soud se s tímto žalobním bodem podle názoru žalobce ad a) ztotožnil, když žalované i prvostupňové rozhodnutí pro tuto zásadní vadu nepřezkoumatelnosti důvodů uznal a obě rozhodnutí zrušil i z tohoto důvodu. V rozsudku pak na str. 28 - 30 podrobně zdůvodnil, proč se tak rozhodl navzdory tomu, že mylně odkázal na § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správně měl použít § 47 odst. 3 starého správního řádu, které je obdobným ustanovením nového správního řádu. Zároveň není rozhodné, když prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu uvede seznam svých podkladů, přičemž současně neuvede, jak s těmito podklady naložil, jaké části a proč použil a proč ne jiné, které byly v

rozporu s jinými podklady. Jedním ze základních práv účastníků řízení, včetně žalobce ad a) je věcně správné a logické odůvodnění správních orgánů, proč jsou jejich námitky nesprávné či irelevantní.

Ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2011 k doplnění kasační stížnosti žalobce ad a) uvedl, že v řadě případů bude odkazovat na své předchozí vyjádření, neboť v doplnění kasační stížnosti dochází k opakování argumentace. Žalobce ad a) upozornil, že žalobce ad a) ani žalobce ad b) nejsou v předmětném sporu zastupováni Mgr. Luděkem Šikolou. Dále žalobce ad a) označil za mylné tvrzení, že žádost dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny má být podána před podáním žádosti o vydání správního rozhodnutí, neboť toto ustanovení nic podobného neuvádí. Žalobce ad a) opakuje, že podle jeho názoru je rozhodný okamžik, kdy správní orgán chce zahájení řízení oznámit účastníkům řízení veřejnou vyhláškou nebo přímo dopisem. Pokud správní orgán do tohoto okamžiku má žádosti od občanských sdružení, pak je logické, že příslušná sdružení splnila svoji povinnost a správní orgán je povinen všechny informovat o všech zahajovaných správních řízeních. Žalobce ad a) opakuje, že žádost o vydání územního rozhodnutí byla podána dne 25. 8. 2004, žalobce ad a) podal svoji žádost podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dne 29. 9. 2004 a stavební úřad na své úřední desce zveřejnil zahájení územního řízení až dne 4. 10. 2004, když věděl, která sdružení mohou být účastníky. Žalobce ad a) se pak dne 6. 10. 2004 elektronicky a dne 11. 10. 2004 ještě i písemně do územního řízení přihlásil. Dále žalobce ad a) zopakoval svou argumentaci ohledně účastenství žalobce ad b) ve stavebním řízení.

K porušení § 33 odst. 3 správního řádu žalobce opakuje, že jde o nový podklad, neboť stanovisko koordinátora ze dne 2. 11. 2005 je zcela novým podkladem stejně jako každé doplnění spisu. Žalobce ad a) odkazuje na analogickou situaci řešící rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 As 46/ 2009 - 104 a ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565. Žalovaný měl podle názoru žalobce ad a) po obdržení spisu od stavebního úřadu po 7. 12. 2005 vyzvat účastníky řízení, včetně obou žalobců, aby se v rámci odvolacího řízení vyjádřili k doplněnému spisu, nikoliv ihned dne 14. 12. 2005 odvolání obou žalobců zamítnout. Žalobce ad a) nesouhlasí s argumentací stěžovatele, že měl v mezidobí nahlédnout do spisu, který se po 7. 12. 2005 pohyboval někde mezi stavebním úřadem a krajským úřadem a nad rámec svých povinností se v neuložené lhůtě ještě seznámit s vyjádřením stěžovatele a příloženým stanoviskem koordinátora a podat k nim vyjádření. Úvahu, že se žalobce ad a) měl domluvit s jinými odvolateli, kteří by za něj nahlédli do spisu a obstarali pro něj vyjádření stěžovatele k odvolání, lze považovat za další důkaz nesmyslnosti tohoto stížnostního bodu. Ohledně stěžovatelových námitek proti zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost opakuje žalobce ad a) argumentaci ze svého předešlého vyjádření a závěrem uvádí, že setrvává na svém návrhu, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.).

Stěžovatel je též zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že žalobci nebyli po právu řádnými účastníky správního řízení a že se s touto námitkou krajský soud řádně nevypořádal. Zdejší soud přitom vycházel z toho, že kdyby skutečně nebyla dána aktivní legitimace žalobců, musel by k této skutečnosti přihlídnout i zdejší soud, a to i z úřední povinnosti, neboť řízení před krajským soudem by tak bylo zmatečné (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení kdykoliv za řízení.

Stěžovatel poukazuje zejména na fakt, že žalobce ad a) podal žádost o informování všech zahajovaných správních řízeních až poté, co bylo územní řízení zahájeno. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že územní řízení bylo zahájeno dne 25. 8. 2004 podáním žádosti stěžovatele o vydání územního rozhodnutí, přičemž žádost žalobce ad a) o informace o zahajovaných správních řízeních byla správnímu orgánu první instance podána 29. 9. 2004. Přípis informující žalobce ad a) o zahájeném správním řízení byl doručen 6. 10. 2004, přičemž přihlášku do správního řízení podal 11. 10. 2004. Osmidenní lhůta pro oznámení účasti ve správním řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy byla dodržena, neboť její počátek se počítá od okamžiku, kdy občanské sdružení obdrželo od správního orgánu informaci o zahájení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 3 As 10/2004 - 72, publikovaný pod č. 659/2005 Sb. NSS). Zbývá tedy zodpovědět otázku, zda byly podmínky pro účast ve správním řízení dodrženy i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59 se přitom podává: „Ze srovnání plyne, že česká vnitrostátní úprava umožňuje prostřednictvím ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví pouhou minimalistickou podmínku o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit.“ Z toho je třeba dovodit, že podání žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 je podmínkou pro následný vznik účastenství občanského sdružení ve správním řízení. Přitom § 70 odst. 2

zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném v době podání žádosti žalobce ad a) výslovně stanovil: *Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Z doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení. Dikci „... aby byla předem informována...“ je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je podle jeho § 1 přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, přičemž § 70 zaručuje přímou účast veřejnosti, prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale v zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku. Ostatně kupříkladu u řízení zahajovaných na žádost není z povahy věci ani reálné, aby informace o zahájení řízení byla dána občanskému řízení předem, tj. ještě před zahájením řízení. Hlavním smyslem žádostí o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit, aby občanská sdružení byla nejprve za stanovených podmínek stanovených zákonem informována správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohla na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, což teprve založí jejich případné účastenství v uvedených správních řízeních. Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Pokud jde o stěžovatelem namítanou pochybnost, kdo byl oprávněn jednat za žalobce ad a) před datem 31. 1. 2008, Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto pochybnost nesdílí, neboť v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 6 As 42/2008 - 509 Nejvyšší správní soud konstatoval pouze, že „Registrační list změna zakládací listiny k 2. 1. 2003“, která byla doložena správnímu orgánu spolu se žádostí o informace o zahajovaných řízeních, vzbuzuje jisté pochybnosti ohledně správnosti procedury jejího přijetí, neboť je pod ní podepsán pouze místopředseda Děti Země a není zřejmé, zda ji vydala Rada, jak stanovily doložené stanovy. Nejvyšší správní soud však nevyslovil, že by v době podání této žádosti nejednala za žalobce ad a) oprávněná osoba a stěžovatel ani v řízení před krajským soudem konkrétně nenamítal, proč se domnívá, že za žalobce ad a) jednala osoba, která k tomu nebyla oprávněna. Ve svém podání krajskému soudu ze dne 14. 7. 2010 stěžovatel pouze poukázal na znění rozsudku Nejvyššího správního soudu a netvrdil žádné konkrétní skutečnosti ohledně procedury přijetí uvedeného Registračního listu, které by bylo třeba dalším dokazováním vyvrátit či potvrdit. V ostatním Registrační list svým obsahem dokládá oprávnění RNDr. P. k jednání jménem žalobce ad a). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalobce ad a) byl aktivně legitimován k podání žaloby ke krajskému soudu.*

Pokud jde o žalobce ad b) poukazuje stěžovatel na fakt, že žalobce ad b) nedoložil ke své žádosti ze dne 30. 4. 2004 svoji právní subjektivitu ani své hlavní poslání - ochranu přírody a krajiny. Tento fakt považuje stěžovatel za nesplnění formálních náležitostí žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Předně je třeba podotknout, že § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně nestanoví formální náležitosti žádosti. Uvedené ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném v době podání žádosti žalobce ad a) výslovně stanovilo: *Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Z doslovného znění uvedeného ustanovení tak nelze dovozovat, že součástí žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních musí bezpodmínečně být kopie stanov, kterou by byla prokázána právní subjektivita občanského sdružení a jeho hlavní cíl. Tyto podmínky jsou podmínkami, za kterých má být občanské sdružení informováno o zahajovaných řízeních a za kterých se případně může stát účastníkem správního řízení (srov. dikci § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předcházející judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, ze kterého se podává: „Občanskému sdružení přiznává tedy tento zákon postavení účastníka řízení, jedná-li se o sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny a jde-li současně o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona; tyto dvě podmínky musí být kumulativně naplněny, aby se občanské sdružení mohlo stát účastníkem správního řízení. Zda se o takové správní řízení jedná, je na posouzení správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno, a který musí zjistit okruh účastníků řízení; posouzení přitom závisí vždy na*

*konkrétní věci.*“ Z předestřené judikatury je zřejmé, že je na posouzení správního orgánu, který řízení vede, zda občanské sdružení splňuje podmínky účasti ve správním řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že pokud má správní orgán následně posuzovat podmínky pro účastenství občanského sdružení ve správním řízení, je na jeho posouzení také to, zda jsou splněny podmínky pro to, aby na základě žádosti podle § 70 odst. 2 zákona informoval občanské sdružení o tom, že řízení je zahajováno. Za situace, kdy zákon výslovně nestanoví náležitosti žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních, je na správním orgánu, aby před odesláním informací o zahajovaných řízeních vyhodnotil, zda subjekt, který žádost podal, splňuje podmínky podle § 70 odst. 2, tedy zda má právní subjektivitu a jeho hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Pokud by správní orgán měl o splnění těchto podmínek pochybnosti např. proto, že by mu jejich splnění nebylo již dříve známo z úřední činnosti, bylo by třeba je odstranit postupem podle § 19 odst. 3 (starého) správního řádu, tedy výzvou k doložení stanov občanského sdružení. Jinými slovy nedoložení stanov občanského sdružení současně se žádostí podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá samo o sobě za důsledek její formální vadu a nebrání tak další účasti občanského sdružení ve správním řízení. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že i žalobce ad b) byl aktivně legitimován k podání žaloby ke krajskému soudu. Z výše uvedených zjištění Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že se jak žalobce ad a) tak žalobce ad b) platně stali účastníky správního řízení a byli tak aktivně legitimováni k podání žaloby ke krajskému soudu. Řízení před krajským soudem tedy nebylo zatíženo vadou, ke které by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez námitek.

Pokud jde o námítky stěžovatele, že se krajský soud řádně nevypořádal s jeho námitkami stran žalobní legitimace obou žalobců, konstatuje Nejvyšší správní soud, že aktivní legitimace je podmínkou řízení, kterou krajský soud byl povinen zkoumat i z úřední povinnosti (srov. ust. § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve spojení s ust. § 64 s . ř . s ). Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku je přitom zjevné, že krajský soud splnění této podmínky řízení přezkoumal, byť se k jejímu splnění vyjádřil v některých ohledech pouze stručně, když konstatoval, že podle obsahu spisu byly podmínky pro účast podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny splněny a žalobci tak měli možnost namítat v žalobě porušení svých procesních práv. K jiným aspektům aktivní legitimace žalobců se pak krajský soud naopak vyjadřuje podrobně. Napadené rozhodnutí krajského soudu tedy nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nadto splnění podmínek řízení podrobně přezkoumal a v tomto rozsudku osvětlil Nejvyšší správní soud.

Stěžovatel dále namítal nesprávnost závěru krajského soudu, že v odvolacím řízení došlo k porušení § 33 odst. 2 správního řádu takovou měrou, že toto porušení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel vychází především z toho, že podklady, se kterými se v důsledku pochybení odvolacího orgánu neměli žalobci možnost seznámit (vyjádření koordinátora ze dne 2. 11. 2005) byly obsahově totožné s jinými podklady (Výroční zpráva za rok 2004), ke kterým se žalobci v průběhu správního řízení již vyjadřovali. Nejvyšší správní soud však nesdílí názor stěžovatele, že uvedené vyjádření koordinátora pouze sumarizuje Výroční zprávu za rok 2004. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Výroční zpráva za rok 2004 se zaměřuje na botanická sledování, výskyt žabronožky, výskyt obratlovců a luční management. Uvedené vyjádření koordinátora se zcela zaměřuje na výskyt mravenců rodu *Formica* a *Myrmica* a hodnocení vlivu stavby na tyto mravence, možností jejich ochrany při realizaci stavby a důvody nadbytečnosti vyžadování výjimky z jejich ochrany. Přitom Výroční zpráva za rok 2004 se zabývá pouze výskytem mravenců rodu *Formica* a *Myrmica* a to jenom stručně, když konstatuje jejich výskyt v souvislosti s výskytem modrásků. Přestože vyjádření koordinátora z uvedené výroční zprávy bezesporu vychází ve své úvodní části týkající se výskytu druhů mravenců *Formica* a *Myrmica* na sledované lokalitě z Výroční zprávy za rok 2004, nelze jej v žádném případě považovat za obsahově totožné s Výroční zprávou za rok 2004 či za sumarizaci Výroční zprávy, neboť se druhy mravenců *Formica* a *Myrmica* zabývá v mnohem širší míře, detailněji a též již se zcela zřejmým zaměřením na odvolací námítky žalobců. Je nepochybné, že žalovaný z uvedeného vyjádření koordinátora vycházel jako z podkladu pro rozhodnutí a na jeho základě vyhodnotil odvolací námitku žalobců jako neopodstatněnou (str. 14 rozhodnutí žalovaného). Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je přitom jedním ze základních práv účastníka správního řízení. To vyplývá i z judikatury - srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, ze kterého se podává: „*Je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlídně.*“ Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 – 101 se přitom jeví v této souvislosti jako nepřipadný, neboť v uvedené věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vliv na zákonnost rozhodnutí v odvolacím řízení nemohlo mít, pokud nebyl poskytnut účastníkům odvolacího řízení prostor k vyjádření ke stanoviskům pouze potvrzujícím závěry, ke kterým dospěl správní orgán již v územním řízení. Tato situace je s ohledem na výše uvedené skutkově odlišná od projednávané věci. V projednávané věci má Nejvyšší správní soud za

to, že uvedené vyjádření koordinátora bylo podkladem rozhodnutí, který byl v řízení nový (a to i obsahově) a navíc konkrétně reagoval na odvolací námítky žalobců. Proto neposkytnutí prostoru žalobcům k vyjádření k tomuto podkladu mohlo mít vliv na výsledek řízení a tím pádem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Krajský soud tedy nepochybil, pokud napadené rozhodnutí zrušil z důvodu porušení § 33 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel též namítal porušení dispoziční zásady v řízení před krajským soudem, resp. vybočení přezkumu provedeného krajským soudem z intencí § 75 odst. 2 s. ř. s. Z rozsudku krajského soudu přitom vyplývá, že krajský soud se zabýval nepřezkoumatelností napadeného správního rozhodnutí a rozhodnutí orgánu první instance nikoliv k žalobní námitce ale z úřední povinnosti. Krajský soud výslovně uvedl, že se v rámci výjimek z dispoziční zásady musel zabývat tím, zda žalované rozhodnutí netrpí vadou zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předcházející judikaturu zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, ze kterého se podává, že *krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů*. Dále v odůvodnění tohoto rozhodnutí se uvádí, že *výklad v tomto usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Směřují-li tedy žalobní námítky proti vadám podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém případě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání*. Nesměřují-li však žalobní námítky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Bez výslovné žalobní námítky tedy může krajský soud zrušit správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, brání-li nepřezkoumatelnost přezkumu v rozsahu žalobních bodů. V projednávané věci se krajský soud zabýval nepřezkoumatelností obou správních rozhodnutí bez výslovné žalobní námítky a aniž by nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí bránila jejich přezkumu v rámci žalobních námitek. Krajský soud tedy pochybil, když nad rámec žalobních námitek vybočil z intencí § 75 odst. 2 s. ř. s., protože za daných okolností nebyl k tomuto vybočení dán důvod. Tento postup zvolil krajský soud také v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008 - 509, kde se (na č. I. 524) Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil k výjimkám z dispoziční zásady, když s odkazem na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161 a ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, upozornil, že případy uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí ale to neznamená, že se takové zrušení může stát bez námítky. Za této situace se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud aplikoval (pravděpodobně omylem) na posouzení přezkoumatelnosti zrušovaných správních rozhodnutí ustanovení nového správního řádu, když správní řízení v prvním i druhém stupni probíhalo ještě za účinnosti starého správního řádu. V této části je tedy kasační stížnost důvodná a Nejvyšší správní soud tak podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v části, ve které se vztahoval na zrušení rozhodnutí správního orgánu první instance, protože k němu došlo pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí, která byla zkoumána krajským soudem nesprávně bez námítky. Protože však nepřichází v úvahu, aby ve zrušené části rozsudku pokračoval krajský soud v řízení, nebyla věc současně krajskému soudu vrácena k novému řízení. V další části týkající se zrušení rozhodnutí žalovaného rozsudek krajského soudu napadený kasační stížností však obstojí, proto v této části Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.

(...)

### Ochrana přírody a krajiny: návštěvní řád národního parku

k ustanovení § 19 a § 78 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

**Upravuje-li návštěvní řád národního parku (§ 19 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. f) téhož zákona se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.**

*(Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č.j. 8 Ao 3/2011-169)*

*(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### **Z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu:**

I. Jádro sporu, dosavadní postup ve věci a právní názor osmého senátu

[1] Návrhem ze dne 12. 5. 2011 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku dne 15. 4. 2011, zn. SZ NPS 01324/2011/19 – NPS 03253/2011 (dále též „návštěvní řád“). Proti návštěvnímu řádu brojí v částech týkajících se splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné.

[2] Navrhovatel mj. namítl, že k záměru splouvání Teplé Vltavy v daném úseku nebyl vydán souhlas s vyhrazením míst podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), ač se jedná o hromadnou sportovní akci, resp. vodní sport. Navrhovatel přitom upozornil na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, dle nichž měl uvedený nedostatek vliv na zákonnost ve věci vydaného opatření obecné povahy.

[3] Kromě jiných právních otázek se tedy osmý senát v projednávané věci zabýval i tím, zda vydání návštěvního řádu bez souhlasu orgánu ochrany přírody s vyhrazením míst pro provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody způsobuje jeho nezákonnost, pro niž by mělo být Nejvyšším správním soudem zrušeno.

[4] Osmý senát zohlednil, že, jak ostatně uváděl i navrhovatel, danou právní otázkou se v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, č. 2185/2011 Sb. NSS, zabýval na velmi podobném skutkovém a právním půdorysu šestý senát. Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku dne 17. 7. 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010, se v bodě 72 odůvodnění se shodnou námitkou téhož navrhovatele vypořádal šestý senát tak, že „*další podmínkou pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny). V posuzované věci takový souhlas nebyl (srov. § 78 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně přírody a krajiny) vydán; i tento nedostatek měl vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.*“

[5] Osmý senát dospěl ve vztahu k této námitce k odlišnému právnímu názoru. Vyšel přitom z předpokladu, že splouvání Teplé Vltavy v daném úseku je vodním sportem. Místa k provozování vodních sportů pak mohou být podle názoru osmého senátu v podmínkách národních parků vyhrazena přímo v návštěvním řádu národního parku. V takovém případě se přitom jeví nadbytečným vydávat ve správním řízení souhlas s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody. Takový souhlas orgánu ochrany přírody s vyhrazením takových míst je totiž prakticky obsažen v návštěvním řádu národního parku, vydaném stejným orgánem ochrany přírody formou opatření obecné povahy. S přihlédnutím k účelu institutu návštěvního řádu (§ 19 zákona o ochraně přírody) je zřejmé, že právě návštěvní řád je vhodným nástrojem regulace, pokud jde o omezení činností na územích národních parků podle § 16 zákona. Je-li přitom k jeho vydání oprávněn právě orgán ochrany přírody národního parku, bylo by zjevně nadbytečné vyžadovat, aby tentýž orgán vydal pro účely pořizování návštěvního řádu souhlas s vyhrazením míst podle § 78 odst. 1 zákona [se zřetelem ke znění § 78 odst. 2 písm. f) je podle názoru osmého senátu kompetence odpůrkyně k vydávání souhlasů s vyhrazením míst k provozování vodních sportů založena ustanovením § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody].

[6] Osmý senát doplnil, že obdobné stanovisko zastává doktrína, dle níž „*(z)ákon umožňuje využít návštěvního řádu k vyhrazení míst pro činnosti, které je v § 16 zakázáno provádět mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody (zejména pro táboření, rozdělávání ohňů, vjezd a setrvávání motorovými vozidly, provozování vodních sportů, horolezectví či vymezení veřejně přístupných cest na území první zóny národního parku). Platná právní úprava totiž formu vyhrazení míst orgánem ochrany přírody (resp. se souhlasem orgánu ochrany přírody) výslovně nestanoví.*“ (srov. Miko, L., Borovičková, H. a kol., *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 150).



[7] Osmý senát měl za to, že není za takové situace oprávněn sám ve věci rozhodnout, a proto věc podle § 17 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

[8] Na rozšířeném senátu je k posouzení právní otázka, zda souhlas s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody musí být orgánem ochrany přírody udělen i tehdy, jsou-li místa k provozování vodních sportů vyhrazována návštěvním řádem národního parku, jehož vydání je podle § 19 odst. 2 zákona v kompetenci téhož orgánu ochrany přírody.

## II. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Jak již uvedeno výše, šestý senát v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, č. 2185/2011 Sb. NSS, vyslovil právní názor, že jednou z podmínek „(...) *pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny)*“. Uvedl přitom, že jestliže takový souhlas v projednávané věci nebyl vydán, měl uvedený nedostatek „(...) *vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy*“.

[10] Osmý senát má naopak za to, že souhlas orgánu ochrany přírody s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody není třeba, jsou-li místa k provozování vodních sportů vyhrazována návštěvním řádem národního parku, jehož vydání je podle § 19 odst. 2 zákona v kompetenci téhož orgánu ochrany přírody.

[11] Uvedené právní názory jsou ve zjevném rozporu, neboť zcela odlišně nahlíží na právní důsledky toho, není-li při vyhrazení míst k provozování vodních sportů návštěvním řádem národního parku (tedy opatřením obecné povahy) k tomu dán souhlas orgánu ochrany přírody podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody. Chce-li osmý senát zaujmout jím předestíraný právní názor, pak se nepochybně hodlá odchýlit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, což lze učinit toliko předložením věci rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci je tedy dána.

## III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[12] V projednávané věci se jedná o stanovení pravidel chování adresovaných neurčitému okruhu osob, neboť se tak děje návštěvním řádem národního parku, který je po formální i materiální stránce opatřením obecné povahy. Tuto právní formu dotyčného aktu jednoznačně předepisuje nynější znění ustanovení § 19 odst. 2 věty první a § 78 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody.

[13] Přípustný obsah návštěvního řádu vyplývá z § 19 odst. 1 zákona o ochraně přírody, podle něhož *na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řády*.

[14] Náležitosti formy a osobního a územního rozsahu působnosti návštěvních řádů stanovuje § 19 odst. 2 zákona o ochraně přírody, v němž se praví: *Návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku opatřením obecné povahy; osoby trvale bydlící či pracující v národním parku mohou být z její působnosti ve stanoveném rozsahu vyňaty. Návštěvní řád může být vydán také pro část území národního parku. Konkrétní kompetenční ustanovení navazující na § 19 odst. 2 zákona o ochraně přírody pak obsahuje § 78 odst. 2 písm. c) téhož zákona, podle něhož správy národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavce 1 téhož zákona vydávají opatření obecné povahy, kterým se vydává návštěvní řád národního parku [§ 19 odst. 2]).*

[15] Podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody je na celém území národních parků zakázáno mimo jiné *pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody*.

[16] Citovanému hmotněprávnímu ustanovení zákona o ochraně přírody pak odpovídá kompetenční ustanovení § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody, jež určuje orgán mající oprávnění výjimečně povolit jednání, které je jinak obecně zakázáno, a stanovuje postup a právní formu aktu, jímž se tak děje. Podle uvedeného ustanovení správy národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavce 1 téhož zákona mimo jiné *vydávají souhlasy k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků [§ 16 odst. 1 písm. e)] a k vyhrazení míst pro pořádání soutěží na jízdních kolech na území chráněných krajinných oblastí [§ 26 odst. 3 písm. c)].*

[17] Návštěvní řád je tedy vnímán zákonem o ochraně přírody jako základní abstraktně konkrétní akt, který ve vztahu ke konkrétnímu území (území konkrétního národního parku) stanovuje pravidla chování neurčitému okruhu osob (osob, jež se zdržují na území národního parku či vyvíjejí nějakou ve vztahu k národnímu parku relevantní aktivitu). Návštěvní řád je do značné míry „univerzálním“ aktem v tom smyslu, že má a může stanovit provázaný a pokud možno ucelený komplex pravidel chování na území konkrétního národního parku s přihlédnutím k jeho specifickým přírodním, sociálním a jiným podmínkám. Je tedy konkretizací zákonných pravidel chování na území národních parků ve vztahu k určitému národnímu parku, jež jsou zakotvena především v § 16, 19 a 21 až 23 zákona o ochraně přírody. Pravidla

chování v něm uvedená mohou proto podle místních podmínek konkrétního národního parku obsahovat zákazy a výjimky z nich, jež budou obsahově korespondovat s různými možnými výjimkami z katalogu zakázů vztahujících se podle § 16 zákona o ochraně přírody na určité aktivity a udělovány podle § 78 odst. 2 téhož zákona.

[18] Vedle toho zákon o ochraně přírody dává různým orgánům ochrany přírody, zejména pak správě příslušného národního parku, možnost v konkrétních případech individuálními správními akty umožnit výjimečně na území národního parku určité aktivity, které tam jinak jsou obecně zakázány (viz již zmíněný katalog zakázaných aktivit v § 16 zákona o ochraně přírody a s ním související mechanismus poskytování nejrůznějších výjimek z některých těchto zakázů upravený mj. v § 78 téhož zákona).

[19] Je samozřejmé, že odborný správní orgán, kterým správa národního parku bezesporu je, je povinen při vydávání opatření obecné povahy prosazovat veřejný zájem a pečlivě zohlednit všechny okolnosti tak, aby byl naplněn zákonný smysl a účel existence příslušného národního parku (viz zejm. § 15 odst. 1 a 2, ale i § 1 zákona o ochraně přírody).

[20] Z výše uvedených úvah je patrné, že proceduru vydávání opatření obecné povahy podle § 78 odst. 2 písm. c), stejně jako písm. o) zákona o ochraně přírody nelze považovat za jeden z případů vydávání individuálních rozhodnutí o výjimkách či závazných stanovisek ohledně výjimek pro účely navazujících správních rozhodnutí, jak je to upraveno v § 78 odst. 2 písm. a) až b) a d) až n) zákona o ochraně přírody. Naopak, jde o proceduru vydávání abstraktně-konkrétního aktu zavazujícího neurčitý okruh adresátů. Oba typy procedur existují vedle sebe a řídí se navzájem odlišnými procesními pravidly a jsou ostatně také vedle sebe zařazeny v katalogu kompetencí správy národního parku jako orgánu ochrany přírody v § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Proto se na vydávání návštěvního řádu nemůže vztahovat ani povinnost opatřit si pro vydání návštěvního řádu předchozí stanovisko (souhlas) orgánu ochrany přírody, zakotvená v některých ustanoveních § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody, mj. – ve vztahu k projednávané věci – i opatřit si souhlas k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků [§ 16 odst. 1 písm. e)], jak o tom hovoří § 78 odst. 2 písm. e) 1. alt. zákona o ochraně přírody, neboť u návštěvního řádu s ničím takovým procedura jeho vydávání nepočítá.

[21] Nutno podotknout, že jakkoli se při vydávání návštěvního řádu národního parku stanovisko podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody nevydává, neznamená to, že u jiných opatření obecné povahy tomu tak na základě zvláštních zákonů nemůže být. To však závisí na konkrétní právní úpravě toho kterého opatření obecné povahy.

[22] V řízení o vydání návštěvního řádu národního parku tedy správa národního parku souhlas podle § 78 odst. 2 písm. e) 1. alt. zákona o ochraně přírody nevydává, neboť jí takovou pravomoc zákon pro účely vydávání návštěvního řádu jako opatření obecné povahy nestanoví. V návštěvním řádu může stanovit podmínky volného pohybu osob mimo zastavěné území, tedy i podmínky sjíždění vodních toků vodáckými loděmi a výčet turistických a rekreačních činností (tedy i činností z oboru vodní turistiky), které jsou zakázány. Je samozřejmé, že při stanovení omezení svobody jednotlivců jednat podle své libosti musí správa národního parku respektovat princip proporcionality a tuto svobodu tedy omezit jen v té míře a takovým způsobem, v jakých je to třeba k dosažení zákonem stanoveného účelu existence příslušného národního parku.

[23] Vedle obecné abstraktně-konkrétní regulace splouvání určitých částí toku Teplé Vltavy v návštěvním řádu jako opatření obecné povahy pak samozřejmě není vyloučeno, aby nad rámec takto připuštěného rozsahu splouvání byly v individuálních případech (např. za účelem konání jednorázových sportovních či turistických akcí) formou samostatného správního rozhodnutí, kterým v daném konkrétním případě souhlas podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody je, udělovány individuální výjimky ze zákazu podle § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

#### IV. Shrnutí

[24] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah dospěl k následujícím závěrům:

[25] Upravuje-li návštěvní řád národního parku podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. e) téhož zákona se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.

#### IV. Závěr

[26] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

(...)



## Ochrana krajinného rázu z hlediska ekonomického přínosu posuzované stavby

k ustanovení § 1, § 12 odst. 1 a odst. 2 a § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

**I. Zájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.**

**II. Zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem. Opačný výklad ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli.**

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. ledna 2012, č.j. 2 As 18/2011-97)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2007, č. j. 560/537/07 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti Žďárské Vrchy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 3564/ZV/D/06, kterým byl podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), vysloven nesouhlas ve věci žádosti žalobce o „prodloužení provozu námrazoměrné stanice Studnice do roku 2020“ na pozemcích parc. č. 244/13c, 242/4d, 244/16b, 242/3d, 237/1 v k. ú. Studnice u Rokytna a parc. č. 290/1 v k. ú. Rokytno na Moravě. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 233/2007 - 68, zamítl.

Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobce se v průběhu řízení před soudem i v řízení správním zaměřoval pouze na tvrzení, že námrazoměrná stanice je cenným zdrojem poznatků pro odbornou veřejnost i pro různé instituce, a proto existuje veřejný zájem na jejím dalším fungování. Žalobce však zcela opomíjel zásadní zákonné kritérium, kterým je požadavek na soulad stavby s krajinným rázem daného místa. Městský soud uvedl, že jediné kritérium, které správní orgány hodnotily, bylo, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a zda tak činí způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny přijatelný. Dle jeho názoru přitom přesvědčivě zdůvodnily, proč a jakým způsobem stavba narušuje vzhled okolní krajiny (narušení čáry lesa, rozbíjení čáry horizontu, snížení hodnoty dálkových průhledů a výhledů); neopomenuly ani hledisko veřejného zájmu - jejich rozhodování naopak veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny respektovalo. Argumentace žalobce vychází jen z jeho subjektivního přesvědčení o veřejném zájmu na zachování provozu předmětné stanice; tato činnost žalobce je jistě užitečná, nejde však o kritérium, které by bylo v řízení ve věci zásahu do krajinného rázu rozhodující. Městský soud dále žalobce upozornil na možnost požádat o povolení výjimky ze zákazu určitých činností ve zvláště chráněných územích dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou žalobce vůbec nevyužil. Městský soud tak uzavřel, že argumentace žalobce nemůže zpochybňovat postup správních orgánů, které ve svém rozhodnutí hájily veřejný zájem, k jehož ochraně byly zřízeny.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu, že při rozhodování podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je jediným kritériem, které měly správní orgány hodnotit, to, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a případně, zda tak činí způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny nepřijatelný. Stěžovatel tvrdí, že řešená stavba je integrální součástí lokality Studnice, nijak její krajinný ráz nemění, a i kdyby tomu tak bylo, nejde o zásah nepřijatelný. Ke změně krajinného rázu by naopak došlo odstraněním řešené stavby. Stěžovatel rovněž poukázal na nezpochybnitelný veřejný zájem na zachování existence námrazoměrné stanice, který již blíže popsal v žalobě, na kterou tímto odkázal. Dle názoru stěžovatele správní orgán prvního stupně překročil rámec daný zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pokud se jedná o rozhodnutí dle § 12 tohoto zákona, tj. rozhodnutí ve věci zásahu do krajinného rázu, stěžovatel uvádí, že stavba v řešené lokalitě existuje již několik desítek let, a proto se nejedná o její *umístování* ani o její *povolování* ve smyslu § 12 odst. 1 zákona. Pro účely objektivního posouzení míry zásahu do krajinného rázu nemohl správní orgán vycházet pouze z tvrzení jednoho autora (Ing. arch. I. V., Csc.); tato otázka měla být posouzena více odborníky v dané oblasti. Pokud jde o rozhodování podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak se dle stěžovatele v posuzované věci nejednalo ani o jeden případ, ve kterém by mělo být toto rozhodnutí vydáváno. Vydání rozhodnutí tedy podle stěžovatele nebylo vůbec potřebné, a proto nemohlo mít ani žádné právní dopady.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Před samotným meritorním projednáním jednotlivých kasačních námitek se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve tím, zda jsou vůbec napadená rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2007, č. j. 560/537/07, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 3564/ZV/D/06) rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (tedy rozhodnutími, které lze ve správním soudnictví přezkoumat), nebo zda se fakticky jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, které coby závazný podklad konečného rozhodnutí, není samostatně soudně přezkoumatelné. Pokud by se jednalo o případ poslední zmíněný, bylo by na místě rozsudek městského soudu bez dalšího zrušit a žalobu odmítnout.

Na nyní posuzovaný případ skutkově i právně dopadají právní závěry vyslovené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 – 70. Z právní věty, publikované pod č. 1877/2009 Sb. NSS, se podává, že pokud *„bylo řízení o vydání souhlasu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno před 1. 1. 2007, je třeba je dokončit s ohledem na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, podle dosavadních předpisů. Takto vydané nesouhlasné stanovisko má proto formu samostatného správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení, a není tedy závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“* (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Správní řízení v nyní projednávané věci bylo zahájeno dne 3. 10. 2006, tj. již za účinnosti nového správního řádu, avšak ještě před účinností nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) a zákona novelizujícího další právní předpisy v souvislosti jeho s přijetím (zákon č. 186/2006 Sb.). Teprve posledně zmiňovaný zákon novelizoval i § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny, který tak, s účinností od 1. 1. 2007, nově stanovil, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím; zároveň stanovil, že správní řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů. Je proto zřejmé, že správní řízení v dané věci muselo být dokončeno dle staré právní úpravy - nesouhlasné stanovisko, které vydal správní orgán prvního stupně, tak je po materiální i formální stránce samostatným správním rozhodnutím, které podléhá samostatnému soudnímu přezkoumání (k tomu srov. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Sluší se pro úplnost poznamenat, že uvedený závěr není v rozporu se závěry vyslovenými rozšířeným senátem zdejšího soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113. Zde se rozšířený senát vyslovil k otázce soudní přezkoumatelnosti souhlasu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, vydaného až po 1. 1. 2007.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je nutno upozornit, že námitku, dle které se v posuzovaném případě nejednalo o umístování ani povolování stavby ani o jiné obdobné činnosti, a že tedy postup správních orgánů podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody byl nadbytečný a napadená rozhodnutí tak nemohou mít žádné právní dopady, uplatnil stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti. Takto uplatněné kasační důvody jsou ovšem dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné, neboť jde o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud se proto nemohl takto uplatněnými kasačními důvody zabývat. Stejně tak bylo nutno naložit i s tvrzením, že otázka míry zásahu do krajinného rázu měla být

posouzena více odborníky z dané oblasti. Takový procesní postup je legitimní a jediný možný, neboť § 104 odst. 4 s. ř. s. „nesleduje restrikcí práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případné nepříznivé následky s tím spojené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155, publikovaný pod č. 1743/2009 Sb. NSS).

Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; je tedy, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 3 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah a kvalita podání (kasační stížnosti) v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (srov. analogicky rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Jelikož tedy stěžovatel svá tvrzení v kasační stížnosti uplatnil pouze v obecné rovině, mohl se jimi Nejvyšší správní soud pouze v této rovině zabývat. Zároveň je na tomto místě třeba uvést, že žádný z důvodů pro zrušení rozsudku městského soudu, které je povinen kasační soud zkoumat i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.), v projednávané věci zjištěny nebyly.

Stěžovatel tak především velmi obecně namítal, že nesouhlasí s názorem městského soudu, že při rozhodování dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je jediným kritériem, které měly správní orgány hodnotit, to, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a zda se tak stalo případně způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny nepřijatelný. Stěžovatel vyzdvihl, že posuzovaná stavba je integrální součástí lokality Studnice, nijak její krajinný ráz nemění, a i kdyby tomu tak bylo, nejde o zásah nepřijatelný. Ke změně krajinného rázu by naopak došlo odstraněním stavby. Stěžovatel rovněž obecným odkazem na žalobu argumentoval veřejným zájmem na zachování existence námrazoměrné stanice.

Účelem zákona o ochraně přírody krajiny je, ve smyslu jeho § 1, přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Součástí této ochrany je i ochrana krajinného rázu - zákon v § 12, mimo jiné, stanovil, že *krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.* Účelem a smyslem rozhodování orgánů ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu. Právě takovým zásahem je nepochybně i existence stavby, která je výraznou výškovou dominantou v otevřené krajině (tento samotný fakt stěžovatel nerozporuje). Nástrojem, který má k dosažení tohoto účelu orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu k umísťování takových staveb, jejich provozu apod. Zdejší soud k tomu v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011 – 87, uvedl, že „z ustanovení § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že souhlas orgánu ochrany přírody vyžadují všechny činnosti, které *by mohly* snížit nebo změnit krajinný ráz. Znamená to tedy, že takový souhlas je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.“

Obecný princip zakotvený v § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se v konkrétní rovině promítá i do § 44 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého (mimo jiné) *na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez souhlasu orgánů ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby.* Pod režim tohoto ustanovení nepochybně spadá i „prodloužení provozu“ stavby, tedy prodloužení existence stavby dočasně povolené (lhostejno, zda v režimu změny užívání stavby či v řízení o jejím dodatečném povolení). Podstatné je, že příslušný správní orgán musel při úvaze, zda má být souhlas dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny udělen či nikoliv, vycházet z účelu zákona o ochraně přírody, v daném případě z účelu, pro který byla zřízena Chráněná krajinná oblast Žďárské vrchy. V dané věci tedy musel nejprve zvážit, zda řešená stavba představuje citelný zásah do chráněného území; v případě naplnění tohoto předpokladu musel dále posoudit, zda s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem nejde o zásah nepřiměřený. Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu (vyjádřený na str. 4 napadeného rozsudku), že správní orgány obou stupňů z uvedených hledisek žádost stěžovatele o vyslovení souhlasu zvažovaly, přičemž vzaly v úvahu účel zákona o ochraně přírody a krajiny i účel, pro který byla chráněná krajinná oblast zřízena. V napadeném rozhodnutí, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, je přesvědčivě odůvodněno, proč a jakým způsobem řešená stavba narušuje krajinný ráz v chráněné krajinné oblasti.

Stěžovatel prostřednictvím odkazu na žalobu argumentoval v kasačním řízení také veřejným zájmem na zachování námrazoměrné stanice. Ten spatřoval konkrétně v celospolečenském přínosu výzkumu námrazy v uvedené lokalitě, která se jako jediná jeví být k tomu vhodnou. Stěžovatel tedy hovoří o vědeckém a hospodářském přínosu předmětné stavby a je přesvědčen, že je to také aspekt, který je třeba v rámci rozhodování dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny brát v úvahu. Touto problematikou se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75. Z právní věty, publikované pod č. 1498/2008 Sb. NSS se podává, že „zájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.“ V odůvodnění citovaného rozsudku se dále uvádí, že „zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem (...) Opačný výklad ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje názoru stěžovatele, podle něhož k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlídnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině.“ Městský soud tedy přílehavě a v souladu s citovanou judikaturou poukázal na fakt, že přesvědčení stěžovatele o existenci jím tvrzených důvodů veřejného zájmu na zachování další existence řešené stavby je v řízení podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny marginální, ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny. Předmětem řízení o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je právě ochrana přírody a krajiny; veřejné zájmy, kterých se dovolává stěžovatel, mohou být váženy v rámci samotného řízení o umístění stavby či jejím povolení, změně užívání apod., tedy v navazujícím řízení, kde otázky ochrany přírody a krajiny představují jen jednu z oblastí veřejných zájmů. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.  
(...)

### **Zákaz kácení dřevin (cíleně vytvořené aleje stromů) z důvodů pěstebních (za účelem obnovy stromořadí)**

k ustanovení § 8 odst. 2, § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

**I. Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny (§ 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) rozhodnutím podle § 66 uvedeného zákona omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí nebo postupů jiných správních orgánů, včetně jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.**

**II. Vydá-li příslušný orgán ochrany přírody podle § 8 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, výslovný či konkludentní souhlas s kácením dřevin, které však vyžadovalo povolení podle § 8 odst. 1 citovaného zákona, lze hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody spatřovat v tom, že funkční a estetický význam jednotlivých dřevin určených ke**

kácení nebyl v rozporu se zákonem orgánem ochrany přírody náležitě vyhodnocen. V takovém případě je Česká inspekce životního prostředí oprávněna rozhodnutím podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny podmínit kácení těchto dřevin tím, že k němu bude vydáno povolení podle § 8 odst. 1 téhož zákona.

III. Je-li záměr celkové obnovy člověkem cíleně vytvořeného stromořadí, které se již blíží ke konci své životnosti, náležitě zdůvodněn, lze vykácení dosavadních stromů, které mají být plně nahrazeny stromy novými, považovat za kácení dřevin za účelem obnovy porostů, k němuž lze získat oprávnění jeho oznámením podle § 8 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, příslušnému orgánu ochrany přírody. Pokud by ovšem orgán ochrany přírody následně dospěl ve správním řízení, zahájeném ve lhůtě 15 dnů ode dne obdržení oznámení, k závěru, že funkční a estetický význam všech či některých dosavadních stromů převyšuje hodnotu budoucího stromořadí, byl by oprávněn v souladu s § 8 odst. 2 citovaného zákona kácení omezit pouze na některé stromy nebo zcela zakázat.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2012, čj. 5 As 53/2011 - 109)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### **Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:**

##### **I. Vymezení věci**

Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007, č. j. 500/1348/503 21/07, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 7. 2007, č. j. 10/OOP/0708611.29/07/RJJ. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně žalobci podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) zakázal pokácet 15 kusů lip na nádvoří před bazilikou sv. Markěty v areálu břevnovského kláštera s tím, že případné pokácení uvedených dřevin je možné provést pouze na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2010, č. j. 6 Ca 336/2007 - 47, tuto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně v daném případě k řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně příslušný, neboť toto ustanovení může orgán ochrany přírody využít pouze v případě zabránění nedovolené změny části přírody, a přitom v daném případě žalobci oprávnění k pokácení zmíněných stromů mělo dle jeho názoru vzniknout podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny na základě oznámení příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, na které tento správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nereagoval. Městský soud v Praze ovšem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 - 80, publikovaný pod č. 1765/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že rozhodujícím kritériem pro uplatnění pravomoci orgánu ochrany přírody podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je hrozba nežádoucích změn chráněných částí přírody bez ohledu na to, zda tuto hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem. Případnou kolizi rozhodnutí správních orgánů na různých úsecích veřejné správy je pak nutno řešit s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti dotčených úřadů. Dále městský soud upozornil na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3544/2007, v němž Nejvyšší soud s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, č. j. 7 A 136/2002 - 67, publikované pod č. 536/2005 Sb. NSS, konstatoval, že rozhodnutí podle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. rozhodnutí, jímž se v návaznosti na § 80 odst. 1 a § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nařizuje omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin) vydá Česká inspekce životního prostředí i tehdy, je-li taková činnost povolena, přičemž omezujícím rozhodnutím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu. Není přitom rozhodující, zda předmětná činnost, v níž je spatřována hrozící škoda, má svůj základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu. Česká inspekce životního prostředí jako orgán ochrany přírody podle § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny zjišťuje mimo jiné případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání, přičemž z pravomocí, které zákon České inspekci životního prostředí v rámci

stanovené působnosti dává, nelze vyloučit takové činnosti a ty případy, kdy ohrožení chráněného zájmu je způsobováno legitimním rozhodnutím, jehož realizací právě k takovému ohrožení dochází.

Z citované judikatury podle městského soudu vyplývá, že námitka žalobce není důvodná. Městský soud zdůraznil, že pro zákaz určité činnosti či pro stanovení podmínek pro tuto činnost podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodující hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku této realizované činnosti, a to ať už povolené či nikoliv. Zákon tedy použití daného ustanovení v tomto případě nevyklučoval bez ohledu na to, zda žalobci vzniklo na základě postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávnění k pokácení stromů nebo nikoliv. Správní orgán prvního stupně tedy v daném případě nepřekročil svou pravomoc. Dozorová pravomoc České inspekce životního prostředí je podle městského soudu dána § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který odkazuje rovněž na pravomoc ukládat preventivní opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup Úřadu městské části Praha 6, odboru péče o prostředí, který předmětnou činnost dle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakázal, nezabraňuje inspekční činnosti České inspekce životního prostředí ani následnému vydání prvostupňového rozhodnutí.

Městský soud v Praze se neztotožnil ani s námitkou žalobce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně oprávněn přihlížet ke stanovisku legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, č. j. 46265/ENV/07, 2753/410/07, k právnímu režimu kácení dřevin v národní kulturní památce, které si správní orgán prvního stupně v dané věci vyžádal a které je součástí správního spisu. Správní orgán tak reagoval zejména na argumentaci žalobce, uplatněnou již v průběhu správního řízení, závazným stanoviskem (ve formě samostatného rozhodnutí) Magistrátu hl. města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu ze dne 28. 4. 2006, č. j. MHMP 67032/2006/Síb, o tom, že podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), je z hlediska zájmů státní památkové péče obnova lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera, který je národní kulturní památkou, v rozsahu projektu předloženého žalobcem za dále vymezených podmínek přípustná. Podle městského soudu je z odůvodnění správního rozhodnutí prvního stupně zřejmé, že správní orgán hodnotil předmětné stanovisko žalovaného ze dne 26. 6. 2007 v širších souvislostech případu, přičemž toto stanovisko nebylo pro správní orgán prvního stupně závazné a rovněž nebylo jediným podkladem, z něhož vycházel. Správní orgány postupovaly podle městského soudu v souladu s ustanoveními § 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), které z okruhu možných důkazních prostředků takové stanovisko nevyklučují.

Městský soud s ohledem na vypořádání námítky nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu prvního stupně nesouhlasil ani s tím, že by zahájení řízení v této věci a následně vydaná rozhodnutí byla nicotná. Za vadu řízení, jež by měla způsobovat nicotnost vydaných rozhodnutí, městský soud nepovažoval ani skutečnost, že se daného správního řízení účastnilo vedle žalobce také hlavní město Praha. Městský soud rovněž neshledal, že by vedení tohoto správního řízení bránila překážka věci rozhodnuté v podobě zmiňovaného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Městský soud konstatoval, že zákon o státní památkové péči chrání jiné zájmy než zájmy ochrany přírody a krajiny a rozhodnutí orgánu státní památkové péče o přípustnosti obnovy stromořadí vydané na základě těchto jiných hledisek tedy nemůže být překážkou řízení pro orgány ochrany přírody, kterým přísluší zhodnocení daného záměru z hlediska zákonom stanovené ochrany jednotlivých dřevin.

(...)

### **III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

#### **III. a) Pravomoc České inspekce životního prostředí**

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně oprávněn vést řízení a následně vydat rozhodnutí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jímž stěžovateli zakázal pokácet 15 kusů lip na nádvoří Břevnovského kláštera bez příslušného pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Podle § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny Česká inspekce životního prostředí dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právnickými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a



rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54, ukládat opatření podle § 66, rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 a odebírat nedovoleně držené jedince podle § 89 citovaného zákona.

V obecné rovině není pochyb o tom, že Česká inspekce životního prostředí jako jeden z orgánů ochrany přírody je oprávněna v rámci své inspekční činnosti ukládat fyzickým a právnickým osobám opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak uvádí komentář k § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny (Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 269), „(t)oto ustanovení obsahuje jeden z nejsilnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny. Umožňuje orgánu ochrany přírody předcházet vzniku poškození přírodního prostředí či minimalizovat škodlivé vlivy na přírodu a její části, a to jak při obecné, tak při zvláštní ochraně.“ Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, citované zčásti již městským soudem, přitom vyplývá, že k tomuto opatření může orgán ochrany přírody přistoupit vždy v případě hrozby nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, bez ohledu na to, zda činnost, která představuje tuto hrozbu, je činností nedovolenou, nebo povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci (srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, publikovaný pod č. 767/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, publikovaný pod č. 1765/2009 Sb. NSS).

Pokud je předmětem takového opatření činnost, která byla povolena či dokonce nařízena orgánem veřejné moci, pak se může jednat o situace, kdy je toto rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci nezákonné právě proto, že nezohledňuje hrozbu nedovolené změny chráněných částí přírody, nebo o situaci, kdy po vydání a nabytí právní moci takového rozhodnutí došlo ke změně poměrů, za nichž bylo vydáno, a za těchto nových poměrů hrozí právě nedovolená změna chráněných částí přírody. V těchto případech nedochází uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny ke zrušení původního rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci, ale vytváří se tím zákonná překážka pro jeho realizaci (viz zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02). Jakkoli tedy není původní rozhodnutí, jímž byla předmětná činnost povolena či dokonce nařízena, formálně zrušeno, dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08, že ten, jemuž v souvislosti s tímto původním rozhodnutím a následným uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny vznikla škoda, má právo domáhat se vůči státu její náhrady podle příslušného zákona.

V každém případě je nezbytnou podmínkou pro uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny existence hrozby nedovolené změny chráněných částí přírody, tj. takové změny, která by byla v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, případně s jinými právními předpisy určenými přímo či nepřímo k ochraně přírody. Orgán ochrany přírody přitom může shledat hrozbu této nedovolené změny přímo v porušení hmotněprávních norem na ochranu přírody. V daném případě by tomu tak bylo tehdy, pokud by správní orgán prvního stupně (tj. Česká inspekce životního prostředí) dospěl přímo k závěru, že pokácení některých, případně všech lip v předmětném stromořadí by bylo vzhledem k jejich hodnotě v rozporu s § 7 a § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Hrozba nedovolené změny ochrany přírody může být ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu také zapříčiněna primárně porušením procesních ustanovení určených k tomu, aby dopady předpokládané činnosti byly z hlediska hmotněprávních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny řádně posouzeny. O tento druhý případ se podle správních orgánů jedná i v nyní posuzované věci. Správní orgán prvního stupně a následně ani žalovaný totiž nedospěli, přestože si k vyhodnocení funkční a estetické hodnoty jednotlivých lip v předmětném stromořadí nechali vypracovat již zmiňovaný znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i., ke konečnému závěru o tom, že by pokácení některých či všech těchto stromů bylo v rozporu s § 7 a § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a tedy nezakázali stěžovateli bez dalšího pokácení těchto stromů, nicméně založili svá rozhodnutí na tom, že stěžovatel ani příslušný orgán ochrany přírody, tj. Úřad městské části Praha 6, nebyli oprávněni postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy vycházet z pouhého oznámení záměru pokácet předmětné dřeviny, ale že je k pokácení těchto stromů třeba povolení zmiňovaného orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v rámci něhož bude estetický a funkční význam každého jednotlivého stromu náležitě posouzen. S ohledem na tento závěr podmínil správní orgán prvního stupně ve smyslu § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny možné pokácení jednotlivých stromů tím, že k tomu bude stěžovateli vydáno pravomocné povolení orgánu ochrany přírody vydané podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že správní orgán prvního stupně, tj. Česká inspekce životního prostředí, má k takovému rozhodnutí pravomoc. Naopak zdejší soud nesdílí námitku stěžovatele, podle níž bránila v dané věci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně překážka věci rozhodnuté, jež měla spočívat v předchozím vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. m.

Prahy) či v konkludentním souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (Úřadu městské části Praha 6) s oznámením o pokácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 1, 3 a 6 zákona o státní památkové péči, je pravdou, že mělo v daném případě formu samostatného správního rozhodnutí a nejednalo se tedy ani podle právního stavu v době jeho vydání (28. 4. 2006) a nabytí právní moci (22. 5. 2006) o „závazné stanovisko“ ve smyslu § 149 správního řádu. Zákon o státní památkové péči poněkud nešťastně označuje jako závazná stanoviska posouzení příslušných záměrů uvedených v § 14 odst. 1 a 2 tohoto zákona jak v případech, kdy mají tato posouzení orgánu státní památkové péče skutečně podobu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu ve smyslu § 149 správního řádu vydávaného pro jiné správní řízení vedené stavebním úřadem (územní, stavební či jiné řízení), tak pro případy, jako je nyní posuzovaná věc, kdy má toto posouzení podobu samostatného správního rozhodnutí (k tomu srov. podle dnešního právního stavu § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, publikované pod č. 2434/2011 Sb. NSS).

Kasační soud souhlasí se stěžovatelem rovněž v tom, že orgán ochrany přírody není dotčeným správním orgánem v řízení o vydání rozhodnutí podle § 14 zákona o státní památkové péči, i když se v tomto řízení posuzuje záměr obnovy lipové aleje na území národní kulturní památky (viz nařízení vlády č. 111/1991 Sb., o prohlášení Břevnovského kláštera za národní kulturní památku), tedy i kácení dosavadních dřevin. Jak již výstižně uvedlo ve svém výše zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, Ministerstvo kultury, jedná se v daném případě o nikoliv subsumované, ale řetězící se individuální správní akty, tedy stěžovatel potřeboval k uskutečnění svého záměru obnovy lipové aleje obě tato rozhodnutí, tj. souhlas orgánu státní památkové péče s úpravou prostředí národní kulturní památky podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči i povolení orgánu ochrany přírody ke kácení dosavadních stromů podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně výslovný či konkludentní souhlas tohoto orgánu vydaný postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by se na daný případ toto ustanovení vztahovalo. Jakkoli je vhodné a v některých případech i nutné, aby oba zmiňované správní orgány v souladu s principem dobré správy vyjádřeným mj. v § 8 správního řádu svá stanoviska v nezbytně nutné míře koordinovaly tak, aby v případě protichůdných zájmů na ochraně přírody a na ochraně památek dospěly nakonec k určitému kompromisnímu řešení přijatelnému i pro žadatele, není možné říci, že by v těchto případech rozhodnutí jednoho z těchto správních orgánů bylo závazným podkladem pro rozhodnutí druhého.

Ani tyto závěry, ani skutečnost, že Ministerstvo kultury neshledalo důvodným podnět České inspekce životního prostředí k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu ve věci zmiňovaného pravomocného rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru kultury a památkové péče, však nic nemění na tom, že předmětem daného rozhodnutí orgánu státní památkové péče mohlo být a také bylo v souladu s § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči toliko dílčí posouzení záměru stěžovatele na obnovu lipové aleje z hlediska zájmů státní památkové péče, tj., z hlediska zájmů ochrany národní kulturní památky Břevnovský klášter, nikoliv z hlediska zájmů ochrany přírody.

Zmiňované rozhodnutí orgánu státní památkové péče tedy samo o sobě stěžovatele ještě neopravňovalo k pokácení předmětné lipové aleje, tím méně pak může představovat překážku věci rozhodnuté ve vztahu k řízení vedenému Českou inspekcí životního prostředí podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo řečeno, k provedení záměru stěžovatele bylo v každém případě dále třeba buďto povolení příslušného orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo souhlas tohoto orgánu, ať již výslovný nebo konkludentní, s oznámením tohoto kácení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že se na tuto věc § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahoval, že byla tedy naplněna alespoň jedna z výjimek vůči obecnému povolovacímu režimu, které jsou v tomto ustanovení uvedeny.

V této souvislosti správní orgán prvního stupně i žalovaný zpochybňovali nejen to, že byly v daném případě splněny podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i to, že stěžovatel svůj záměr kácení dřevin vůbec příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, řádně oznámil. Je pravdou, že oznámení o obnově lipové aleje na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera ze dne 10. 5. 2006, podepsané správcem kláštera a doručené Úřadu městské části Praha 6 téhož dne, byť k němu mělo být podle údaje na tomto oznámení přiloženo zmiňované rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy jakožto orgánu státní památkové péče, neobsahuje náležitosti, které na oznámení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny klade § 8 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Není ani jasné, zda byl k oznámení vůbec přiložen vlastní popis záměru obnovy stromořadí před bazilikou sv. Markéty zpracovaný pro stěžovatele jeho obchodními partnery, kteří mu poskytovali zahradnické služby. V každém případě je však třeba vycházet z toho, že Úřad městské části Praha 6 na toto oznámení v zákonné lhůtě 15 dnů (§ 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) nijak nereagoval, nevyzval stěžovatele podle § 37 odst. 3 ve



spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu k odstranění vad daného podání, tedy k doplnění jeho obligatorních náležitostí, ani stěžovatele neupozornil na to, že by nebyly vůbec splněny zákonné podmínky k postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak se posléze domnívali Česká inspekce životního prostředí a žalovaný. Nelze tedy dojít k jinému závěru, než že, vzhledem k pasivitě příslušného orgánu ochrany přírody, marným uplynutím lhůty podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke vzniku oprávnění stěžovatele k pokácení předmětného stromořadí skutečně došlo a možnost realizace tohoto oprávnění byla pozastavena až předběžným opatřením České inspekce životního prostředí ze dne 9. 3. 2007, č. j. 10/OOP/0708611.02/07/RHU, kterým bylo stěžovateli uloženo zdržet se pokácení předmětné aleje, a následně v právní rovině zcela znemožněna konečným rozhodnutím tohoto správního orgánu vydaným na základě § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny.

I přes tento závěr ovšem nelze považovat konkludentní souhlas Úřadu městské části Praha 6 s kácením předmětného stromořadí podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za překážku vydání rozhodnutí České inspekce životního prostředí podle § 66 téhož zákona. Jak již bylo konstatováno, Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v rámci své inspekční činnosti rozhodnutím podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny omezit či zakázat fyzické či právnické osobě jakoukoli činnost nebo pro ni stanovit podmínky, pokud taková činnost představuje hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody, a to i v případech, kdy oprávnění k této činnosti vzniklo na základě rozhodnutí či postupu jiných orgánů veřejné moci. Z toho podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vyjímát ani situace, kdy oprávnění k určité činnosti představující hrozbu nedovolených změn chráněných částí přírody vzniklo na základě rozhodnutí či postupů jiných orgánů ochrany přírody (nejde-li o ústřední orgány státní správy), než je Česká inspekce životního prostředí.

### **III. b) Možnost postupu podle § 8 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny**

Česká inspekce životního prostředí tedy byla oprávněna i za dané situace uložit stěžovateli opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, ovšem pouze za předpokladu, že byla splněna jediná a základní podmínka pro takové opatření, tedy existence hrozby nedovolených změn chráněných částí přírody. Tu, jak již bylo konstatováno, správní orgány spatřovaly v tom, že nebyly dány podmínky pro postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a že tedy pokácení předmětných stromů mělo podléhat povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž by byl funkční a estetický význam jednotlivých dřevin náležitě posouzen (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, publikovaný pod č. 1788/2009 Sb. NSS). Tomu odpovídá i výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Jakkoli tedy nelze pochybovat o tom, že Česká inspekce životního prostředí má obecně pravomoc takové rozhodnutí, jaké je nyní posuzováno, vydat, je pro přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí v dané věci rozhodující, zda skutečně oprávnění ke kácení stromů podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vzniklo na základě pochybení Úřadu městské části Praha 6 a tedy v rozporu se zákonem, nebo zda byly naopak dány zákonné podmínky pro postup podle tohoto ustanovení.

Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009, povolení není třeba ke kácení dřevin z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, a z důvodů zdravotních nebo při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů. Kácení z těchto důvodů musí být oznámeno písemně nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody, který je může pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že byl oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazoval přitom mj. na výjimku z povolovacího režimu, která se podle daného ustanovení vztahovala na výkon oprávnění podle zvláštních předpisů. Stěžovatel má za to, že za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů je třeba považovat i postup podle zákona o státní památkové péči, kterým je obnova lipové aleje jakožto součásti národní kulturní památky. Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí, ztotožňuje se naopak se závěrem žalovaného, že výkonem oprávnění podle zvláštních předpisů nejsou míněna oprávnění a zároveň povinnosti vlastníka nemovité kulturní památky, ale výhradně přímo v jiných právních předpisech upravená oprávnění ke kácení, resp. odstraňování dřevin, na která citované znění § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v poznámce pod čarou odkazovalo. V dnešním znění již toto ustanovení obdobnou formulaci neobsahuje a namísto ní uvádí přímý výčet těchto zvláštních oprávnění - při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků a k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav – opět s odkazem na příslušné právní předpisy.

Nejvyšší správní soud nepokládá ani za rozhodující, že došlo ke změně názoru žalovaného na výklad toho, co se považovalo „za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů“ v souvislosti s péčí o nemovité kulturní památky. Jakkoli se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem vyjádřeným v posledním sdělení

legislativního odboru Ministerstva životního prostředí uveřejněným ve Věstníku MŽP, částce 8-9/2008, pod č. 15, podle něhož je k provedení kácení dřevin na nemovité kulturní památce, nevztahují-li se na věc jiné důvody postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, třeba zásadně povolení podle § 8 odst. 1 téhož zákona, je zároveň nutno konstatovat, že předchází sdělení legislativního odboru Ministerstva životního prostředí (sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 12/2001, pod č. 41, před tím sdělení uveřejněné ve Věstníku MŽP, částce 4/95, pod č. 13) sice v určitých případech připouštěla, že kácení dřevin může být výkonem zvláštního oprávnění podle zákona o státní památkové péči, ovšem výhradně pokud jde o kácení dřevin v památkově chráněných parcích a zahradách, pokud se provádí obnova nebo údržba této kulturní památky, což nebyl případ stěžovatele.

Pokud jde o již zmiňované stanovisko legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, č. j. 46265/ENV/07, 2753/410/07, k právnímu režimu kácení dřevin v národní kulturní památce, které si správní orgán prvního stupně vyžádal přímo v dané věci, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem potud, že nejde o zcela běžný postup ve správním řízení a že by se metodická činnost nadřízeného správního orgánu ve vztahu ke správnímu orgánu podřízenému, vůči němuž je nadřízený orgán zároveň orgánem odvolacím, měla v zásadě omezovat na obecnou rovinu výkladu právních předpisů či vytváření vzorových postupů apod. a že by se nadřízený správní orgán (byť jeho jiný útvar) zásadně neměl vyjadřovat ke konkrétním věcem, u nich může následně rozhodovat o odvolání. Na straně druhé lze konstatovat, že v daném případě nemělo vydání stanoviska legislativního odboru žalovaného ze dne 26. 6. 2007, podle něhož na případ stěžovatele nedopadají výše zmíněná obecná sdělení téhož útvaru žalovaného k možnému postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny při kácení dřevin na nemovité kulturní památce, vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů o věci samé. Lze souhlasit s městským soudem, že takto vyjádřený dílčí právní názor legislativního odboru žalovaného nebyl pro správní orgán prvního stupně závazný, navíc se skutečně jednalo o právní hodnocení, nikoliv o důkaz, který by měl přispět k objasnění skutkové stránky věci. Založení tohoto stanoviska do správního spisu tedy neznamená, že jde o listinný důkaz, kterým bylo v daném správním řízení prováděno dokazování, jak nesprávně argumentoval stěžovatel, ale též městský soud. Ani tato nepřesnost v odůvodnění rozhodnutí městského soudu ovšem neměla vliv na správnost jeho závěru o nedůvodnosti dané dílčí žalobní námitky.

Je třeba se ovšem dále zabývat tím, zda se na případ stěžovatele nevztahovaly další možné výjimky z povolovacího režimu kácení dřevin vyjádřené v § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup podle tohoto ustanovení je možný z důvodů pěstebních, to je mj. za účelem obnovy porostů, a dále z důvodů zdravotních. V těchto souvislostech je nutno připomenout závěry znaleckých posudků vypracovaných v této věci, jimiž argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti a které se týkaly mj. stáří a zdravotního stavu jednotlivých stromů i daného lipového stromořadí jako celku a jeho další perspektivy či možnosti obnovy.

Posudek znalce Ing. Samuela Buriana ze dne 28. 3. 2006, jehož vypracování zadal stěžovatel na počátku svého záměru, dospěl k následujícím zjištěním a závěrům: „*Posuzovaná alej je do jisté míry atypická značnou věkovou rozrůzněností, ale i nepravidelným sponem jednotlivých stromů. (...) Důsledkem postupné dosadby chybějících stromů je to, že ani mladší stromy nejsou kvalitní a část mladších stromů má silně poškozený habitus a zdeformované koruny v důsledku silného konkurenčního tlaku sousedních vzrostlých stromů. Zdravotní stav posuzovaných stromů je celkově velmi špatný, starší stromy vykazují rozsáhlé hniloby a jsou poškozeny nevhodně prováděným řezem, mladší stromy trpí zčásti jejich konkurencí a všechny stromy mají poškozený kořenový systém v důsledku snížení terénu v kořenové zóně a v důsledku rekonstrukce cesty (...).*“ Dále následuje detailní popis stavu jednotlivých stromů. Posudek dále pokračuje hodnocením nutných opatření k zachování či případně obnově daného stromořadí: „*U staré generace stromů (číslo 1, 3, 5 a 13) hrozí vážné nebezpečí zlomu a pádu silných kosterních větví a k ohrožení zdraví, případně i života procházejících osob. Toto nebezpečí lze eliminovat radikálním zkrácením větví a odlehčením koruny. (...) Zajištění provozní bezpečnosti odlehčením korun představuje jen odstranění akutního nebezpečí, ale neřeší stav aleje jako celku. Jak vyplývá z popisu jednotlivých stromů, naprostá většina stromů trpí buďto vážnými problémy zdravotními, nebo vážnými habituálními defekty (a to i nejmladší generace dodatečně dosazovaných stromů). Všechny posuzované stromy bez výjimky jsou vážně poškozeny výraznými změnami stanoviště (snížení terénu, zemní práce pokládání betonu při obnově komunikace). Tyto změny působí dlouhodobě a stromy na ně reagují s velkým zpožděním i mnoha let. Posuzovaná alej také zcela postrádá dva významné atributy každého stromořadí, kterými jsou jednotný spon stromů a stejná velikost (věk) vytvářející pravidelný rytmus. Stromy 1, 3, 5 a 13 dospívají do fáze pozdního stáří až rozpadu a je jen otázkou času, kdy je bude nutné úplně odstranit. Částečná dosadba stromořadí je naprosto nevhodným řešením nejen proto, že se ztrácí ony dva významné atributy aleje (jednotný spon a velikost), ale také proto, že nové stromy v těsném sousedství dospělých stromů velmi trpí, špatně rostou a deformují se. Z uvedených důvodů se jako nejvhodnější řešení jeví jednorázová obnova celé aleje – odstranění všech stromů bez výjimky, odřezování pařezů a výsadba nových stromů do předem připravených jam se 100% výměnou půdy.“*

Posudek znalce Ing. Luboše Fendrycha ze dne 7. 2. 2006, jehož vypracování rovněž zadal stěžovatel na počátku svého záměru, detailně posuzoval zdravotní stav a hodnotu pouze tří lip, a to těch, jejichž stav považoval za havarijní (strom č. 1, 5 a 13), ostatní stromy hodnotil pouze rámcově, a dospěl přitom k následujícím zjištěním a závěrům: „Uvedené tři lípy č. 1, 5 a 13 jsou v havarijním stavu, doporučuji je vykácet. Redukční a odlehčovací řez je nutné provést ještě u lip srdčitých č. 2, 3 a 12. V případě rekonstrukce části stromořadí, tvořeného lípami srdčitými, by bylo vhodné je také vykácet a vysadit nové lipové stromořadí. Druhou polovinu stromořadí tvoří lípy č. 6, 7, 8, 14, 15, 16, u kterých doporučuji provést zdravotní a odlehčovací řez, jejich je podstatně lepší (sadovnická hodnota 3 body), mají výrazně delší perspektivu, jejich koruny nebyly deformovány radikální redukčním řezem.“

Konečně již výše zmiňovaný znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i. ze dne 30. 5. 2007, jehož zpracování danému znaleckému ústavu uložil správní orgán prvního stupně, se detailně věnoval posouzení stavu a hodnoty 15 z původních 16 stromů (strom č. 15 byl v době šetření znaleckého ústavu již vykácen) a dospěl k následujícím zjištěním a závěrům: „Předmětné lípy (*Tilia sp.*) v areálu břevnovského kláštera v počtu 15 jedinců jsou součástí aleje, vysazené podél přístupové cesty od hlavní brány k bazilice sv. Markéty (...). Naše domácí druhy lip jsou dlouhověké dřeviny, s vysokou schopností regenerace. V našich podmínkách mohou žít až několik set let, a to i s centrálními dutinami, jejichž vznik je u starších lip zcela běžný. Předmětné alejové stromy jsou různého stáří (obvody kmenů se pohybují od 101 cm do 364 cm) a jsou vysazeny v různém sponu (různá velikost mezi vysazovanými stromy). V nejmenším sponu byly vysazovány nejstarší stromy, u kterých se zřejmě předpokládalo pravidelné umělé tvarování a zapěstování malých korun. Nasvědčuje tomu také skutečnost, že u starších stromů byly hluboko sesazeny primární koruny. Během dalších let, kdy pravidelné tvarování korun bylo přerušeno a péče o stromy nedostatečná, se u předmětných lip vyvinuly velké sekundární koruny. Mladší lípy, které byly postupně dosazovány za vykácené stromy, byly již vysazovány ve větším sponu a jejich koruny byly víceméně ponechány přirozenému výboji a zůstaly jim tak primární koruny. Přibližný věk předmětných stromů se pohybuje kolem 50 až 150 let. V současnosti v aleji roste 5 lip se sekundárními korunami, jedná se o stromy nejstarší a starší (strom č. 1, 2, 3, 12 a 13). Mladší lípy (9 jedinců) mají primární koruny (strom č. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16) (...). Z uvedeného vyplývá, že zdravotní stav a stabilita předmětných lip jsou v různém rozsahu ovlivněny přirozeně jejich stářím, dále špatně provedenými zákroky, nedostatečnou nebo chybějící péčí a zčásti také méně příznivými podmínkami stanoviště. Perspektiva dalšího vývoje předmětných lip ve smyslu biologickém je závislá nejen na kvalitě další péče, ale také na řadě ostatních faktorů, jejichž dopad lze jen obtížně předpovídat (klimatické faktory, imise, infekce). Je nutné rozlišovat stromy s primárními a sekundárními korunami. Mezi oběma typy není rozdíl jen habituelní (přirozená a nepřirozená stavba koruny), ale také v jejich statice a v riziku zlomu, a to zejména při výskytu hniloby a vzniku dutin. Proto u obou typů koruny a u každého konkrétního stromu je nutný individuální přístup k ošetřování, a to i za cenu, že koruny nebudou mít jednotnou stavbu a podle okolností ani rozměry. Jedině tak lze zajistit a zlepšit jejich perspektivu. (...) Odlišné názory na estetičnost zákroků k prodloužení života jednotlivých stromů a celkově celé aleje jsou do značné míry subjektivní a jejich posouzení není předmětem tohoto posudku.“

Z uvedeného je zřejmé, že předmětné znalecké posudky se z větší části shodují v popisu celkového stavu jednotlivých stromů a docházejí k závěru, že určitými zdravotními problémy a vzhledovými defekty trpěly jak staré stromy, tak i stromy mladší, byť charakter a intenzita těchto problémů se u jednotlivých stromů výrazně lišily. U starších stromů byly tyto problémy vedle samotného jejich stáří způsobeny zásahy do jejich korun a nedostatkem následné péče, přičemž výsledkem působení těchto faktorů byla narušená statika těchto stromů vyvolávající ohrožení jejich okolí, u mladších stromů se na jejich zdravotním stavu projevil zejména nepříznivé vlivy daného stanoviště, včetně zastínění ze strany starších stromů. Naopak posudky se rozcházejí v doporučeném řešení popsaných problémů. Zatímco posudek Ing. Buriana sice připouštěl i u starších stromů možnost provedení redukčního řezu a další následné péče o tyto stromy, která by prodloužila jejich perspektivu, jednoznačně však preferoval, obdobně jako orgán státní památkové péče, z hlediska estetické hodnoty aleje jako celku její úplnou obnovu, tj. vykácení všech stromů a jejich nahrazení novými jedinci shodného stáří a velikosti, sazenými v jednotném sponu, Ing. Fendrych považoval za zcela nezbytné pokácení pouze tří nejvíce poškozených stromů a za vhodné pokácení a obnovu té části aleje, která by tvořena staršími stromy, naopak doporučoval ponechat část stromořadí se stromy mladšími. Nakonec posudek znaleckého ústavu jednoznačně preferoval zachování všech stromů (s výjimkou stromu č. 1, o němž posudek konstatuje, že není dlouhodobě perspektivní), a to i za cenu poměrně náročných úprav a dalšího ošetřování zejména starších stromů se sekundárními korunami a i za cenu toho, že koruny nebudou mít jednotnou stavbu, případně ani rozměry. I když posudek znaleckého ústavu neměli stěžovatel ani Úřad městské části Praha 6 v době postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k dispozici, neboť byl vypracován až později, i tento posudek vypovídá o zdravotním stavu jednotlivých stromů, jejichž pokácení bylo oznámeno, a je nutno ho tedy brát při posuzování možných důvodů pro použití tohoto ustanovení v úvahu.

Nelze tedy říci, že by v daném případě zdravotní důvody jednoznačně ospravedlňovaly - pro oznámený záměr vykácení celé aleje - postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nanejvýš by bylo možné se na tyto důvody odvolat, pokud by stěžovatel oznámil vykácení jen několika nejvíce poškozených stromů.

Zbývá tedy možný postup podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny z důvodů pěstebních, tj. za účelem obnovy porostů. Podle názoru žalovaného vyjádřeného na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí použití pěstebních důvodů v daném případě nelze přisvědčit s ohledem na druh dřevin a pozemku, resp. celkový charakter místa samého. Žalovaný je toho názoru, že v daném případě se nejedná o obnovu či výchovnou probírku porostů, protože kácení není, na rozdíl od opatření k pravidelné obnově ovocných sadů či záměrného utváření tzv. živých plotů, součástí pěstování těchto dřevin. Tento výklad ovšem považuje Nejvyšší správní soud za příliš zužující. Jak výstižně uvedlo ve svém opakovaně zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, Ministerstvo kultury, předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se navíc podílí na hodnotě dané kulturní památky. Lipové stromořadí, přestože je součástí živé přírody, je tedy dílem lidských rukou obdobně jako ovocné sady či živé ploty a má obdobně jako tyto porosty svou životnost, byť jí lze počítat na více lidských generací. Tato delší doba životnosti ovšem nic nemění na tom, že nakonec každé takové stromořadí vlivem přirozeného procesu stárnutí či případně za spolupůsobení dalších negativních faktorů dospěje do stádia, kdy je nezbytná anebo přinejmenším vhodná jeho celková obnova. Na takové případy, je-li záměr, proč je nutné či vhodné obnovit předmětné stromořadí jako celek, tj. vykácet dosavadní stromy a vysadit stromy nové, dostatečně zdůvodněn, případně se též opírá o příslušné odborné posouzení, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu možné ustanovení § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny použít.

Zároveň se Nejvyšší správní soud domnívá, že právě o takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci. Jakkoli odborné posudky připouštěly možnost prodloužení životnosti dané aleje, stěžovatel považoval ve shodě s jedním z těchto posudků za nejvhodnější řešení obnovu celého stromořadí tak, aby dosavadní stromy, vysazené v jednotném sponu, navíc různého stáří, vzhledu i zdravotního stavu (jež bylo ovšem u některých stromů nutno považovat za velmi vážný a nebezpečný pro okolí), byly nahrazeny novými mladými stromy stejného věku a sázenými v jednotném sponu. Stěžovatel tedy ve svém záměru vědomě upřednostnil před estetickou a přírodní (funkční) hodnotou jednotlivých dosavadních stromů estetickou hodnotu daného stromořadí jako celku, jeho pravidelnost korespondující navíc, dle názoru stěžovatele, s nímž se ztotožnilo rozhodnutí orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. města Prahy) i jemu předcházející odborné vyjádření Národního památkového ústavu, s estetickou hodnotou národní kulturní památky Břevnovského kláštera, jehož okolí alej dotváří. Záměrem stěžovatele tedy nebylo pouhé vykácení těchto lip a využití daného prostoru pro jiné účely, ale skutečně celková obnova stromořadí, tedy nahrazení dosavadních stromů v této lokalitě stromy novými.

Za těchto okolností byl stěžovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy v souladu s tímto ustanovením oznámit záměr obnovy porostu, tj. lipové aleje příslušnému orgánu ochrany přírody, v daném případě Úřadu městské části Praha 6. To samozřejmě neznamená, že by tento správní orgán musel nutně s oznámením stěžovatele vyjádřit výslovný či konkludentní souhlas. Pokud by tento správní orgán dospěl ve správním řízení, jehož součástí by muselo být nutně vydání předběžného opatření k zabránění okamžitému pokácení stromů, na základě shromážděných podkladů k závěru, že přírodní a estetická hodnota všech, případně některých jednotlivých stromů převyšuje hodnotu budoucí aleje, např. právě pro to, že jde o stromy staré, výrazně zvyšující přírodní a estetickou hodnotu daného místa (i když nejde přímo o významný krajinný prvek či o památné stromy), by byl oprávněn podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny kácení omezit pouze na některé stromy nebo zcela zakázat.

Z pozdějších vyjádření Úřadu městské části Praha 6 založených ve správním spise nicméně vyplývá, že tento orgán ochrany přírody k takovým k závěrům nedospěl, naopak považoval stejně jako stěžovatel a orgán státní památkové péče za nejvhodnější řešení celkovou obnovu aleje, což bylo patrně důvodem, proč zůstal v rámci postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nečinným. I za těchto okolností by byla Česká inspekce životního prostředí následně oprávněna zakázat pokácení některých nebo všech stromů stěžovateli uložit formou opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by shromáždila v tomto řízení dostatečné podklady pro závěr, že pokácení těchto stromů odporuje zákonným požadavkům na ochranu dřevin. Správní orgán prvního stupně ovšem nebyl oprávněn vydat předmětné rozhodnutí, jímž pokácení jednotlivých stromů podmínil vydáním povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K takovému rozhodnutí chyběla nezbytná zákonná podmínka, totiž hrozba nedovolené změny chráněných částí přírody, neboť, jak již bylo vysvětleno, stěžovatel byl v daném případě oprávněn postupovat podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jednalo se tedy o postup, jímž vzniklo oprávnění kácet dřeviny způsobem zákonem dovoleným. Námitku stěžovatele k oprávněnosti postupu podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, naopak rozhodnutí správních orgánů v dané věci je třeba považovat z uvedených důvodů za

nezákonná a nemůže tudíž obstát ani rozsudek městského soudu, který měl pro tuto důvodně vytykanou vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.  
(...)

## D. Ochrana zemědělského půdního fondu

11

### Změna souhlasu s odnětím půdy ze ZPF

k ustanovení § 9 odst. 6, § 10 odst. 1, 2, § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- I. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, umožňuje změnu dříve uděleného souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínek, avšak v řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů, tj. v řízení o změně rozhodnutí, jejichž závaznou součástí (ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) se souhlas stal.
- II. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespatřuje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. S vysloveným názorem městského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť podle jeho názoru je celý souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci. To vyplývá z výše již citovaného § 9 zákona o ochraně ZPF i z výše již citovaného § 21 odst. 2 téhož zákona, podle něhož souhlasy vydávané podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2012, čj. 5 Ans 6/2011-60)  
(Z vlastních zdrojů, rozsudek veřejně dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Žalobce požádal Ministerstvo životního prostředí jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu o souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu golfového hřiště areálu v k. ú. Roztěž. Ministerstvo životního prostředí dne 10. 5. 2005, pod č. j. OEKL/648/05, jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 13 odst. 1, příslušný podle § 17 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, udělilo souhlas podle § 9 odst. 6 citovaného zákona k dočasnému odnětí 39,5680 ha zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu v k. ú. Roztěž na dobu 14 roků včetně provedení zpětné rekultivace pro výstavbu první etapy golfového areálu. Vydávaný souhlas byl vázán podmínkami pod body 1. až 9., přičemž v bodu 8. bylo stanoveno, že za dočasné odnětí zemědělské půdy ze ZPF bude podle § 9 odst. 6 písm. d) a podle § 11 odst. b) zákona zaplacen odvod a to za celou odnímanou plochu, a v bodu 9. bylo uvedeno, že výše odvodu bude stanovena na základě výpočtu, který bude doložen podklady prokazujícími správnost použití ekologických vah vlivu, případně to, že nejsou dotčeny, s tím, že tyto podklady budou nejpozději do 14 dnů od nabytí právní moci územního rozhodnutí v této věci předloženy orgánu ochrany ZPF Městského úřadu Kutná Hora a ten na jejich základě vydá rozhodnutí o odvodech. Výpočet odvodů může být upraven v souladu s případným zpřesněním, které by vyplynulo z řízení podle stavebního zákona. Dále je v písemnosti uvedeno, že orientační výše odvodu je stanovena v jeho výpočtu, který je součástí dokumentace žádosti. Souhlas Ministerstva životního prostředí se stal závaznou součástí územního rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu Kutná Hora ze dne 25. 5. 2005, č. j. SÚ 224/2005/Jah, které nabylo právní moci dne 8. 7. 2005.

Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2005, č. j. 46067/05/36314/ZPR/TVZ, Městský úřad Kutná Hora, odbor životního prostředí, rozhodl o odvodu za dočasné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro

nezemědělské účely ve výši 459 982 Kč za každý rok, kdy odnětí trvá, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 10. 2005.

Písemností ze dne 13. 4. 2009 požádal žalobce žalovaného o změnu souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, pro změnu podkladů, na základě nichž byl žalovaným stanoven orientační výpočet výše odvodů ze zemědělského půdního fondu. Dne 4. 2. 2009 vydal Krajský úřad Středočeského kraje jako vodoprávní orgán rozhodnutí v řízení podle § 30 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, kterým zrušil všechna předchozí rozhodnutí o stanovení ochranných pásem vodárenské nádrže Vrchlice a stanovil nová ochranná pásma. Tímto rozhodnutím byla zrušena všechna ochranná pásma na odňatém území a odňaté území bylo zahrnuto do územního plánu obce Vidice, ze kterého plyne, že odňaté území je územím určeným k urbanistické funkci. Podle žalobce tak nadále nelze uplatňovat výpočtové koeficienty 10 a 5, neboť se odňaté území již nenachází ve 2. ochranném pásmu vodní nádrže a je již řešeno územně plánovací dokumentací.

Žalovaný na žádost žalobce o změnu souhlasu reagoval přípisem ze dne 2. 9. 2009, v němž sdělil, že při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se vychází z právního a skutkového stavu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, jehož se souhlas stal závaznou součástí. Tentýž přípis doručil žalovaný žalobci 13. 11. 2009.

Podle žalobce nelze tento přípis považovat za rozhodnutí, neboť neobsahuje žádné náležitosti správního rozhodnutí a o podané žádosti tak dosud nebylo rozhodnuto. Žalobce proto podal ministru životního prostředí stížnost na průtahy v souladu s § 80 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“). Na stížnost reagoval náměstek ministra životního prostředí přípisem, ve kterém žalobci sdělil, že na jeho podání již ministerstvo odpovědělo dopisem ze dne 2. 9. 2009. Žalobce je názoru, že bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, protože žalovaný o jeho žádosti řádně nerozhodl a ochranu neposkytl ani nadřízený orgán. Žalobce proto podal dne 1. 3. 2010 u městského soudu žalobu ve smyslu § 79 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti žalobce o změnu souhlasu s dočasným odnětím půdy ze ZPF.

Městský soud žalobu zamítl, když dospěl k závěru, že žalovaný nebyl povinen o podání žalobce ze dne 13. 4. 2009 vydat žádné rozhodnutí ve věci, neboť správní rozhodnutí, jehož vydání se žalobce na ochranu proti nečinnosti domáhá, nenachází v platné právní úpravě dostatečný podklad. Žalobce, podle městského soudu, svou žádostí o změnu orientačního výpočtu výše odvodů jako součástí rozhodnutí o vydání souhlasu, požadoval změnu nezávazné části rozhodnutí. Cestou podle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF lze však podle městského soudu provést jen změny závazných částí rozhodnutí o souhlasu. Rozsudek městského soudu žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tedy z důvodu nesprávného posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení.

Nesprávné posouzení stěžovatel spatřuje především v nesprávném výkladu § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF v napadeném rozsudku, že v souhlasu s odnětím půdy ze ZPF je nutné rozlišovat závazné a nezávazné části, od čehož se následně odvíjí zcela jiný procesní postup, resp. možnost a nemožnost podat žádost dle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Stěžovatel konkrétně nesouhlasí s názorem soudu, že jeho žádost ke změně souhlasu s odnětím půdy směřovala ke změně nezávazné části rozhodnutí. Závazná část rozhodnutí jsou podle něj výrok a podmínky souhlasu, za jejichž splnění může k odnětí dojít. Součástí podmínek je odkaz na orientační výpočet výše odvodů. Žádost, aby byly zohledněny nové podmínky v území, tzn. existence územního plánu a redukce ochranných pásem, a aby tato změna byla promítnuta do orientačního výpočtu výše odvodů, směřovala podle stěžovatele ke změně podmínek souhlasu, které jsou závazné pro stavební úřad při následném rozhodování dle stavebního zákona a místní orgán ochrany životního prostředí, který rozhoduje o výši odvodů, a které se stanou závazné i pro žadatele, jakmile se stanou součástí pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu dle stavebního zákona jako jedna z podmínek pro využití území, či stavby. Podle stěžovatele jeho žádost ze dne 13. 4. 2009 odpovídá předpokladům § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, tj. je návrhem na změnu podmínky či další skutečnosti v souhlasu uvedené a žalovaný měl o ní řádně rozhodnout. To však žalovaný neučinil a žaloba proti nečinnosti správního orgánu tak byla podána důvodně.

Stěžovatel v kasační stížnosti také uvádí, že zákon o ochraně ZPF pro řízení dle § 10 odst. 2 nevyklučuje užití správního řádu. Postavení subjektu, o němž se rozhoduje mimo správní řízení a bez dalšího procesního předpisu je z právního hlediska jednoznačně horší. Pro vyloučení použití správního řádu proto nelze použít analogickou úvahu a dospět k závěru, že správní řád se nepoužije z důvodu, že se nepoužije ani pro řízení o vydání samotného souhlasu, kde je užití správního řádu vyloučeno. Takový postup by znamenal negativní zásah do právní sféry žadatele o změnu souhlasu.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvedl, že se zcela ztotožňuje s argumentací městského soudu v napadeném rozsudku, která je v souladu s aplikační praxí žalovaného podle zákona o ochraně ZPF.

Žalovaný zdůraznil zejména to, že účel, pro který byl souhlas vydán, byl realizován, a skutečnosti, které nastaly po vydání souhlasu (rozhodnutím ministerstva ze dne 10. 5. 2005, č. j. OEKL/648/05) jsou pro výši odvodů právně irelevantní. Rozhodující pro závazný výpočet výše odvodů je stav ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, jehož se souhlas s odnětím půdy stal závaznou součástí (tj. rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu Kutná Hora ze dne 25. 5. 2005, č. j. SÚ-224/2005/Jah). Žádostí o změnu orientačního výpočtu výše odvodů za odnětí půdy stěžovatel po žalovaném požadoval, aby postupoval v rozporu s ustanoveními zákona, neboť podle nich lze provést jen změnu závazných částí rozhodnutí o souhlasu.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná. Pro posouzení důvodnosti žaloby a kasační stížnosti stěžovatele je rozhodující právní úprava účinná v době podání žádosti o změnu podmínek souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF písemností ze dne 13. 4. 2009, a v době rozhodování městského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti, to je 25. 2. 2011 (rozhodná doba).

Podle § 10 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, může na návrh žadatele změnit podmínky a další skutečnosti v něm stanovené při řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů. V poznámce pod čarou 6) je odkaz na stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle městského soudu žalovaný nebyl povinen o podání žalobce ze dne 13. 4. 2009 vydat žádné rozhodnutí ve věci, neboť správní rozhodnutí, jehož vydání se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhá, nenachází v platné právní úpravě dostatečný podklad, s vysvětlením, že souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF má závaznou a nezávaznou část a stěžovatel se domáhal změny nezávazné části. Podle stěžovatele žalovaný byl podle § 10 odst. 2 citovaného zákona povinen rozhodnout.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí zcela ani s městským soudem, a nesouhlasí ani se stěžovatelem. Pro posouzení této právní otázky je třeba vycházet z toho, jakou povahu měl (a má) souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF v rozhodné době. Podle § 21 odst. 2 věty druhé zákona č. 334/1992 Sb., (ve znění zákona

č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, účinného od 1. 1. 2007), souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu (v poznámce pod čarou odkázáno na § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) a nejsou správním rozhodnutím. Podle § 9 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odst. 2 (o takový případ v dané věci nešlo). Shledá-li orgán ochrany zemědělského půdního fondu, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém mimo jiné pod písm. d) také vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Souhlas podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF považuje Nejvyšší správní soud za jeden celek, o čemž svědčí i znění zákona, podle něhož „... vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména ...“ a pak následuje demonstrativní výčet pod písmeny a) až d), co v něm vymezí, stanoví, schválí. Ustanovení § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona stanoví, že souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. To znamená souhlas jako celek. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespatřuje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. S vysloveným názorem městského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť, podle jeho názoru, celý souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je podkladem pro konečné rozhodnutí, konečné rozhodnutí ve věci. To vyplývá z výše již citovaného § 9 zákona o ochraně ZPF i z výše již citovaného § 21 odst. 2 téhož zákona, podle něhož souhlasy vydávané podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím.

Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, „závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.“, a dále „skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného



*procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném.“*

Pokud tedy stěžovatel za účinnosti správního řádu z roku 2004 v roce 2009 (podáním ze dne 13. 4.) podal žádost u Ministerstva životního prostředí o změnu souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu z důvodů v této žádosti uvedených, a pokud poté, co mu žalovaný nevyhověl, podal stěžovatel u městského soudu žalobu proti nečinnosti správního orgánu – Ministerstva životního prostředí podle § 79 s. ř. s., nemohl se svou žalobou uspět.

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany se však nelze dovolávat proti jakémoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky před správním orgánem, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.

Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobou proti nečinnosti domáhat, je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedené ustanovení označuje legislativní zkratkou „rozhodnutí“ takové úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky tak není jakýkoliv úkon správního orgánu, byť vydávaný ve správním řízení či formálně označený jako rozhodnutí správního orgánu, ale pouze takový úkon správního orgánu, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje.

Žalobou na nečinnost se lze proto domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech žalobce. Pokud úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.) není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2006, č. j. 4 Ans 1/2005 - 60).

Městský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zamítl s odůvodněním, že žalovaný nebyl povinen o podání žalobce ze dne 13. 4. 2009 vydat žádné rozhodnutí ve věci, neboť správní rozhodnutí, jehož vydání se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhá, nenachází v platné právní úpravě dostatečný podklad. Na Nejvyšším správním soudu tedy bylo přezkoumat jeho závěry a posoudit, zda se městský soud dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, jak stěžovatel v kasační stížnosti namítá.

Nejvyšší správní soud výše uvedený závěr městského soudu shledal správným a za správné a zákonné považuje jeho výsledné rozhodnutí o žalobě stěžovatele. Částečně se však neztotožňuje z důvodů výše uvedených s argumentací přezkoumávaného rozsudku, konkrétně tou, podle níž žalobce svou žádostí o změnu orientačního výpočtu výše odvodů za odnětí půdy jako součástí rozhodnutí o vydání souhlasu s odnětím půdy, požadoval změnu nezávazné části rozhodnutí, když cestou podle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, podle městského soudu, lze provést jen změny závazných částí rozhodnutí o souhlasu.

Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF nezakládá žalovanému oprávnění ani povinnost vydat rozhodnutí o stěžovatelem požadované změně souhlasu s dočasným vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínkách. Toto ustanovení upravuje, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, může na návrh žadatele změnit podmínky a další skutečnosti v něm stanovené při řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů (s poznámkou pod čarou, odkazem na zákon č. 183/23006 Sb., stavení zákon). Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a jeho shora citované ustanovení tedy umožňuje změnu dříve uděleného souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínkách, avšak v řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů, to znamená v řízení o změně rozhodnutí, jejichž závaznou součástí (ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF) se souhlas stal. To je logický důsledek toho, že souhlasy vydávané podle zákona o ochraně ZPF jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím, ale jsou podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci. Taková konečná rozhodnutí, v nichž se materializovala závazná stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, souhlasy podle zákona o ZPF, nabyla právní moci a k jejich změně může dojít jen zákonem stanoveným způsobem.

S ohledem na výše uvedené, se Nejvyšší správní soud v dané věci neztotožnil s argumentací městského soudu, že souhlas s dočasným odnětím půdy ze ZPF je rozhodnutí obsahující závazné a nezávazné části

(orientační výpočet výše odvodů), ani argumentací stěžovatele, že žádost o změnu souhlasu v otázce orientačního výpočtu výše odvodů směřovala ke změně závazné části rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl i přesto, že argumentace městského soudu byla částečně shledána nesprávnou. Zrušit napadený rozsudek pouze za účelem přepsání výše uvedených závěrů do nového rozsudku městského soudu neshledal Nejvyšší správní soud v souladu se zásadou procesní ekonomie. Stěžovatel taktéž nebyl podle zdejšího soudu tímto postupem zkrácen na svém právu právně argumentovat, neboť i v případě zrušení rozsudku městského soudu a jeho vrácení k dalšímu řízení, by již námitky do posouzení této otázky byly v souladu s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřijatelné.

V kasační stížnosti stěžovatelem napadený závěr, že zákon o ochraně ZPF pro řízení dle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF nevylučuje užití správního řádu, městský soud v napadeném rozsudku vůbec neučinil, proto v předcházejícím řízení před soudem nemohlo ani dojít k nesprávnému posouzení této právní otázky.

(...)

## E. Nakládání s odpady

157

### Provoz zařízení ke sběru a výkupu kovového odpadu v rozporu se zákonem

k ustanovení § 12 odst. 2, § 14 odst. 1, § 66 odst. 3 písm. c) a d), § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

- I. Jedinou skutečností, kterou jsou správní orgány při zvažování otázky odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu vymezeného v § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, povinny zkoumat, je to, zda žalobce skutečně provozoval zařízení ke sběru a výkupu odpadů s potřebným souhlasem příslušného správního úřadu, či nikoliv. Ostatní skutečnosti jsou pro posouzení věci nepodstatné.
- II. Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu osobou, která k tomu není oprávněna pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Osoba, která odpad takto neoprávněně převzala, se tedy nemůže sankční odpovědnosti zprostit odkazem na to, že shromažďováním odpadu nedošlo k ohrožení či k poškození životního prostředí a takovou okolnost z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není třeba dokazovat. K míře a závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí se ve smyslu § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, přihlíží při stanovení výše pokuty.
- III. V důsledku odlišné právní kvalifikace stěžovatelova jednání ovšem hodnocení užitých kritérií relativizuje jiný kvantitativní rozsah pokuty. Místo pokuty do 50 000 000 Kč (§ 66 odst. 4 zákona o odpadech) se jedná o pokutu v maximální výši 10 000 000 Kč (§ 66 odst. 3 citovaného zákona). Celková výše pokuty i aspekt její „přiměřenosti“ měl být posuzován v rámci jiného zákonného rozpětí.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2012, č.j.5 As 52/2011-84)  
(Z vlastních zdrojů, veřejně dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))*

#### Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

##### A/ Rozhodnutí správních orgánů

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2008, č. j. ČIŽP/44/00H/SR01/0812568.007/08/UJT, uložila Česká inspekce životního prostředí (dále „ČIŽP“) společnosti Šrot Wetzel, s.r.o. (dále „stěžovatel“) pokutu ve výši 1 000 000 Kč za porušení ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění platném v rozhodné době (dále „zákon o odpadech“), čímž měl stěžovatel spáchat správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Deliktní jednání stěžovatele spočívalo v tom, že v letech 2007 a 2008 nakládal bez povolení s kovovými odpady v neschváleném zařízení na pozemku p. č. 339/8 v k. ú. Lovosice.

[2] Žalovaný odvolání stěžovatele proti citovanému rozhodnutí ČIŽP zamítl. Vycházel ze zjištění, že stěžovatel v letech 2007 a 2008 provozoval zařízení ke sběru a výkupu kovového odpadu bez povolení příslušného Krajského úřadu Ústeckého kraje. Jednal tak vědomě, neboť souhlas k uvedené činnosti v té době nemohl být vydán. Bylo třeba vyčkat provedení zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), které by se vypořádalo s námitkami dotčených obcí, že zařízení bude mít nepříznivý vliv na životní prostředí nad míru přípustnou dle zákona. Stěžovatel bez ohledu na tuto skutečnost

pokračoval v nakládání s odpady, které také byly při kontrole ČiŽP v objektu stěžovatele nalezeny. V žádném případě se tedy nejednalo o pouhou zprostředkovatelskou činnost stěžovatele. Žalovaný vychází z toho, že stěžovatel prokazatelně ohrozil životní prostředí a zdraví lidí, neboť vliv činnosti v jeho zařízení nebyl ve sledované době zákonným způsobem posouzen.

[3] Žalovaný považuje pokutu uloženou stěžovateli za přiměřenou jejímu smyslu odradit delikventa od opakovaného nezákonného jednání a odpovídající zjištěným okolnostem. Stěžovatel porušoval zákon vědomě, přihlédnuto bylo také k množství přijímaného odpadu v průběhu nezákonné činnosti.

B/ Rozsudek Městského soudu v Praze

[4] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl z důvodů, které srozumitelně uvedl v odůvodnění rozsudku. Vycházel z toho, že stěžovatel porušil obecné povinnosti dle § 12 odst. 2 zákona o odpadech, které musí respektovat každý, kdo zachází s odpady, ale porušil také ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech, vyžadující splnění povinného souhlasu příslušného krajského úřadu k provozování zařízení na nakládání s odpady. Městský soud dovodil, že ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) a e) zákona o odpadech dopadají na toho, „komu souhlas s provozováním příslušného zařízení sice udělen byl, kdo však provozuje zařízení v rozporu s tímto souhlasem anebo po uplynutí doby jeho platnosti.“

[5] Naproti tomu podle ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, z něhož žalovaný vycházel, se správního deliktu dopustí ten, „kdo nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.“ Toto ustanovení proto míří na případy porušení obecných povinností uvedených v § 12 zákona o odpadech. Městský soud uzavřel, že § 66 odst. 3 písm. d) a e) zákona o odpadech představuje vůči jeho odst. 4 písm. b) privilegovanou skutkovou podstatu, kterou však v dané věci použít nelze, neboť v rozhodné době stěžovatel nedisponoval pravomocným povolením k provozování zařízení k nakládání s odpady dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

[6] Městský soud se rovněž vypořádal s námitkou stěžovatele, že správní orgány postupovaly chybně při stanovení výše ukládané sankce. Zdůraznil přitom, že v úvahu byla vzata relevantní kritéria, ve prospěch stěžovatele tedy fakt, že se v jeho případě jedná o prvý delikt a charakter odpadu odpovídá kategorii „ostatní“, tedy nikoli „nebezpečný“. V neprospekch stěžovatele svědčí množství odpadu, se kterým stěžovatel nakládal, doba trvání protiprávního jednání a charakter tohoto jednání spočívající ve vědomém porušování zákona. Městský soud označil uloženou pokutu za přiměřenou, pohybující se při samé spodní hranici zákonného rozpětí a respektující význam postihu pro motivaci dotčených subjektů důsledně dodržovat v oblasti nakládání s odpady zákon. K užití moderačního práva tak neshledal důvod.

C/ Kasační stížnost

[7] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel včasnou kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“).

[8] Nesprávné posouzení právních otázek spatřuje v kvalifikaci deliktního jednání podle generální úpravy § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, ačkoli existuje pro posouzení věci specifická (privilegovaná) skutková podstata v § 66 odst. 3 písm. e) citovaného zákona.

[9] Dalším příkladem pochybení je užití pojmu „zařízení“ žalovaným, převzaté také městským soudem v napadeném rozsudku. Výkladem tohoto pojmu podle úpravy § 4 písm. f) zákona o odpadech dospěl stěžovatel k závěru, že žalovaný a městský soud připisují tomuto pojmu smysl, který nemůže mít. Z definice § 4 písm. f) zákona o odpadech totiž nelze vyvodit nic jiného než to, že zařízením ke sběru nebo výkupu odpadů je každé zařízení, které je k takovému účelu určeno, bez ohledu na to, zda má nebo nemá příslušné povolení. Zařízení žalobce takovému požadavku vyhovovalo již proto, že bylo (později) k jeho užití pro nakládání s odpady uděleno i příslušné povolení.

[10] Stěžovatel považuje za nezákonný také postup při určení výše uložené sankce. Žalovaný založil rozhodnutí na kritériích, která jsou v rozporu s ustanovením § 67 odst. 2 zákona o odpadech, které definuje zásadní kritérium slovy „Při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.“ Z rozhodnutí o uložení sankce není patrné, zda se správní orgány vlivem činnosti stěžovatele na životní prostředí vůbec zabývaly, přestože právě toto hledisko je rozhodující. Odůvodnění výše uložené sankce tedy odporuje zákonu a navíc trpí nedostatkem důvodů, takže městský soud měl již proto rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud tak neučinil, byl tím naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[11] Stěžovatel se dovolával také nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu citací zákonného textu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nevysvětlil ovšem konkrétně, v čem by měl tento důvod spočívat. Odvolal se pouze na obsah kasační stížnosti.

D/ Vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatele o postupu správních orgánů v rozporu se zákonem. Naopak zdůraznil, že ve správním řízení bylo stěžovateli prokázáno opakované porušování předpisů v oblasti odpadového hospodářství, ale také v oblasti veřejného zdraví a stavebního zákona. Provoz konkrétního zařízení stěžovatele ke sběru a výkupu odpadů nebyl v rozhodné době schválen. Využití objektu Uhelných skladů pro tento účel bylo předmětem posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. (EIA) a vyústilo v závěr,

že bude možné jej využívat jen za omezujících podmínek (nebude možné využití k úpravě odpadů). Žalovaný opakuje interpretaci pojmu „zařízení“ se zdůrazněním komplexního požadavku splnění všech parametrů, tedy včetně příslušných povolení k provozu zařízení k nakládání s odpady. Takové povolení objekt stěžovatele neměl, a proto je sankce dle § 66 odst. 4 písm. b) za porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech zjištěnému porušení zákona nejbližší. Výši sankce označil žalovaný za objektivní ve vztahu ke zjištěnému ignorování schvalovacího procesu stěžovatelem a míře ohrožení životního prostředí a zdraví lidí nakládáním s odpady, jehož vliv nebyl zákonným způsobem posouzen. Tento aspekt byl nakonec potvrzen i souhlasem k omezenějšímu provozu zařízení, než stěžovatel požadoval.

E/ Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[14] Důvody kasační stížnosti je třeba posuzovat podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení. Tyto důvody samozřejmě musí být svým obsahem podřaditelné pod některé z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. – srovnej např. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47. Žalobce namítl sice také nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, tedy důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., místo odůvodnění odkázal na text kasační stížnosti, kde je ovšem argumentace jen k důvodům dle písm. a) a b) citovaného ustanovení. Ze skutečností odůvodňujících tvrzení stěžovatele o existenci důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ovšem důvod dle písm. d) citovaného ustanovení dovodit nelze. Nicméně se jedná o důvod, ke kterému by tento soud musel přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

(...)

Ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Kontrolou ČIŽP bylo zjištěno, že stěžovatel provozuje sběr a výkup kovových odpadů, aniž k tomu má souhlas ve smyslu § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, jehož relevantní část zní: *„Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí.“*

[20] Ze srovnání s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o odpadech (*„Pokud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.“*) logicky vyplývá, že definice § 14 odst. 1 zákona o odpadech se vztahuje k ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, jeho první části (*„provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu...“*), případně dle písm. e) citovaného ustanovení (*„provozuje zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu...“*). Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech (jako ostatně celé toto ustanovení) se nevztahuje jen k jedné určité skutkové podstatě správního deliktu, nýbrž představuje obecné pravidlo, určující proč (*aby nebylo „...ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nebyly překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními předpisy“*) je třeba splnit povinnosti mít pro nakládání s odpady souhlas k tomu příslušného správního orgánu. Ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, dopadající na případy nakládání s odpady (*„...v zařízeních, ve kterých... je zakázáno nebo není povoleno“*) zjevně míří na odlišné případy neoprávněného nakládání s odpady, zejména provozování tzv. „černých“ skládek, umístování odpadů ve vysloveně nevhodných místech nebo prostorách apod. O takový případ se v dané věci evidentně nejednalo, jak je patrné i z toho, že k určité úrovni nakládání s odpady bylo zařízení žalobce nakonec schváleno.

[21] Tento závěr však nelze použít k deliberaci jednání stěžovatele, neboť skutková podstata deliktu dle § 66 zákona o odpadech je založena na porušení zákonem přesně definovaných povinností, v daném případě jde o absenci souhlasu správního úřadu s provozem zařízení. Tato podmínka nesporně splněna byla a je pro definici správního deliktu dle § 66 odst. 3 písm. d) nebo e) zákona o odpadech dostatečná. V tomto směru je judikatura správních soudů dlouhodobě stabilní, srovnej třeba rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 9 Ca 37/2004 - 34: *„Jedinou skutečností, kterou jsou správní orgány při zvažování otázky odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu vymezeného v § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, povinny zkoumat, je to, zda žalobce skutečně provozoval zařízení ke sběru a výkupu odpadů s potřebným souhlasem příslušného správního úřadu či nikoliv. Ostatní skutečnosti jsou pro posouzení věci nepodstatné.“*

[22] Pro naplnění podmínek odpovědnosti za správní delikt v oblasti nakládání s odpady a pro uložení sankce za porušení zákonem (§ 66) uložených povinností není důležité prokázat ohrožení obecně chráněného zájmu (ochrana životního prostředí), nýbrž naplnění znaků příslušné skutkové podstaty deliktu. K tomu srovnej třeba rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 9 Ca 184/2007 - 28: *„Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu osobou, která k*

tomu není oprávněna pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Osoba, která odpad takto neoprávněně převzala, se tedy nemůže sankční odpovědnosti zprostit odkazem na to, že shromažďováním odpadu nedošlo k ohrožení či k poškození životního prostředí a takovou okolnost z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není třeba dokazovat. K míře a závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí se ve smyslu § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, přihlíží při stanovení výše pokuty.“ Stejný závěr platí i v nyní posuzované věci.

[23] ČIŽP uložila stěžovateli pokutu 1 000 000 Kč za to, že nakládal s kovovými odpady v zařízení, které nebylo pro takový účel povoleno. Pokuta byla stanovena tak, aby nepozbyla preventivního účinku a zároveň nebyla likvidační. Žalovaný konstatuje, že stěžovatel provozoval zařízení bez povolení příslušného správního úřadu vědomě, neboť souhlas nemohl být vydán do doby provedení zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., ve kterém by byly řešeny námitky obcí. Závažnost jednání stěžovatele zvyšuje vědomé porušování zákona s vědomím rizika uložení sankce.

[24] Zákon o odpadech definuje meze uvážení správního orgánu při určení výše pokuty v ustanovení § 67 odst. 2 („Při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.“) Správní orgány přihlédly také ke skutečné intenzitě činností stěžovatele při nakládání s odpady v rozhodné době od května 2007 do září 2008 a tuto intenzitu hodnotily jako významnou pro míru ohrožení chráněného zájmu na ochraně životního prostředí a zdraví lidí. Nelze tedy tvrdit, že by při úvaze o výši sankce nepřihlédly k hlediskům, které upravuje citované ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech. V důsledku odlišné právní kvalifikace stěžovatelova jednání ovšem hodnocení užitých kritérií relativizuje jiný kvantitativní rozsah pokuty. Místo pokuty do 50 000 000 Kč (§ 66 odst. 4 zákona o odpadech) se jedná o pokutu v maximální výši 10 000 000 Kč (§ 66 odst. 3 citovaného zákona). Celková výše pokuty i aspekt její „přiměřenosti“ měl být posuzován v rámci jiného zákonného rozpětí.

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnost je v uvedeném rozsahu oprávněná ve vztahu k důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

(...)

### Míra ohrožení podzemních nebo povrchových vod při nakládání s odpady

k ustanovení § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

**Míra ohrožení životního prostředí je dána rozsahem nakládání s odpady (doba trvání, způsob uskladnění, místo uskladnění) a povahou odpadů. Vzhledem k hydrologickým podmínkám na území ČR lze vždy presumovat ohrožení podzemních vod, avšak míra ohrožení podzemních vod je dána geologickými podmínkami dané lokality, jež nebyla specifikována. Shodně jako ohrožení povrchových vod, které je správní orgán povinen blíže specifikovat.**

**Pro hodnocení kritéria míry ohrožení životního prostředí je nutné přihlédnout k místním podmínkám dané lokality, neboť je zjevné, že odlišný následek bude mít nakládání s odpady poblíž vodního zdroje, lesa nebo obydlené zástavby, oproti nakládání s odpady v průmyslové zóně.**

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. března 2012, č.j. 7 Ca 218/2008-40-42)  
(Z vlastních zdrojů)*

#### Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 3. 1. 2008, číslo jednací ČIŽP/41/00H/SR01/0703374.003/07/PHE, byla žalobci dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2004 Sb. (dále jen zákon o odpadech nebo zákon) uložena pokuta ve výši 1.000.000,- Kč za porušení ust. § 12 odst. 2 zákona za jednání spočívající v tom, že žalobce v roce 2006 až do 8.2.2007 na adrese Za Zastávkou 3/337, Praha 15 nakládal s odpady v zařízení, které není dle zákona o odpadech určené k

nakládání s odpady, neboť neměl udělen souhlas dle § 14 odst. 2 zákona. Správní orgán specifikoval množství a druh odpadů, se kterými žalobce v rozhodné době nakládal, a dále konstatoval, že v místě bylo nakládáno s odpady kategorie nebezpečný (cca 5 7000 tun), u kterého je každá nezákonná manipulace spojena s rizikem nepříznivého působení na životní prostředí, proto mohlo dojít k výraznému zhoršení kvality životního prostředí, např. ke kontaminaci podzemních nebo povrchových vod, neboť některé nádoby byly otevřeny a tak vystaveny klimatickým podmínkám, přičemž část jich byla umístěna na rostlém terénu.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 12.6.2008, č.j. 500/298/502 21/08, bylo odvolání žalobce zamítnuto, neboť provozovna žalobce není technicky vybavena pro nakládání s odpady (betonové panely, z části jen rostlý terén, chybějící zastřešení) a nemůže tak získat souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Dle žalovaného nelze uložit pokutu za to, že žalobce souhlas nemá, ale je nutné použít ust. § 12 odst. 2 zákona. Rozhodnutím MHMP-36757/OŽP-II-241/R-355/2004/Se byl žalobci udělen souhlas dle § 16 odst. 3 pro vyjmenované odpady vzniklé vlastní činností žalobce, aniž by bylo definováno místo nakládání s nebezpečnými odpady. Žalovaný teoreticky připustil, že by místem mohl být i žalobcem provozovaný areál, avšak pouze za předpokladu, že by byl upraven v souladu s § 12 odst. 2 zákona. Stav areálu však danému předpokladu odporoval, proto se souhlas Magistrátu nemohlo na danou provozovnu vztahovat.

(...)

Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (ust. § 75 odst. 2 zákona s.ř.s.), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.), a celou věc posoudil takto.

(...)

Soud však shledává důvodným žalobní bod o nedostatečném skutkovém zjištění poměrů v místě spáchání deliktu a tím i nepřezkoumatelnosti rozhodnutí při vymezení důvodů pro určení výše sankce. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání pouze kuse konstatoval, že zdůvodnění výše pokuty považuje za dostatečně podrobné a přesvědčivé, byly zhodnoceny možné způsoby ohrožení životního prostředí v důsledku protiprávního jednání, tak i doba jeho trvání a objem odpadů. Správní orgán I.st. neshledal konkrétní poškození životního ohrožení, nýbrž pouze ohrožení životního prostředí, jehož míra byla dána rozsahem jednání žalobce – dobou trvání protiprávního jednání (více jak rok), množstvím a povahou odpadů (5.700 tun nebezpečného odpadu), způsobem jejich skladování (otevřené nádoby, umístění na rostlém terénu). Ohrožení životního prostředí správní orgán I.st. definoval jako možnost kontaminace podzemních nebo povrchových vod.

Dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech je povinností správního orgánu přihlídnout při stanovení výše pokuty zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Soud má shodně se správním úřadem za to, že míra ohrožení životního prostředí je dána rozsahem nakládání s odpady (doba trvání, způsob uskladnění, místo uskladnění) a povahou odpadů. Vzhledem k hydrologickým podmínkám na území ČR lze vždy presumovat ohrožení podzemních vod, avšak míra ohrožení podzemních vod je dána geologickými podmínkami dané lokality, jež žalovaný nijak nspecifikoval. Shodně jako ohrožení povrchových vod, které je správní orgán povinen blíže specifikovat. Pro hodnocení kritéria míry ohrožení je nutné přihlídnout k místním podmínkám dané lokality, neboť je zjevné, že odlišný následek bude mít nakládání s odpady poblíž vodního zdroje, lesa nebo obydlí zástavby, oproti nakládání s odpady v průmyslové zóně. Dle leteckých snímků předmětné lokality se provozovna žalobce nacházela v oblasti využívané ke skladování nebo k průmyslové výrobě, sousedila se železničním náspem. Jakkoli žalobci byla udělena pokuta ve výši 2 % horní hranice zákonného rozpětí a je tak v podstatě na samé spodní hranici zákonné sazby, nelze odhlédnout od nominální výše pokuty a její možnosti citelně zasáhnout majetkové poměry žalobce. Proto byl správní orgán povinen řádně specifikovat míru ohrožení životního prostředí a to popisem dané lokality a z toho plynoucí intenzity ohrožení té které složky životního prostředí. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné, neboť není z odůvodnění správních orgánů zřejmé, na základě jakých skutkových zjištění a z toho plynoucích úvah o ohrožení životního prostředí byla žalobci uložena sankce (obdobně rozsudek NSS č.j. 2 As 50/2008-66).

Soud na základě uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil dle § 776 odst. 1 písm. a) s.ř.s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v absenci skutkového zjištění místní podmínky a z toho plynoucích závěrů o ohrožení životního prostředí.





## **Seznam složkových zákonů v oblasti životního prostředí**

### **Na úseku ochrany vod**

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,

### **Na úseku ochrany ovzduší**

- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

### **Na úseku ochrany přírody a krajiny**

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění pozdějších předpisů,

### **Na úseku ochrany zemědělského půdního fondu**

- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,

### **Na úseku geologie, ochrany nerostného bohatství a ekologického dohledu nad těžbou**

- zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, (ve znění pozdějších předpisů),

### **Na úseku odpadového hospodářství**

- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů,

### Na úseku posuzování vlivů na životní prostředí

- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posouzení vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů,

### Na úseku nakládání s chemickými látkami

- zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

### Na úseku prevence závažných havárií

- zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů,

### Na úseku nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty

- zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů,

### Na úseku integrované prevence a omezování znečištění

- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovací povinnosti v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

### Na úseku starých ekologických zátěží a ekologické újmy

- zákon č. 167/2008 Sb., o přecházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.