



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
2016

PRAHA 2017

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
2016**

Zpracoval: kolektiv odboru právního a řízení státní správy
Č.j.: 36577/ENV/17, 1181/430/17

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 správních soudů nebo Ústavního soudu z roku 2016.*

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
ředitelka
odboru právního a řízení státní správy*

V Praze dne 15. července 2017

OBSAH:

I.	OBEČNÁ ČÁST	9
	A. Správní a přestupkové řízení	11
	B. Soudní řízení správní	26
II.	ZVLÁŠTNÍ ČÁST	43
	A. Ochrana přírody a krajiny	45
	B. Ochrana lesa	59
	C. Nakládání s odpady	71
	D. Integrovaná prevence a omezování znečištění	93
	E. Právo na informace	103
III.	PŘÍLOHA č. 1	115
	Seznam složkových zákonů v oblasti životního prostředí	115

I. OBECNÁ ČÁST

A. Správní řízení a přestupkové řízení

672

Správní trestání: odpovědnost za správní delikt při zastoupení na základě plné moci; zavinění

k ustanovení § 10 odst. 2 a § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

I. Ten, kdo má jako kontrolovaná osoba povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), obecně nemůže vyloučit svoji odpovědnost za správní delikt spočívající v porušení této povinnosti, pokud se za účelem jejího splnění nechá zastoupit někým jiným na základě udělené plné moci. Jelikož kontrolovaná osoba má zajistit podmínky pro výkon kontroly, je pouze na ní, jakým způsobem tak učiní, a pokud si zvolí pro tyto účely zástupce, přebírá na sebe určitou míru rizika, zda tento zástupce povinnosti zastupovaného bezvadně splní.

II. Pokud by však zmocněním jiného k zajištění splnění povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), měla kontrolovaná osoba spáchat přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona, musela by uvedenou povinnost porušit minimálně z nevědomé nedbalosti.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 249/2015 – 36, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7 – 8 /2016, rozsudek č. 3407)

Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

Napadeným rozsudkem ze dne 19. 8. 2015, č. j. 19 A 33/2015 - 34, zamítl Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobu v záhlaví uvedených žalobců, kterou se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2015, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku (dále jen "magistrát") ze dne 25. 11. 2014. Tímto rozhodnutím byla shledána vina stěžovatelů ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), která spočívala v neposkytnutí potřebné součinnosti ze strany žalobců vůči kontrolujícímu orgánu při kontrole prováděné na základě zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen "zákon o odpadech"), ve spojení s kontrolním řádem, za což byla každému z žalobců uložena sankce ve výši 25 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady spojené s přestupkovým řízením ve výši 1000 Kč.

Žalobci v odvolání proti rozhodnutí magistrátu a v žalobě proti rozhodnutí žalovaného především namítali, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, jak jim je kladeno za vinu v předcházejících rozhodnutích, zpochybňovali pravomoc obecního úřadu v Dobré provést předmětnou kontrolu a namítali také likvidační charakter uložených sankcí.

Krajský soud se ve svém rozhodnutí ztotožnil s argumentací uvedenou v přecházejících rozhodnutích správních orgánů. Shodně s žalovaným posoudil krajský soud námitku nedostatečné pravomoci obecního úřadu v Dobré k provedení kontroly. Tato pravomoc jednoznačně vyplývá z ustanovení zákona o odpadech. Důvodným shledal požadavek kontrolující osoby na kontrolu VIN kódu automobilů, což je způsob, kterým kontrolující osoba chtěla ověřit, zda se nejedná o vozidla vyřazená z registru vozidel. Protože žalobci byli s předmětem kontroly dostatečně seznámeni v oznámení o zahájení kontroly, byly námitky popírající pravomoc obecního úřadu v Dobré zamítnuty jako nedůvodné. Námitky ohledně nenaplnění skutkové podstaty přestupku odmítl krajský soud jako účelové a v rozporu s provedenými důkazy. Neuznal námitku žalobce a), který tvrdil, že kontrole nebránil, jelikož z protokolu o kontrole a svědeckých výpovědích vyplývá závěr o opaku. Rovněž krajský soud neuznal námitku žalobce 2), který tvrdil, že neměl být účastníkem přestupkového řízení. Pro spáchání uvedeného přestupku bylo pro krajský soud podstatné, že i on byl v postavení kontrolované osoby dle kontrolního řádu, a tudíž měl s tím spojené povinnosti, které porušil. K likvidačnímu charakteru uložených sankcí se podrobně vyjádřil magistrát, který uvedl, že sankce jsou

uloženy u spodní hranice možného sankčního rámce, a to tak, že představují 5 % z maximální hranice stanovené pro dané jednání, a tudíž se jedná o sankci přiměřenou. Žalovaný i krajský soud se s touto argumentací ztotožnili a krajský soud tak vyhodnotil danou námitku jako nedůvodnou.

Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného.

Žalobce a) [dále jen „stěžovatel a)“] a žalobce b) [dále jen „stěžovatel b)“] v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatňují důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelé namítají, že se přestupkového jednání nedopustili. Především zdůrazňují, že kontroly se účastnil pouze stěžovatel a), který na základě udělené plné moci zastupoval i stěžovatele b). Z důvodu své fyzické nepřítomnosti se stěžovatel b) podle svého přesvědčení přestupku nemohl dopustit; dosavadní správní rozhodnutí má za nezákonná. Stěžovatel a) namítá, že fakticky kontrole nebránil, pouze upozornil na nebezpečí úrazu. Uvádí také, že během kontroly byl přítomen i štáb České televize, s čímž stěžovatel nesouhlasil, a vidí v tomto postupu snahu obce Dobrá dehonestovat jeho osobu.

Dále stěžovatelé namítají, že se krajský soud nesprávně vypořádal s jejich námitkou ohledně nedostatečné pravomoci kontrolující osoby k provedení kontroly. Stěžovatelé uvádí, že obecní úřad Dobrá neměl pravomoc provádět kontrolu VIN kódů vozidel stojících na pozemcích v soukromém vlastnictví a aplikace ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech je dle jejich názoru nepřijatelná. Odkazují na zákon o Policii ČR, ze kterého vyplývá, že kontrolu vozidel může provádět pouze Policie ČR, tudíž dle stěžovatelů není důvod, aby prohlídku vozidel prováděl jakýkoliv jiný kontrolující orgán, ani aby posuzoval, zda se jedná o autovraký nebo nikoliv.

Stěžovatelé uvádějí, že v postupu obce Dobrá spatřují zneužití práva, jelikož z výpovědí svědků a z přítomnosti starosty obce, který nebyl kontrolující osobou, vyplývá, že se obec Dobrá dlouhodobě snaží donutit stěžovatele k odstranění vozidel, a hledá tedy jakýkoliv prostředek, kterým by tak mohla učinit. Stěžovatel a) tvrdí, že se jedná o jeho soukromou sbírku automobilů. Dále namítá, že nebyl poučen o následcích odmítnutí součinnosti, bylo mu pouze řečeno, že pokud součinnost odmítne poskytnout, bude to zaznamenáno do protokolu.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil všechna předchozí rozhodnutí a aby přiznal stěžovatelům náhradu nákladů řízení před krajským i Nejvyšším správním soudem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí magistrátu i svého rozhodnutí a rozhodnutí krajského soudu označil za argumentačně velmi přesvědčivé. Ohledně části námitek (přítomnost České televize, pravomoc kontrolujícího orgánu) odkázal na všechna předchozí rozhodnutí, která se s těmito námitkami podrobně vypořádala. Další námitky, konkrétně neodpovědnost stěžovatele b) a neposkytnutí poučení, žalovaný označuje za nepřijatelné dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Z procesní opatrnosti se však žalovaný vyjadřuje i k těmto námitkám podrobněji.

Ohledně neodpovědnosti stěžovatele b) žalovaný uvádí, že tento stěžovatel byl kontrolovanou osobou podle kontrolního řádu a z občanského zákoníku (ust. § 436 odst. 1) vyplývá, že práva a povinnosti ze zastoupení vznikají přímo zastoupenému. V rámci jednání stěžovatele a) nedošlo k žádnému excesu, jednal v rámci svého zmocnění a pro odmítnutí vstupu na pozemky neexistoval žádný právně aprobovaný důvod. Zajištění povinností stěžovatele b) jako kontrolované osoby bylo plně na něm a žalovanému není známa žádná skutečnost, která by vylučovala jeho přestupkovou odpovědnost.

K namítané přítomnosti štábu České televize žalovaný uvádí, že se tím stěžovatelé snaží zlehčit skutečnost, že odmítli poskytnout součinnost kontrolujícímu orgánu. Reportáž, která vznikla během kontroly, dokládá, že kontrolujícím osobám byl vstup k vozidlům umožněn.

Odkaz na pravomoc Policie ČR nijak nevylučuje pravomoc kontrolujícího orgánu dle zákona o odpadech, a tudíž jej žalovaný označuje za nepřijatelný. Požadavek na kontrolu VIN kódů je zcela v souladu s pravomocí, kterou obecní úřad Dobrá má na základě zákona o odpadech. Stran námitky ohledně šikany stěžovatele a) žalovaný odkazuje na své zákonné pravomoci v oblasti odpadového hospodářství, především kontrolu a ověření tvrzení stěžovatele a). Stěžovatel a) byl taktéž řádně poučen i o následcích neposkytnutí součinnosti, jak bylo uvedeno v oznámení o zahájení kontroly.

Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů jako nedůvodnou zamítl.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu spisů vyplynulo, že stěžovatelům bylo doručeno oznámení o zahájení kontroly ve věci nakládání s odpady, především dodržování povinností při nakládání s autovraký, ve kterém byl uveden přesný čas, den i místo konání kontroly, včetně uvedení ustanovení zákona o odpadech opravňujících kontrolní orgán k provedení kontroly. Přílohou oznámení o kontrole bylo pověření ke kontrole. Předmětem kontroly byla vozidla ve vlastnictví stěžovatele a), která jsou umístěna na pozemcích jeho syna, stěžovatele b).

V oznámení o zahájení kontroly je dále uvedeno, že během kontroly bude třeba předložit veškeré doklady a dokumentaci související s vozidly na předemných pozemcích a bude třeba umožnit přístup do těchto vozidel za účelem zjištění jednotlivých identifikačních čísel (VIN), která budou sloužit k ověření, zda se nejedná o autovraky. Oznámení o zahájení kontroly rovněž obsahovalo poučení stěžovatelů o následcích za neposkytnutí potřebné součinnosti.

Z protokolu o kontrole je zřejmé, že fyzicky byl přítomen pouze stěžovatel a), který disponoval plnou mocí k zastupování svého syna stěžovatele b). Kontrola se uskutečnila v časovém rozmezí 9:00 - 9:20 hod. s uvedeným kontrolním zjištěním, že stěžovatel a) „odmítl kontrolujícím osobám vstoupit na pozemek a odmítá dát souhlas s provedením kontroly odstavených vozidel“.

Stěžovatel a) odmítl protokol o kontrole podepsat.

Dne 23. 10. 2015 bylo stěžovatelům odesláno oznámení o zahájení přestupkového řízení ve věci spáchání přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se stěžovatelé měli dopustit tím, že během prováděné kontroly nesplnili některou z povinností uvedených v § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Magistrát provedl výslech obviněných [pouze stěžovatele a), který na základě další plné moci zastupoval stěžovatele b) u ústního jednání a prezentoval jejich společný pohled na věc], výslech svědků, provedl důkaz zhlédnutím výše zmiňované reportáže České televize a další listinné důkazy. Na základě dokazování magistrát uznal stěžovatele vinnými z přestupku nesplnění některých povinností dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Na základě podaného odvolání stěžovatelů žalovaný částečně změnil rozhodnutí ve výroku v části o vině tak, že konkrétně specifikoval povinnosti, které stěžovatelé porušili. Žalovaný tedy do výroku doplnil, že stěžovatel a) porušil povinnost umožnit kontrolujícímu prohlídku vozidel a stěžovatel b) porušil povinnost umožnit kontrolujícímu vstup na uvedené pozemky.

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti a spisového materiálu dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

Pravomoc ke kontrole.

Dle § 80 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech „obecní úřad a újezdni úřad kontroluje, (...) zda fyzická osoba, která není podnikatelem, se zbavuje odpadu pouze v souladu s tímto zákonem“.

Dle § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech „obecní úřad uloží pokutu až do výše 20 000 Kč fyzické osobě, která není podnikatelem a dopustí se přestupku tím, že se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel v rozporu s tímto zákonem“.

První z výše uvedených ustanovení obsahuje explicitní zmocnění obecních úřadů provádět kontrolu v oblasti odpadového hospodářství a kontrolovat, zda se fyzické osoby podléhající regulaci zákona o odpadech zbavují odpadu pouze v souladu se zákonem.

Pokud tedy obec má jakékoliv podezření, že v obvodu její územní působnosti dochází ke zbavování se odpadu v rozporu se zákonem o odpadech, může samozřejmě provést kontrolu, jejímž účelem je toto podezření potvrdit, nebo vyvrátit.

Druhé z výše uvedených ustanovení obsahuje pravomoc obecních úřadů ukládat pokuty za přestupek, který se vztahuje na porušení povinnosti při zbavování se autovraků a při umístování vozidel vyřazených z registru vozidel. Toto ustanovení je třeba chápat v kontextu celého zákona o odpadech.

Aby se jednalo o autovrak, je třeba splnění dvou podmínek. Definice dle § 36 písm. a) zákona o odpadech stanoví, že autovrak je „úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí (dále jen „vozidlo“) a stalo se odpadem podle § 3“. V případě autovraku se tedy jedná o kvalifikovaný typ odpadu, pro který jsou vedle obecných pravidel platných pro odpady stanovena i další speciální pravidla. Odpadem se dle legální definice zákona o odpadech stanovené v § 3 odst. 1 rozumí „každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit“.

Při pochybnostech o povaze movité věci, zda se jedná o odpad nebo nikoliv, rozhoduje dle § 78 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 3 odst. 8 zákona o odpadech žalovaný na základě podnětu vlastníka nebo z úřední povinnosti. Dle jeho § 3 odst. 3, pokud vlastník nevyužije tohoto řízení o odstranění pochybností a neprokáže opak, tak se na movitou věc hledí jako na odpad, pokud zaniklo její původní účelové určení. Význam tohoto závěru i ve vztahu k autovrakům ve své judikatuře Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012 - 44: „Z hlediska aplikace zákona o odpadech je podstatná pouze skutečnost, zda věci nacházející se v provozovně stěžovatele sloužily k provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 36 písm. a) zákona o odpadech a zda se staly odpadem ve smyslu § 3 téhož zákona. V případě nevyužití řízení o odstranění pochybností dle ustanovení § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech [znění zde citované bylo účinné do 30. 9. 2013, v rozhodné době a dnes se jedná o ustanovení § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech – pozn. Nejvyššího správního soudu] je pak dána nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu „odpad“, pokud došlo k zániku jeho původního účelového určení.

Pokud má obecní úřad podezření, že vozidla (150 - 160 kusů) uskladněná v jeho územním obvodu působnosti tvoří nelegální vrakoviště, a vlastník těchto vozidel tvrdí, že se jedná o jeho soukromou sbírku, přichází tedy v úvahu několik řešení.

Pokud nebylo iniciováno řízení o odstranění pochybností dle § 3 odst. 8 zákona o odpadech, tak platí, že se jedná o odpady dle zákonné definice, pokud zaniklo původní účelové určení vozidel. S ohledem na špatný stav vozidel, jemuž nasvědčuje fotodokumentace obsažená ve spise, a s ohledem na tvrzení stěžovatele a), že od většiny vozidel už nemá ani klíče, je důvodné se domnívat, že původní účelové určení vozidel (provoz na pozemních komunikacích) zaniklo (k této úvaze srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012 - 44, bod 22), nicméně pro účel ověření tohoto tvrzení byl zcela důvodný požadavek obecního úřadu na provedení kontroly dle zákona o odpadech, během které dojde k prověření konkrétních VIN kódů vozidel v registru silničních vozidel.

Pokud bylo iniciováno řízení o odstranění pochybností (ze spisu, konkrétně ze „Sdělení k podnětu“ datovaného dnem 22. 7. 2014 je zřejmé, že takové řízení probíhalo, žádné další informace o tomto řízení ovšem ze spisu nevyplývají), pak i v případě, že by žalovaný určil, že se o odpad nejedná, je požadavek obecního úřadu na provedení kontroly a ověření VIN kódů vozidel zcela oprávněný, neboť § 69 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech dává obecnímu úřadu pravomoc ukládat sankce i za umístění vozidla vyřazeného z registru vozidel v rozporu se zákonem.

Je tedy zřejmé, že v obou případech má obecní úřad zákonem stanovenou pravomoc provést kontrolu buď za účelem zjištění, zda se jedná o autovraky, nebo za účelem zjištění, zda se jedná o vozidlo vyřazené z registru vozidel. V obou případech je rovněž oprávněn požadovat ověření VIN kódů vozidel. Tato námitka byla proto Nejvyšším správním soudem shledána nedůvodnou.

Naplnění znaků skutkové podstaty přestupku.

Stěžovatelé se dle přezkoumávaného rozhodnutí dopustili přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, který stanoví, že přestupku se dopustí fyzická osoba tím, že „jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2“. V ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu se stanovují kontrolované osobě povinnosti „vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá“.

V případě stěžovatele a) stran jeho námitky o nenaplnění přestupkového jednání Nejvyšší správní soud odkazuje na právní závěry krajského soudu a správních orgánů. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel a) byl kontrolovanou osobou ve smyslu kontrolního řádu a v oznámení o zahájení kontroly bylo stěžovateli sděleno, v čem bude kontrola spočívat a jaká potřebná součinnost po něm bude vyžadována, jelikož obecní úřad v oznámení o zahájení kontroly výslovně uvedl, že bude prověřovat i VIN kódy vozidel.

Stěžovatel a) sám nerozporuje a dokonce tvrdí, že kontrolující osoby odmítly vpustit do automobilů, neboť dle jeho názoru k tomu neměly pravomoc, kontrola by byla značně časově náročná a dle vlastních slov už nevládní od všech automobilů klíče. Tímto jednáním tedy neumožnil kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a neposkytl mu potřebnou součinnost, čímž zaviněně (úmysl přímý) naplnil znaky skutkové podstaty daného přestupku. Nejvyšší správní soud proto posoudil tuto námitku stěžovatele a) jako nedůvodnou.

V případě stěžovatele b) stran jeho námitky o nenaplnění přestupkového jednání, jelikož nebyl kontrole fyzicky přítomen, protože byl zastupován stěžovatelem a) na základě plné moci, je třeba nejprve konstatovat, že se nejedná o námitku nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož stěžovatel již obsahově v podstatě totožné námitky uplatnil před odvolacím správním orgánem a před krajským soudem, když tvrdil, že neměl být účastníkem řízení, jelikož pozemky dal již před lety do výpůjčky otci, který měl kontrolující osoby na pozemek vpustit. Nadto stěžovatel ve svých námitkách v dřívějších řízeních uváděl, že se vstupem kontrolujících osob na pozemek souhlasil a domníval se, že na pozemek mohou vstoupit i bez jeho souhlasu. Správní orgány a krajský soud tuto námitku neposoudily dostatečně, když pouze vyšly ze skutečnosti, že i stěžovatel b) byl kontrolovanou osobou dle kontrolního řádu, a tudíž se i na něj vztahují všechny povinnosti s tím spojené.

Obecně samozřejmě není možné svou odpovědnost za deliktní jednání vyloučit tím, že se účastník nechá zastoupit při plnění svých povinností někým jiným na základě udělené plné moci. Jelikož kontrolovaná osoba má zajistit podmínky pro výkon kontroly, je pouze na ní, jakým způsobem tak učiní, a pokud si zvolí pro tyto účely zástupce, přebírá na sebe určitou míru rizika, zda tento zástupce povinnosti zastupovaného bezvadně splní. To bez dalšího platí v případě, že by se jednalo o odpovědnost za tzv. jiný správní delikt, kde se uplatňuje odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za riziko. Nicméně v případě přestupku se nejedná o odpovědnost za riziko, ale naopak se uplatňuje subjektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za zavinění. Je tedy bezpodmínečně nutné zkoumat toto zavinění u obviněného. Aby tedy stěžovatel b) mohl spáchat přestupek, který je mu kladen za vinu, musel by porušit povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 kontrolního řádu minimálně z nevědomé nedbalosti, tedy měl a mohl vědět, že udělením plné moci poruší svou povinnost [viz § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době]. Protože správní orgány i krajský soud zkoumání a prokázání zavinění stěžovatele b) úplně opomněly, je v této části kasační stížnost důvodná, jelikož právní otázka byla nesprávně posouzena, čímž došlo k nezákonnosti rozhodnutí.

S ohledem na provedené dokazování a ze zjištěného skutkového stavu je zřejmé, že zavinění stěžovatele b) nebylo prokázáno ani v intenzitě nevědomé nedbalosti, neboť stěžovatel b) tvrdí, že se vstupem kontrolujícího orgánu souhlasil a navíc se domníval, že kontrolující orgány na daný pozemek mohly vstoupit i bez tohoto souhlasu. Posouzení těchto námitek a vypořádání se s nimi při tom mělo být základem při (ne)shledání zavinění stěžovatele b).

Dále se jeví spornou samotná skutečnost, že stěžovatel a) kontrolující osoby na pozemek nepustil, což je jednání, za které je sankcionován stěžovatel b). Ustanovení § 7 kontrolního řádu dává kontrolujícímu široká oprávnění v souvislosti s výkonem kontroly, mezi kterými je mimo jiné uvedeno i oprávnění vstupovat na pozemky. S ohledem na toto ustanovení a s ohledem na skutečnost, že se jedná o pozemek, který je přístupný (což vyplývá z fotodokumentace ze spisu), není třeba žádnou součinnost od vlastníka tohoto pozemku požadovat, jelikož na přístupný pozemek může kontrolující osoba vstoupit na základě zmíněného oprávnění v kontrolním řádu. Vlastník pozemku v takovém případě nemá povinnost aktivně kontrolující osobu na pozemek vpustit, ale jedná se o povinnost vstupu na pozemek nebránit. V upozornění stěžovatele a), že se osoby na pozemku budou pohybovat na vlastní nebezpečí, nelze spatřovat obstrukční charakter, kterým by porušil výše uvedenou omisivní povinnost zastoupeného stěžovatele b).

Ostatní námítky.

Stran námítky, že stěžovatel a) nedostal dostatečné poučení o následcích hrozících za neposkytnutí potřebné součinnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o námitku nepřípustnou dle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. Nad rámec uvedeného lze podotknout, že i kdyby přípustnou byla, byla by tato námitka nedůvodná, neboť oznámení o zahájení kontroly poučení o možném uložení pokuty až do výše 500 000 Kč obsahuje.

Námitka stěžovatelů ohledně zneužití práva a šikanózního postupu ze strany obce Dobrá splňuje kritéria přípustnosti, neboť v tomto smyslu stěžovatelé brojili již v předchozích řízeních. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výše uvedené závěry, ze kterých jednoznačně vyplývá pravomoc obecního úřadu v Dobré činit v tomto případě kontrolu dle zákona o odpadech. V daném jednání nelze ze strany obce Dobrá spatřovat aspekty zneužití práva nebo šikanózního postupu, neboť s ohledem na pečlivý výkon správy v oblasti odpadového hospodářství, který přispívá ochraně životního prostředí, je žádoucí zjistit, zda se v případě uskladněných vozidel jedná o soukromou sbírku automobilů vlastníka, nebo o nelegální vrakoviště, kde se nachází odpad ve smyslu zákona o odpadech.

Stěžovatel a) také namítal, že nesouhlasil s přítomností štábu České televize, což je skutečnost, která pro předmět sporu v posuzovaném řízení nemá právní význam. Nejvyšší správní soud v této věci odkazuje na vypořádání této námítky v předchozích rozhodnutích.

Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná. Důvodnost kasační stížnosti se vztahuje pouze ke stěžovateli b), přitom již před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí, tudíž Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil v části týkající se stěžovatele b) napadený rozsudek krajského soudu i předcházející rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgán bude v dalším řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

(...)

I. Zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení
II. Soudní přezkum tohoto zrušení

k ustanovení § 149 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
 k ustanovení § 65 soudního řádu správního

I. Rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné ve správním soudnictví, musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti, anebo se alespoň dotýkat právní sféry žalobce (být citované ustanovení o „právní sféře“ ničeho nepraví). Jde tedy o nezávislý pojem pro potřeby soudního řádu správního, jehož znaky mají být hodnoceny u každého jednotlivého úkonu správního orgánu.

II. Není rozhodující, zda jde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu (forma správního rozhodnutí ostatně může být ze zákona propůjčena úkonu, který materiálně jeho účinky nemá) a že naplnění podmínek § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba hodnotit v konkrétní věci. Stejně tak není pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího významné, že napadené rozhodnutí by jinak nebylo soudem přezkoumáno (soudní řád správní je předpisem obranné povahy, slouží k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k dozoru nad každým aktem veřejné správy a jeho přezkumu), nebo že stěžovatelka má na existenci kladného závazného stanoviska zájem (společenský či hospodářský).

II. Příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, avšak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy. Pokud při vědomí takového napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout.

(Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, č.j. I. ÚS 2866/15, dostupné na www.usoud.cz)

Z nálezu Ústavního soudu:

Vymezení věci

Stěžovatelka podala společně s dalšími osobami žádost o vydání závazného stanoviska podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči ve věci umístění novostavby Šantovka Tower. Magistrát města Olomouce na základě této žádosti vydal pro účely řízení o umístění stavby závazné stanovisko, podle něhož bylo umístění stavby na území ochranného památkového pásma městské památkové rezervace města Olomouce z hlediska zájmů státní památkové péče za určených podmínek přípustné. Krajský úřad Olomouckého kraje následně obdržel podnět Národního památkového ústavu k přezkoumání uvedeného závazného stanoviska. V následném přezkumném řízení dospěl krajský úřad k závěru, že závazné stanovisko trpí vadami způsobujícími jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a pro tyto vady je zrušil.

Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska stěžovatelka napadla správní žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji usnesením uvedeným v záhlaví tohoto nálezu odmítl. Krajský soud odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že nejde o rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Usnesení krajského soudu stěžovatelka napadla kasační stížností. V ní mimo jiné uvedla důvody, pro které nesouhlasí se závěry výše uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113. Dále též na svou podporu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2014-69 ze dne 23. 5. 2014, podle něhož je rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení přímo přezkoumatelné v řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud kasační

stížnost zamítl. Uvedl, že stěžovatelka může být na svých právech zkrácena teprve vydáním konečného rozhodnutí v řízení o umístění stavby, nikoliv zrušením závazného stanoviska jako podkladového aktu pro toto rozhodnutí, neboť samotné závazné stanovisko i rozhodnutí o jeho zrušení stěžovatelce nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Nejvyšší správní soud výslovně odmítl názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, jehož se stěžovatelka dovolávala. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 a rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30 ze dne 19. 2. 2015, publ. pod č. 3214/2015 Sb. NSS, soud označil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 za ojedinělé vybočení v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, od kterého je možné se odchýlit i bez předložení věci rozšířenému senátu.

Proti rozhodnutím krajského a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností, neboť se domnívala, že jimi došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy a práva na zákonného soudce zaručených čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též "Listina").

Porušení práva na zákonného soudce stěžovatelka spatřovala v tom, že se rozhodující 10. senát Nejvyššího správního soudu odchýlil od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, kterým stěžovatelka rozsáhle argumentovala, aniž by věc předložil rozšířenému senátu. Povinnost předložit věc tomuto senátu opakovaně potvrdil Ústavní soud, a to i v případě, že již existuje dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu, které však přímo neřeší klíčovou otázku. Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 se nezabýval přípustností samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, toto rozhodnutí tak nemůže být důvodem pro odchýlení se od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69.

Porušení práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy se oba soudy dopustily tím, že stěžovatelce odepřely přezkum rozhodnutí krajského úřadu s odkazem na možnost pozdější ochrany proti územnímu rozhodnutí. Přitom zcela pominuly, že zmíněné rozhodnutí krajského úřadu nebude podkladem územního řízení, takže již nikdy nebude moci být předmětem soudního přezkumu. Postup obou soudů byl nepřipustně schematický, neboť posuzovaná věc se od předchozích zásadně lišila právě tím, zda napadené rozhodnutí bude možné následně soudně přezkoumat.

Porušení práva na spravedlivý proces stěžovatelka spatřovala v tom, že soud musí pečlivě zdůvodnit, pokud se chystá odchýlit od své předchozí rozhodovací činnosti, tím spíše v případě, že odpírá soudní přezkum rozhodnutí, které v minulosti přezkoumáváno bylo. Nejvyšší správní soud vůbec nezohlednil rozsáhlou argumentaci stěžovatelky, že odepřením přezkumu napadeného rozhodnutí bude jeho přezkum nenávratně vyloučen. Soud se navíc vůbec nevypořádal ani s podrobně vyloženými důvody ve prospěch přezkumu v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč nepovažoval argumenty stěžovatelky za důležité pro rozhodnutí.

Průběh řízení před Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že se ve svém rozhodnutí pečlivě věnoval všem vzneseným námitkám stěžovatelky a stejně tak pečlivě se věnoval i otázce odklonu od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Pro vlastní posouzení věci soud považoval za zásadní, zda lze napadené rozhodnutí krajského úřadu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále též "s. ř. s."). Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je formálně rozhodnutím, materiálně však jde stále o závazné stanovisko, což potvrzuje i odborná literatura. Pokud by bylo závazné stanovisko v přezkumném řízení pouze změněno, nebylo by možné měnící rozhodnutí oddělit od prvotního závazného stanoviska. Závěry soudu vedou nikoliv k vyloučení soudní ochrany, ale pouze k jejímu odsunutí, neboť podle § 75 odst. 2 s. ř. s. lze přezkoumat závazné podklady konečného rozhodnutí právě v řízení o žalobě proti tomuto konečnému rozhodnutí. V tomto ohledu tedy soud nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by byl přezkum napadeného rozhodnutí vyloučen. Popsané odložení soudního přezkumu až do řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí opakovaně výslovně akceptoval i Ústavní soud.

K tvrzenému porušení práva na zákonného soudce Nejvyšší správní soud uvedl, že dle jeho názoru jím řešenou otázku již vyřešil rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, přičemž nepovažoval za sporné, že závěr vyslovený rozšířeným senátem se vztahuje nejen na závazná stanoviska jako taková, ale též na rozhodnutí vydaná o těchto závazných stanoviscích v přezkumném řízení. Tento názor byl vyjádřen mimo jiné též v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. 3. 2013. Právě od tohoto rozhodnutí se odchýlil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69, jehož se stěžovatelka v řízení před Nejvyšším správním soudem dovolávala. Toto odchýlení 4. senátu bylo podrobena diskusi i v rámci tzv. sbírkového pléna Nejvyššího správního soudu, což vyústilo v rozhodnutí o nepublikaci tohoto rozsudku. Rozhodující 4. senát se s kritikou pléna soudu ztotožnil a změnil svůj přístup právě v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30, na který Nejvyšší správní soud odkázal pro podporu svého názoru v rozhodnutí napadeném ústavní stížností. Podle názoru soudu je tedy možné stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 důvodně považovat za ojedinělý exces, který nevychází z jinak ustálené a nesporné

rozhodovací činnosti soudu. Účastníci řízení tak nemohli být vystaveni nejistotě, jakým způsobem bude sporná otázka rozhodnuta. Za této situace by formálně možné předložení věci rozšířenému senátu nevedlo k vyřešení názorového rozporu mezi senáty Nejvyššího správního soudu, neboť ten již nebyl dán. Z uvedených důvodů soud navrhl, aby Ústavní soud v projednávané věci ústavní stížnost odmítl, případně ji zamítl.

Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření sdělil, že se nebude vyjadřovat k argumentaci stěžovatelky směřující především proti postupu a rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Krajský úřad Olomouckého kraje uvedl, že v projednávané věci nebyl 10. senát Nejvyššího správního soudu povinen věc předložit rozšířenému senátu. Závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 mají přednost před právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, nadto Nejvyšší správní soud příléhavě vysvětlil, že tento rozsudek představuje ojedinělý excés. Soud se tak dostatečně vypořádal se svou povinností využít postupu podle § 17 s. ř. s. Správný je i závěr soudů v tom, že z přímého soudního přezkumu je vyloučeno nejen závazné stanovisko, ale též rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Žádný z těchto správních aktů nesplňuje požadavky § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žádný z nich nemá samostatně vliv na práva a povinnosti stěžovatelky. Nejde tedy o správní akty přezkoumatelné samostatně, ale teprve v rámci přezkumu konečného územního rozhodnutí jako subsumované správní akty. Není tedy žádný důvod rozlišovat mezi rozhodnutími vydanými v přezkumném řízení s různými výroky (potvrzujícím, měnícím, rušícím) jen na základě toho, zda se to které rozhodnutí může stát předmětem následného soudního přezkumu. Konečné závazné stanovisko vydané po zrušení toho předcházejícího může být soudně přezkoumáno podle § 75 odst. 2 s. ř. s., soudní ochrana podle čl. 36 odst. 2 Listiny tak zůstává zachována. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces krajský úřad uvedl, že Nejvyšší správní soud své rozhodnutí odůvodnil přiměřeně věcí. Skutečnost, že na rozsáhlou argumentaci stěžovatelky nereagoval obdobně rozsáhlým odůvodněním, neznamená, že by soud své rozhodnutí neodůvodnil řádně.

Stěžovatelka v replice uvedla, že jak soud, tak krajský úřad stále nedůvodně tvrdí, že přezkum rozhodnutí krajského úřadu není vyloučen, ale bude možný v rámci soudního přezkumu navazujícího územního rozhodnutí. Oba orgány ignorují, že toto rozhodnutí se nestane podkladem pro vydání rozhodnutí v žádném navazujícím řízení. Takovým podkladem může být pouze nové závazné stanovisko, protože bez něj nelze navazující řízení zahájit. Oba orgány tak nevysvětlují, jakým konkrétním způsobem by se rušící rozhodnutí krajského úřadu mohlo stát podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí, které by se následně stalo předmětem soudního přezkumu. Tvrzenou změnu názoru 4. senátu Nejvyšší správní soud nedoložil, navíc nijak neodůvodnil, jak by tato změna mohla zbavit 10. senát povinnosti postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30 vyjádřil k rozhodnutím o potvrzení či změně závazného stanoviska v přezkumném řízení, ne k rozhodnutí o jeho zrušení. Nejde tedy o změnu názoru 4. senátu, jak soud uvádí. Nadto je jedinou zákonem předvídanou výjimkou z povinnosti předložit věc rozšířenému senátu vydání stanoviska Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 2 s. ř. s.). Neformální diskuse uvnitř soudu či změna názoru senátu, který původní názor vyjádřil, nejsou zákonným důvodem pro nepředložení věci rozšířenému senátu. Tímto důvodem nemůže být ani rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, které se vyjadřovalo pouze k otázce přezkumu závazných stanovisek. Nemohlo tedy bránit 4. senátu, aby v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 vyjádřil právní názor v související otázce přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska.

Formální předpoklady projednání návrhu.

Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastníkem řízení před obecnými soudy), a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Při posuzování přípustnosti Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka proti napadeným rozhodnutím již nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva (kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu využila a vůči rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žádný opravný prostředek nemá).

Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

Vlastní posouzení.

Ústavní soud se přednostně zabýval námitkou porušení práva na zákonného soudce, která byla jádrem stížní argumentace. Pokud by totiž napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydal nezákonný soudce (nepříslušný senát), nemělo by z hlediska ekonomie řízení a subsidiarity ústavní stížnosti význam, aby Ústavní soud dále hodnotil, zda tento nezákonný soudce (a před ním krajský soud) při svém rozhodování pochybil i z hlediska dalších ústavně zaručených práv stěžovatelky [srov. nálezný sp. zn. IV. ÚS 738/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 201/54 SbNU 497), odst. 25-28].

Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací účastníků řízení, vedlejšího účastníka a s obsahem soudních spisů obou správních soudů, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

Právo na zákonného soudce - obecná východiska.

Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou, zaručující nezávislost soudů. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož "nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon." Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přisedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy České republiky. Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen - pro různé důvody a rozličné účely - výběr soudů a soudců ad hoc (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996, N 15/5 SbNU 101 anebo sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999, N 11/13 SbNU 71).

Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem posud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolání i k sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak. Vyložené zásady je nutno zvláště důsledně dodržovat tehdy, je-li důsledkem změny judikatury být jen dočasné odeprání soudního přezkumu takového rozhodnutí, které v minulosti soudně přezkoumáváno bylo [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107) či nález sp. zn. IV. ÚS 1882/07 ze dne 19. 6. 2008 (N 112/49 SbNU 613)].

S povinností předložit věc rozšířenému (velkému) senátu či plénu souvisí otázka, zda jde o povinnost bezvýjimečnou, nebo zda existují možné výjimky. Kromě výjimek výslovně zákonem stanovených (srov. § 17 odst. 2 s. ř. s. a § 20 odst. 3 zákona o soudech a soudcích), lze uvažovat i o ústavně souladných výjimkách dotvořených judikatorně. Mezi tyto výjimky patří např. absence povinnosti předložit věc rozšířenému či velkému senátu v případě, že se rozhodující senát odchyluje od dosavadní judikatury soudu na základě závazného právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu (ve vztahu k NSS srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 35/2008-56 ze dne 28. 7. 2009, publ. pod č. 1948/2009 Sb. NSS, odst. 5, ve vztahu k NS srov. nález sp. zn. IV. ÚS 402/15 ze dne 8. 6. 2015, odst. 34).

Kvalitativně odlišná situace nastává tehdy, kdy byl právní názor sjednocujícího tělesa již vyjádřen, ale následně nebyl respektován některým z rozhodujících senátů. Při přísném trvání na požadavku věc předložit ke sjednocení by takový rozpor bez dalšího vedl k povinnosti kterékoliv dalšího rozhodujícího senátu předložit věc opět ke sjednocení [nemohl by totiž ve věci sám rozhodnout, aniž by se odchýlil od již dříve vyjádřeného právního názoru buď sjednocujícího tělesa, anebo (malého) soudního senátu]. Je zřejmé, že takový postup by byl ryze formální tam, kde nerespektování názoru rozšířeného či velkého senátu bylo způsobeno např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu. Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů). Z toho důvodu Ústavní soud považuje za ústavně přijatelné, pokud se v naznačených případech rozhodující senát přímo přikloní k rozhodnutí sjednocujícího tělesa a nepředloží věc opětovně k formálnímu sjednocení, přestože tuto výjimku procesní řády výslovně nepředvídají. Prosté opomenutí či zjevné nepochopení by v této souvislosti nemělo být bez dalšího považováno za nový judikatorní rozpor.

Při hodnocení právě uvedeného však stále platí, že prvotní povinností rozhodujícího senátu je věc ke sjednocení předložit. Výjimky z této povinnosti je třeba vykládat zdrženlivě a v případě pochybností ve prospěch ochrany ústavně zaručeného práva na zákonného soudce. Nadměrné užívání této výjimky by totiž mohlo vést k (byť i neúmyslnému) vyhýbání se povinnosti předložit věc sjednocujícímu tělesu. Přitom není přijatelné, aby se jednotlivé soudní senáty vyhýbaly své povinnosti věc předložit ke sjednocení jen z vlastních subjektivních důvodů, razily vlastní osamocené judikatorní cesty (či spíše štolý) a tím narušovaly předvídatelnost rozhodování pro účastníky řízení, bránily sjednocování judikatury jako jednoho

ze zásadních úkolů vrcholných soudních orgánů (čl. 92 Ústavy České republiky, § 12 s. ř. s. a § 14 zákona o soudech a soudcích), a v konečném důsledku oslabovaly důvěru jednotlivce v právo a jeho soudní ochranu (srov. zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 4 a čl. 90 Ústavy České republiky). Důvodem pro nepředložení věci ke sjednocení se tedy zásadně nesmí stát nesouhlas rozhodujícího senátu s jiným senátem v tom, jak má být rozhodnutí sjednocujícího tělesa vykládáno, tedy nesouhlas s právním názorem přijatým při znalosti tohoto rozhodnutí. Nelze totiž pominout, že pevné přesvědčení jednoho soudního senátu o správnosti vlastního názoru a o zjevném vybočení ze strany jiného senátu se ne vždy potvrdí (srov. např. rozsudek NSS č. j 7 As 5/2013-38 ze dne 11. 4. 2013 a pozdější usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 85/2012-88 ze dne 14. 7. 2014, publ. pod č. 3110/2014 Sb. NSS, či rozsudek NSS č. j. 1 As 77/2010-95 ze dne 29. 9. 2010 a pozdější rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 8/2011-68 ze dne 30. 7. 2013, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS).

Právo na zákonného soudce v projednávané věci

Jak je zřejmé z výše uvedeného shrnutí řízení před správními soudy, stěžovatelka se domáhala soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 (dále jen "správní řád"). To krajský soud odmítl s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 a na stejné rozhodnutí odkázal i Nejvyšší správní soud. Odmítl přitom následovat názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, který výslovně označil za "ojedinělý exces v rozhodovací praxi", což doložil odkazem na rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30. Při hodnocení toho, zda byly splněny podmínky pro výjimečné nepředložení věci rozšířenému senátu, se Ústavní soud seznámil s obsahem všech těchto rozhodnutí, stejně tak jako s obsahem rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. 3. 2013, na nějž Nejvyšší správní soud odkázal ve svém vyjádření.

V rozsudku č. j. 2 As 75/2009-113 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Soudním přezkumem rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení se rozšířený senát nezabýval.

V rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21 Nejvyšší správní soud uvedl, že "jde o posouzení, zda ze soudního přezkumu je vyloučeno nejen závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu, ale i rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu týkající se přezkumu závazného stanoviska ... rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutno vykládat tak, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu."

V rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 je rozhodnutím ve smyslu správního řádu a bez připuštění jeho přímého přezkumu ve správním soudnictví by toto rozhodnutí nebylo možné soudně přezkoumat vůbec, neboť nebude podkladem pro následně vydané územní rozhodnutí (v tomto ohledu odlišil věc od případného rozhodnutí vydaného na základě odvolání podle § 149 odst. 4 správního řádu). Připomenul vyluku soudního přezkumu závazných stanovisek vyloženou rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, dospěl však k závěru, že se projednávaná věc od věci řešené rozšířeným senátem odlišuje. Doslova uvedl, že "rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o závazná stanoviska ... zatímco tedy vydaná závazná stanoviska nejsou ve smyslu závěru rozšířeného senátu zdejšího soudu rozhodnutími, rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazná stanoviska jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení (srovnej výše). Taková rozhodnutí pak mají vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného závazného stanoviska zájem nebo dal k jeho vydání podnět, a proto podléhají soudnímu přezkumu."

Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku č. j. 10 As 97/2014-127 tento názor označil za ojedinělé vybočení z rozhodovací činnosti soudu. Uvedl, že "rozhodnutí vydané dle § 149 odst. 5 správního řádu má z hlediska soudní přezkoumatelnosti ve smyslu § 65 s. ř. s. taktéž povahu závazného stanoviska, neboť opět nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Zrušením závazného stanoviska postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu proto nemůže dojít ke změně právního postavení stěžovatele, resp. k zásahu do jeho právní sféry... Nemá-li závazné stanovisko vliv na právní sféru stěžovatele, pak ani rozhodnutí, kterým bylo zrušeno, takový vliv mít nemůže... Z toho plyne, že ani úkon správního orgánu, byť formálně označený za rozhodnutí (srov. § 149 odst. 5 správního řádu), kterým je toto závazné stanovisko zrušeno, nemůže nabýt vlastnosti správního rozhodnutí dle § 65 s. ř. s." Podle 10. senátu se závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 užijí nejen na závazná stanoviska, ale též na úkony tyto stanoviska měnící, či rušící, což je názor, který soud (konkrétně jeho 4. senát) přijal i v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30. Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 tedy nebyl v rozhodovací činnosti soudu následován.

V rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.

Na základě těchto zjištění dospěl Ústavní soud k závěru, že neobstojí tvrzení Nejvyššího správního soudu o tom, že rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30 potvrzuje odklon soudu od sporného rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že se tyto rozsudky vědomě vyjadřují k odlišné otázce. Rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 se vyjádřil k soudnímu přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 5 správního řádu a výslovně tuto otázku odlišil od soudního přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 4 správního řádu (srov. odst. 23 a 26 tohoto rozsudku). V rozsudku č. j. 4 As 241/2014 se naopak vyjádřil k soudnímu přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 4 správního řádu a výslovně tuto otázku odlišil od soudního přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 5 správního řádu (srov. odst. 14 tohoto rozsudku). Tyto rozsudky se tedy navzájem nepopírají, jak uvádí Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku a ve vyjádření k ústavní stížnosti, ale naopak navzájem doplňují.

Přes právě uvedené Ústavní soud neshledal důvodným tvrzení stěžovatelky o porušení jejího práva na zákonného soudce. Lze totiž přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu v tom, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 jednak zcela opomenul dříve vydaný rozsudek č. j. 6 As 64/2012-21, jednak se opomenul zabývat tím, zda napadené rozhodnutí naplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jako jednoho ze základních ustanovení pro přezkum ze strany správních soudů, které bylo základem nejen pro rozsudek rozšířeného senátu ve věci přezkumu závazných stanovisek, ale i řady dalších rozhodnutí rozšířeného senátu (a senátů tříčlenných). Pochyby o rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 z hlediska závěrů rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 ostatně vyjádřila též odborná literatura (srov. POTĚŠIL Lukáš. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. Právní rozhledy č. 19/2014, str. 659 a násl.).

Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti dotčené osoby. Toto ustanovení Nejvyšší správní soud vykládá tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (usnesení rozšířeného senátu, č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Byť se současná judikatura Nejvyššího správního soudu přiklání k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23; č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30-33; č. j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19. 8. 2014, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36-39, a odst. 29 výše citovaného rozsudku téhož senátu č. j. 8 As 8/2011-68), není pochyb, že rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné ve správním soudnictví, musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti, anebo se alespoň dotýkat právní sféry žalobce (byť citované ustanovení o "právní sféře" ničeho nepraví). Jde tedy o nezávislý pojem pro potřeby soudního řádu správního, jehož znaky mají být hodnoceny u každého jednotlivého úkonu správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 25/2002-42).

Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 tato východiska nijak nezohledňuje, naopak svou úvahu zakládá na tom, že (1) rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je rozhodnutím z hlediska správního řádu, (2) rušící rozhodnutí v přezkumném řízení bývají rozhodnutím z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s., (3) stěžovatelka má zájem na původním kladném stanovisku a (4) stěžovatelka by se jinak nedomohla soudního přezkumu jeho zrušení. Z předchozího odstavce však plyne jednoznačný názor Nejvyššího správního soudu (jeho rozšířeného senátu), že pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. není rozhodující, zda jde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu (forma správního rozhodnutí ostatně může být ze zákona propůjčena úkonu, který materiálně jeho účinky nemá) a že naplnění podmínek § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba hodnotit v konkrétní věci. Stejně tak není pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího významné, že napadené rozhodnutí by jinak nebylo soudem přezkoumáno (soudní řád správní je předpisem obranné povahy, slouží k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k doзору nad každým aktem veřejné správy a jeho přezkumu), nebo že stěžovatelka má na existenci kladného závazného stanoviska zájem (společenský či hospodářský).

Z uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 se odchýlil od právního názoru vyjádřeného dříve v rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21, aniž by věc předložil rozšířenému senátu, a zároveň opomenul zásadní úvahy k výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. vyjádřené nejen v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, ale též v předchozí judikatuře. Pokud 10. senát Nejvyššího správního soudu v pozdější věci výslovně označil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 jako zjevné vybočení z rozhodovací činnosti soudu, tento závěr přesvědčivě doložil a následně rozhodl v souladu s předchozí judikaturou, nebylo 10. senátu Nejvyššímu správnímu soudu co vytknout, pokud se za této situace výjimečně rozhodl věc nepředložit rozšířenému senátu a ve věci rozhodl sám.

Právo na soudní ochranu a spravedlivý proces.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu pro porušení čl. 38 odst. 1 Listiny, zabýval se dále námitkami proti odepření soudní ochrany proti výše opakovaně zmiňovanému rozhodnutí krajského úřadu o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že ten, "kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny." Toto ustanovení tedy zaručuje bezvýjimečné poskytnutí soudní ochrany před rozhodnutími orgánů veřejné správy, která se týkají základních práv a svobod. V této souvislosti Ústavní soud již dříve akceptoval závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 o odložení soudního přezkumu závazných stanovisek až do řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/11 ze dne 23. 5. 2013, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4040/14 ze dne 30. 6. 2015 k obdobné otázce odložení soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu).

V projednávané věci však jde o řešení otázky navazující - odložení či vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Pro uplatnění druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny je zásadní, zda se v případě tohoto rozhodnutí a) skutečně jedná o základní práva a svobody podle Listiny, b) jde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorií), c) jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy, d) základních práv a svobod bude skutečně týkat. Dostačuje však, když se rozhodnutí bude týkat základního práva (např. stanovení podrobností, povinností při zachování základních práv a svobod), neboť záruka práva na soudní přezkum je vyjádřena na stupnici dotýkat se (popř. zachovávat podle čl. 4 odst. 1 Listiny), zasahovat (vstupovat do chráněného prostoru v mezích čl. 4 odst. 2 Listiny) a porušovat (přerušovat slovníkem Stadionovy ústavy - § 106), tedy zasahovat způsobem, který je v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny, popř. dalšími již konkretizovanými ústavními zárukami [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (14/2015 Sb.), odst. 36, 37, 39].

Pro posouzení toho, zda se rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dotýká konkrétních základních práv či svobod stěžovatelky, je třeba připomenout povahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Rozšířený senát v rozsudku č. j. 2 As 75/2009-113 uvedl, že tato stanoviska "nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno. ... Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. ... Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu 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. ... 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." Při značném zjednodušení lze tedy říci, že odložená soudní ochrana je vůči závazným stanoviskům správními soudy poskytována z toho důvodu, že jsou závazným podkladem navazujícího (konečného) rozhodnutí, jehož výrok alespoň z části předurčuje a jehož prostřednictvím zasahují do práv a povinností účastníků řízení.

Z tvrzení stěžovatelky v projednávané věci však nelyne, jaká konkrétní základní práva či jaké konkrétní svobody podle Listiny mohou být dotčeny rozhodnutím, jenž odstranilo existující závazné stanovisko, jehož zprostředkované účinky se dosud neprojeví, a zároveň závazným způsobem nepředurčilo výrok navazujícího (konečného) rozhodnutí.

Pro posouzení stížních námitek je nicméně rozhodující, že Nejvyšší správní soud již v napadeném rozsudku (odst. 24) připustil přezkum rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti navazujícímu (konečnému) rozhodnutí. Nesouhlas stěžovatelky s tímto názorem soudu (který je v její prospěch), vedený toliko v rovině podústavního práva, nemá pro rozhodnutí Ústavního soudu význam. Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k jednoznačnému závěru, že § 75 odst. 2 s. ř. s. použít lze, tímto názorem je tak sám vázán (viz výše obecný výklad k právu na zákonného soudce). Dosah druhé věty čl. 36 odst. 2 tedy nebylo třeba řešit.

Ve vztahu k odložení přezkumu až do řízení o žalobě proti navazujícímu (konečnému) rozhodnutí Ústavní soud nemá důvod se odchýlit od dříve vyslovených závěrů k přezkumu závazných stanovisek a rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu. Příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, avšak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy. Pokud při vědomí takového napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší

správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/11 a sp. zn. I. ÚS 4040/14, odst. 14). Již výše Ústavní soud také vyložil, že postup Nejvyššího správního soudu byl z hlediska čl. 38 odst. 1 Listiny přijatelný i proto, že jej soud řádně odůvodnil. Důvodnou tak Ústavní soud neshledal ani námitku porušení práva na spravedlivý proces směřující proti podrobnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Závěr.

S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014-127 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky na zákonného soudce, na soudní ochranu a na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Za takového stavu by bylo nadbytečné se podrobně vyjadřovat k napadenému rozsudku krajského soudu. Ústavní soud proto ústavní stížnosti zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nedůvodný.

(...)

674

Správní řízení: doručování; e-mailová adresa s diakritickými znaménky

k ustanovení § 19 odst. 3 a § 20 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Bylo všeobecně rozšířeným omylem, že v e-mailové adrese nemohou být použity znaky s diakritickými znaménky (háčky a čárky). I když správní orgán nedoručil své rozhodnutí na takovou adresu, sdělenou zmocněncem účastníka správního řízení (ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu), jde o účinné doručení, jestliže bylo rozhodnutí následně doručeno, byť fikcí, na adresu, kterou si zmocněnec, vystupující v bezpočtu obdobných řízení, určil jako adresu pro doručování v centrální evidenci obyvatel (ustanovení § 20 odst. 1 téhož zákona).

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 1 As 104/2015-27, dostupné na www.nssoud.cz, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7-8/2016, rozsudek č. 3406)

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Městský úřad (správní orgán I. stupně) svým rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Dopustila se ho tím, že dne 23. 9. 2013 v 10:25 hod. na pozemní komunikaci v obci při řízení motorového vozidla tovární značky Hyundai překročila povolenou rychlost 50 km/hod. o 12 km/hod. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 6. 2014 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítala žalobkyně nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho doručení po uplynutí zákonné lhůty jednoho roku dle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Obecný zmocněnec žalobkyně totiž v řízení před správním orgánem I. stupně požádal o doručování písemností na e-mailovou adresu obecnzy@zastupce.eu. Žalovaný ale doručil napadené rozhodnutí na adresu zmocněnce žalobkyně uvedenou v centrální evidenci obyvatel, a proto nebylo možné aplikovat ustanovení o doručení fikcí. Rozhodnutí bylo doručeno až v momentě nahlédnutí zástupce žalobkyně do spisu dne 26. 1. 2015. Odpovědnost za daný přestupek však zanikla již dne 24. 9. 2014.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 28. 4. 2015, čj. 10 A 41/2015-16, odmítl pro opožděnost. Poté, co bylo napadené rozhodnutí zmocněnci žalobkyně doručeno na jím zvolenou e-mailovou adresu dne 30. 6. 2014, potvrdil přijetí bez zaručeného elektronického podpisu. Prokazatelně se tedy nepodařilo doručit na

uvedenou elektronickou adresu, rozhodnutí bylo řádně žalobkyni doručeno na adresu zmocněnce trvalého pobytu dne 14. 7. 2014, tak, jak vyžaduje § 19 odst. 8 věta druhá správního řádu. Žaloba byla podána dne 3. 3. 2015, lhůta pro její podání však žalobkyni marně uplynula dne 15. 9. 2014.

Proti usnesení krajského soudu se žalobkyně (stěžovatelka) bránila kasační stížností. Stěžovatelka považovala usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby za nezákonné. Podstatné pro posouzení včasnosti podání žaloby bylo určení data doručení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatelce. Zmocněnec stěžovatelky během řízení požádal správní orgány o doručování písemností na adresu obecny@zastupce.eu. Stěžovatelka měla však za to, že žalovaný na tuto adresu rozhodnutí nevypravil, neboť na uvedenou adresu nebylo žádné doručeno, a ve svém vyjádření k žalobě konstatoval, že rozhodnutí vypravil na adresu obecny@zastupce.eu s vědomím rozdílu v diakritice v názvu domény této elektronické adresy. Přijetí písemnosti zmocněnec stěžovatelky tedy potvrdit nemohl, jelikož nebyla doručena na jeho adresu pro doručování. V takovém případě nebylo možné dovozovat účinky doručení fikcí na adresu zmocněnce trvalého pobytu. Za okamžik doručení rozhodnutí bylo nutno považovat okamžik, kdy se zmocněnec stěžovatelky osobně dostavil ke správnímu orgánu za účelem nahlédnutí do spisu, tedy dne 26. 1. 2015. Žaloba podaná dne 3. 3. 2015 byla včasná, neboť posledním dnem lhůty pro podání žaloby byl den 26. 3. 2015.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Krajský soud odmítl žalobu z důvodu opožděnosti. Dle stěžovatelky k opožděnému podání žaloby nedošlo, neboť žalovaný odeslal rozhodnutí na adresu trvalého pobytu jejího zmocněnce, aniž by tomu předcházel řádný pokus o vypravení dané písemnosti na jeho elektronickou adresu pro doručování. V důsledku toho měl podle stěžovatelky soud při stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby vycházet až z data uskutečněného nahlédnutí do spisu, a nikoliv z data doručení rozhodnutí na adresu trvalého pobytu zmocněnce stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud došel k závěru, že žaloba byla opožděná a její odmítnutí krajským soudem v souladu s právním řádem.

Jako prioritní způsob doručování písemností uvádí § 19 odst. 1 správního řádu doručování prostřednictvím datové schránky. Pokud má fyzická osoba zřízenou datovou schránku, jsou správní orgány povinny doručovat písemnosti prostřednictvím ní. Jak uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti, zmocněnec stěžovatelky v době probíhajícího řízení před správními orgány zřízenou datovou schránku neměl, ty proto neměly povinnost doručovat rozhodnutí tímto způsobem.

Podle § 20 odst. 1 správního řádu platí: "Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání."

Podle citovaného ustanovení se fyzické osobě písemnost doručuje v případě, že nemá zřízenou datovou schránku, na adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu a poté na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, popř. na adresu trvalého pobytu. Ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu pak stanoví, že se písemnost uloží, nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle tohoto ustanovení.

Mezi stěžovatelkou a žalovaným není sporu o tom, že zmocněnec stěžovatelky požádal v průběhu správního řízení o doručování na e-mailovou adresu obecny@zastupce.eu a že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný po marných pokusech o doručování na adresu obecny@zastupce.eu (s vědomím rozdílu v diakritice) doručovali na adresu trvalého pobytu zmocněnce. Jak vyplývá již z vyjádření žalovaného k žalobě, žalovaný takto postupoval, neboť je mu z úřední činnosti známo, že na zmocněncem uvedenou adresu nelze účinně doručovat z důvodu použití diakritiky.

Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že na internetové doméně „.eu“ je možné řízovat domény druhého řádu i s použitím diakritiky. Tato informace však není všeobecně známá, a tím spíše nebyla známa v roce 2014, tedy v době řízení před správními orgány v posuzované věci. Postup žalovaného je proto pochopitelný, a to i s ohledem na skutečnost, že po odeslání rozhodnutí o odvolání na adresu obecny@zastupce.cz obdržel z této e-mailové adresy potvrzení o dojití zprávy (s „podpisem“: server pro zastupování). Protože se však jednalo o potvrzení bez zaručeného elektronického podpisu, nemohl mít své rozhodnutí za doručené.

Nejvyšší správní soud rovněž nepochybuje, že tento omyl byl vyvolán obecným zmocněncem stěžovatelky záměrně, neboť komplikace s doručováním ze strany správních orgánů na jím uvedenou adresu se opakují v celé řadě případů. Volba adresy, kombinující slova „obecny“ (krátce) a „zastupce“ (dlouze) ani nemůže mít jiný účel než právě zkomplikování doručování zvolenému obecnému zmocněnci, z něhož pak zastoupené osoby a jejich zástupci těží v řízeních ve správním soudnictví.

Ze spisu jednoznačně vyplývá snaha žalovaného doručit napadené rozhodnutí zmocněnci stěžovatelky. Po neúspěšném pokusu o doručení na elektronickou adresu tak nakonec učinil prostřednictvím

provozovatele poštovních služeb, a to nejen na adresu trvalého pobytu, kterou má zmocněnec stěžovatelky na ohlašovně (!), ale v souladu s právní úpravou také na adresu, kterou si zmocněnec nechal v centrální evidenci obyvatel uvést jako adresu pro doručování písemností. Ani zde nebyl při pokusu o doručení zastížen a uloženou zásilku si následně nevyzvedl. K doručení proto došlo fikcí dne 15. 7. 2014. Jestliže si osoba, která navíc opakovaně vystupuje ve správních i soudních řízeních jako obecný zmocněnec, zvolí v centrální evidenci obyvatelstva adresu pro doručování, nemůže následně namítat neúčinnost doručení na tuto adresu.

Právní účinky doručení napadeného rozhodnutí tedy nastaly dne 15. 7. 2014. Žaloba byla podána 3. 3. 2015, tedy po marném uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Žaloba byla proto krajským soudem odmítnuta pro opožděnost zcela v souladu s právním řádem.

(...)

B. Soudní řízení správní

84

Řízení před soudem: dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy; přípustnost žaloby

k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále v textu jen „Aarhuská úmluva“)
k ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního

Fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2016, čj. 1 As 121/2016 – 42, dostupné na www.nssoud.cz, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2016, rozsudek č. 3451)

Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Vymezení věci.

Úřad městské části rozhodl dne 15. 10. 2010 o změně stavby „Obytný soubor“. Proti tomuto rozhodnutí podalo Společenství vlastníků jednotek domu čp. 1370, N. n. X, P. (dále jen „SVJ“), odvolání ze dne 16. 11. 2010, které za SVJ podepsali J. L. (předseda výboru) a žalobce jakožto člen výboru. Podáním ze dne 6. 6. 2011 žalobce oznámil žalovanému, že přistupuje jakožto druhý odvolatel do odvolacího řízení. Žalovaný napadeným rozhodnutím následně k podanému odvolání SVJ změnil (výrok I.) některé podmínky uvedené ve výroku prvostupňového rozhodnutí, ve zbytku správní rozhodnutí potvrdil (výrok II.). Žalobcovo odvolání pak zamítl jako opožděné (výrok III.)

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu. Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu jako nedůvodnou. Uvedl, že spornou otázkou mezi stranami je to, zda měl žalovaný projednat žalobcovo odvolání věcně, ačkoli bylo podáno až v řádu měsíců po uplynutí lhůty k podání odvolání. Soud neměl pochyby ohledně účastenství žalobce v územním řízení. Žalobce, který vlastní bytovou jednotku v sousedství umístované stavby, byl účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jako takový měl mj. právo být přítomen ústním jednáním a činit procesní návrhy, včetně podání odvolání proti územnímu rozhodnutí.

Je tedy patrné, že žalobce sice účastníkem byl, avšak v něm nevystupoval sám sebe, nýbrž za SVJ, jehož byl členem a rovněž členem výboru SVJ. Správní orgán prvního stupně se žalobcem jednal jako se zástupcem SVJ. Není proto možné, aby žalobce následně, jen z důvodu, že se pro něj situace vyvinula procesně nepříznivě (SVJ nebyla v jiném řízení přiznána aktivní legitimace), začal tvrdit, že vlastně v řízení vystupoval i sám za sebe a že úkony, které činil jako zástupce SVJ, je nutno přičíst i jemu samotnému jako fyzické osobě. Žalobce v řízení na prvním stupni aktivně nevystupoval. Tento nedostatek nelze zhojit pozdější argumentací, že žalobce v roli člena výboru SVJ nejednal jen za SVJ, nýbrž i sám za sebe, nebo podle níž svým podáním (odvoláním) ze dne 6. 6. 2011 jen přistoupil k odvolání SVJ. Stavební zákon ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neznají pojem přistoupení k procesnímu úkonu v postavení vedlejšího účastníka, s výjimkou § 141 odst. 3 správního řádu, který se týká sporného řízení správního, nikoli klasického správního řízení. Žalobcovo odvolání bylo tedy samostatným procesním úkonem, který musel splňovat formální náležitosti, tedy i včasnost. Odvolání bylo podáno více než půl roku od uplynutí lhůty pro jeho podání, a proto žalovaný správně odvolání zamítl jako opožděné. Důvodem pro odmítnutí byly rovněž stanoveny meze soudního přezkumu. Soud se tedy mohl zabývat pouze tím, zda bylo odvolání včasné nebo skutečně opožděné.

Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky a pro vady správních řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Vzhledem k obsáhlosti podání stěžovatele, přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné rekapitulaci jeho hlavních a zejména relevantních kasačních námitek vzhledem k mezím soudního přezkumu v nyní posuzované věci.

Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v této části rozsudku uvádět veškerou argumentaci stěžovatele.

Uvedl, že nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, dále v porušení stěžovatelových procesních práv, v důsledku čehož byla porušena i jeho práva hmotná, a rovněž ve vadách několika souvisejících řízení před žalovaným a ve zmatečnosti několika vzájemně souvisejících řízení, která předcházela nebo následovala vydání pravomocného správního rozhodnutí. V dotčeném území byly projednávány dva různé stavební projekty stejného stavebníka i vedlejšího účastníka. Jedná se o obytný soubor CIHELNA a obytný soubor VIVUS. Dále dlouze zrekapituloval průběh ústního jednání před městským soudem a citoval argumentaci stran. Namítl, že se napadený rozsudek nevypořádal se skutečností, že pravomocnému rozhodnutí o umístění záměru VIVUS nepředcházelo řádné projednání záměru v územním řízení. Tuto námitku vznesl žalobce v podání městskému soudu ze dne 29. 3. 2016 v bodech D18. až D22. Dále uvedl přehled Evropské právní úpravy týkající se ochrany životního prostředí, veřejnosti a dotčené veřejnosti a jejich práv, ze které vyplývá, že institut dotčené veřejnosti mezi fyzickými a právními osobami a pro přiznání statutu je rozhodujícím kritériem, zda mohou být tyto osoby ovlivněny rozhodovací činností pro oblast životního prostředí. Soud se však zaměřil výhradně na prověření aktivní legitimity SVJ a žalobce, aniž by se zabýval hmotněprávními důsledky správních a soudních rozhodnutí, proti kterým žalobce brojil jako člen výboru SVJ, jako člen SVJ i jako fyzická osoba. Soud hodnotil věc podle vnitrostátního euro nekonformního práva.

Za neústavní rovněž považuje usnesení ze dne 1. 4. 2016, kterým soud nepřipustil změny v petitu žaloby, jejichž smyslem bylo zahrnout do soudního přezkumu nové hmotněprávní skutečnosti, ke kterým došlo poté, kdy soud nepřiznal žalobě odkladný účinek. V této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, který se týká rozlišování nových důvodů podle § 104 odst. 4 s. ř. s. od nových skutečností ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Dále namítl porušení unijního práva tím, že městský soud odmítl návrh na položení šesti předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské Unie.

Dále uvedl, že soud při ústním jednání konaném dne 1. 4. 2016 potvrdil, že mu byl dne 29. 3. 2016 doručen návrh na vydání předběžného opatření spojený s doplněním spisu a návrhem na položení předběžné otázky. Soud však při ústním jednání ani jiným způsobem nezmínil, že mu bylo téhož dne doručeno podání žalobce ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran), přičemž toto podání nedoručil účastníkům řízení. V tomto podání mj. vznesl nové hmotněprávní námítky, námítky proti nezákonnosti dvou veřejnoprávních smluv o realizaci stavby projektu VIVUS a rovněž námítky proti závěrům zjišťovacího řízení pro stejný záměr. Vadu řízení spatřuje rovněž ve skutečnosti, že v napadeném rozsudku není SVJ uvedeno jako osoba zúčastněná na řízení. Závěrem shrnul, že mu náleží práva dotčené veřejnosti a v řízení může, resp. musí vystupovat jako fyzická osoba dotčená na právech realizací daného záměru. Rovněž požádal o přednostní projednání věci a podal návrh na vydání předběžného opatření. Navrhl zrušení napadeného rozsudku, obou správních rozhodnutí i dvou veřejnoprávních smluv o realizaci stavby ze dne 13. 11. 2014.

Žalovaný se vyjádřil ke kasačním stížnostem připisem ze dne 10. 6. 2016, ve kterém stručně uvedl, že trvá na opožděnosti odvolání stěžovatele, a ztotožnil se se závěry městského soudu. Dále odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila připisem ze dne 14. 6. 2016, ve kterém uvedla, že v řízení nebylo pochyb o postavení stěžovatele jako o účastníku územního řízení a městský soud to jednoznačně konstatoval v rozsudku. Stěžovatel však v řízení nevystupoval sám za sebe, nýbrž za SVJ. S ohledem na jeho status účastníka řízení tak postrádá relevanci jeho argumentace o jeho postavení příslušníka dotčené veřejnosti. Stěžovatel mohl sám za sebe aktivně vystupovat a uplatit svá práva. On toho však nevyužil, a proto i návrhy na podání předběžných otázek nemohou mít žádný vliv na posouzení postavení účastníka řízení. V posuzované věci byly jasně vymezeny meze soudního přezkumu, a proto se soud nemohl zabývat dalšími námitkami.

Maximálně mohl, v případě důvodnosti námítky včasnosti podání odvolání, zrušit rozhodnutí žalovaného. K tvrzeným vadám řízení a jejich zmatečnosti uvedl, že bylo zcela zřejmé, který stavební záměr je předmětem územního řízení. Součástí změny územního rozhodnutí ze dne 8. 5. 1999 byla rovněž změna názvu z původního „Obytný soubor Cihelna“ na nový „Obytný soubor Vivus“. Tento soubor byl vždy řádně identifikován s odkazem na jeho umístění na konkrétních pozemcích. Proto jsou námítky stěžovatele nepodložené a neodpovídají obsahu spisu. K výčtu práva EU a judikatury SDEU ve stručnosti uvedl, že by aplikace komunitárního práva nic nezměnila na tom, že stěžovatel byl účastníkem řízení. Postup soudu v souvislosti s rychlostí meritorního rozhodnutí dané věci i vyhodnocení návrhu na změnu žalobního petitu

považuje za správný a v souladu se zákonem. Ohledně rozsáhlého podání ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran) uvádí, že se soud řádně vypořádal jak s návrhem na vydání předběžného opatření, tak i s návrhem na položení předběžné otázky SDEU. Toto podání bylo osobě zúčastněné na řízení řádně doručeno. S ohledem na vše navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (ust. § 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Stěžovatel společně s kasační stížností podal návrh na vydání předběžného opatření. O tomto návrhu soud nerozhodoval samostatně, jelikož rozhodl bezodkladně již ve věci samé.

Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel je dotčeným subjektem, kterému příslušelo postavení účastníka územního řízení ze zákona [ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Mohl tedy vznášet věcné i procesní námitky a aktivně participovat na daném řízení. Ten však, jako i ostatní členové SVJ, dal přednost hájení svých práv prostřednictvím SVJ, které bylo účastníkem územního řízení, vznášelo námitky a podalo odvolání. Stěžovatel v tomto případě jednal vždy výhradně jménem a na účet SVJ jakožto pověřený člen výboru SVJ. Zvolený způsob jednání stěžovatele mu v žádném případě nezachoval lhůtu pro podání jeho odvolání jakožto fyzické osoby po více než šesti měsících od uplynutí odvolací lhůty. Z obsahu spisové dokumentace nelze dovodit, že by podání jménem SVJ byla i podáními stěžovatele jakožto samostatně jednající fyzické osoby. Nic však nebránilo, aby se stěžovatel aktivně podílel na průběhu územního řízení i jako fyzická osoba dotčená na vlastnickém právu. Tento závěr je podpořen i v judikatuře kasačního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013 - 31). Stěžovatel tedy mohl individuálně hájit svá práva v územním řízení, stejně jako mohl podat odvolání a případně se domáhat soudního přezkumu správních rozhodnutí. O skutečnost, že došlo po uplynutí lhůty pro podání odvolání ke změnám ve struktuře výboru SVJ, tedy k odvolání stěžovatele jakožto pověřeného člena výboru SVJ, nelze opírat snahu o přezkum správního rozhodnutí prvního stupně. Stěžovatelovo odvolání bylo podáno opožděné (o více než šest měsíců), čímž byl stanoven rozsah správního i soudního přezkumu.

Krajské soudy přezkoumávají rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost pouze v otázce, zda odvolání bylo skutečně opožděné či nikoli. V případě, že dospěje krajský soud k závěru, že odvolání bylo nesprávně zamítnuto pro opožděnost, zruší správní rozhodnutí a zaváže správní orgán, aby se odvoláním zabýval i věcně. Tato skutečnost pak brání tomu, aby krajský soud mohl přezkoumat i věcnou stránku posuzované věci, neboť soud nemůže nahrazovat činnost správních orgánů (vyjma oblasti správního trestání, kde soud může činnost správního orgánu doplnit).

Městský soud v nyní posuzované věci jednal v rámci stanovených mezí, přezkoumal napadené rozhodnutí pouze v otázce včasnosti, přičemž dospěl ke správnému závěru, že odvolání stěžovatele bylo podáno skutečně opožděně. Rozhodnutí žalovaného bylo zveřejněno na úřední desce od 18. 10. 2010 do 3. 11. 2010 a stěžovatel jakožto fyzická osoba podal odvolání až dne 16. 6. 2011 (po více než sedmi měsících). Z tohoto důvodu se kasační soud ztotožňuje se závěrem městského soudu.

Jelikož bylo odvolání stěžovatele opožděné, byly dány meze soudního přezkumu, a to otázka včasnosti podání odvolání stěžovatele. Proto nelze vytýkat městskému soudu, že nepoložil šest předběžných otázek SDEU, neboť to bylo v daném případě zcela nad rámec mezí soudního přezkumu. Stejně tak nebylo v rozporu se zákonem, pokud městský soud nepřipustil změny žalobního petitu, jejichž smyslem bylo zahrnout do soudního přezkumu nové hmotněprávní skutečnosti, ke kterým došlo poté, kdy soud nepřiznal žalobě odkladný účinek. Zde se opět jednalo o snahu o soudní přezkum nad rámec stanovený opožděností odvolání stěžovatele. Městský soud zcela správně v souladu se zásadou procesní ekonomie tyto změny nepřipustil.

Rovněž není důvodná námitka stěžovatele, že jeho podání ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran) nebylo doručeno ostatním účastníkům řízení. Ze spisu městského soudu vyplývá, že toto podání bylo řádně doručeno všem účastníkům řízení i zástupci osoby zúčastněné na řízení. K námitce, že SVJ není v rozsudku uvedeno jako osoba zúčastněná na řízení, kasační soud uvádí, že není důvodná. Městský soud vyzval SVJ, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž SVJ nijak nereagovalo. Proto nebylo SVJ, stejně jako není nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem, osobou zúčastněnou na řízení.

K námitce, že stěžovatel představuje dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy či směrnice EIA, a proto se měl městský soud zabývat i jeho hmotněprávními námitkami, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není důvodná. Stěžovatel totiž není v nyní posuzované věci aktivně legitimován ke vznášení námitek, které jdou nad rámec posuzování včasnosti jeho odvolání. Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne

17. února 2005. Přístup dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy k soudní ochraně je poskytován v souladu s vnitrostátním právním řádem. Bez ohledu na pluralitu subjektů představujících dotčenou veřejnost (fyzické osoby či právnické osoby) je však nezbytné, aby podle § 68 písm. a) s. ř. s. tyto subjekty vyčerpaly řádné opravné prostředky jakožto předpoklad pro přípustnost správní žaloby, resp. pro přípustnost věcného přezkumu. To neplatí, nemohly-li tyto subjekty z řad dotčené veřejnosti být účastníky správního řízení, ve kterém bylo vydáno meritorní rozhodnutí, které je předmětem následujícího soudního přezkumu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 - 42). V případě stěžovatele lze tedy dovést, že může být subjektem z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Protože však byl účastníkem správního řízení [ust. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], měl možnost podat opravný prostředek, a proto na něj dopadá podmínka (včasně) vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) s. ř. s. Je nepochybné, že stěžovatel nepodal odvolání včas. Tímto pochybením byl dán rozsah soudního přezkumu limitovaný pouze na posouzení otázky včasnosti podaného odvolání (k tomu viz bod 14).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal v postupu žalovaného ani městského soudu žádná pochybení. Meze přezkumu provedeného žalovaným i městským soudem byly stanoveny opožděností podání odvolání stěžovatele, a proto nebylo možné domáhat se věcného přezkumu.

Závěr a náklady řízení.

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

(...)

I. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; dokazování II. Přezkumné řízení: ochrana práv nabytých v dobré víře

k ustanovení § 94 odst. 5, § 96 odst. 2, § 97 odst. 3 a § 99 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
k ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního

I. Přezkoumává-li soud zákonnost správního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je povinen učinit předmětem přezkumu rovněž i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno.

II. Podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Uvedené však nikterak nevylučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně. Soud může použít i nové důkazy, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí, a lze jimi tedy potvrdit nebo vyvrátit skutkový stav, který správní orgán zjistil ve správním řízení.

III. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu dotčená osoba svým jednáním jakkoli přispěla, a dotčená osoba je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správním postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu zohlednit.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č.j. 5 As 203/2015 - 141, dostupné na www.nssoud.cz, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2016, rozsudek č. 3454)

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2013, č. j. MMR-40207/2012-83/2653, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále „Magistrát“) ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. S-MHMP 1005544/2012/OST/DI/Ne, a to tak, že z výroku rozhodnutí byl za textem „M. Š.“ vypuštěn text „nar. X“, dále byl vypuštěn text „a věc vrací stavebnímu úřadu“ a dále byl výrok doplněn o nový odstavec s údaji o účastnících řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Citovaným rozhodnutím Magistrátu bylo zrušeno pravomocné rozhodnutí Úřadu městské části, odboru výstavby (dále jen stavební úřad) ze dne 10. 8. 2011, č. j. UMCP1 108743/2011, sp. zn. S UMCP1/106410/2011/VÝS-Bu-4/163, kterým stavební úřad podle § 135 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“), nařídil stěžovateli, jakožto vlastníku stavby čp. 163 v katastrálním území Hradčany provedení nutných zabezpečovacích prací a podle § 141 odst. 1 stavebního zákona nařídil vlastníkům sousedních staveb (osobám zúčastněným) strpět provádění udržovacích prací na této stavbě v nezbytně nutném rozsahu.

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

Stavební úřad dne 10. 8. 2011 rozhodl, že „stavba Praha - Hradčany, na pozemku parc. č. 151 v katastrálním území Hradčany, jejímž vlastníkem je M. Š., V. 24, svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, avšak není nutné ji neodkladně odstranit; podle § 135 odst. 2 stavebního zákona nařídil vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací; zároveň stavební úřad podle § 141 odst. 1 stavebního zákona nařídil osobám zúčastněným na řízení (viz výše) povinnost strpět provádění udržovacích prací na stavbě, které mohou zasáhnout do jejich práv, a to v nezbytně nutném rozsahu. Proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání, nabylo tak právní moci.

Osoby zúčastněné na řízení (vlastníci sousedních nemovitostí) následně podaly podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu s tím, že se nejedná o nutné zabezpečovací práce, ale o práce, které by vyžadovaly stavební povolení, přitom s vlastníky sousední nemovitosti nebylo jednáno.

Dne 24. 8. 2012 bylo vydáno usnesení o zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, které bylo doručeno stěžovateli do vlastních rukou dne 31. 8. 2012; téhož dne bylo doručeno i osobám zúčastněným na řízení. Odvolání proti tomuto usnesení podala stěžovatelka dne 6. 9. 2012, poté prostřednictvím advokáta (na základě plné moci ze dne 18. 9. 2012) je doplnila dne 26. 9. 2012. Odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 12. 2012 zamítnuto; výrok napadeného usnesení byl doplněn o nový text s uvedením data narození a adresy stěžovatelky jako účastnice přezkumného řízení, jakožto právní nástupkyně M. Š., nar. X. Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, která byla usnesením městského soudu ze dne 30. 1. 2014, sp. zn. 9A 29/2013, odmítnuta.

V přezkumném řízení Magistrát rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011, zrušil, a to s účinky k právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný neshledal důvodné; důvodem změny ve výroku, kterou žalovaný provedl, bylo formální pochybení Magistrátu spočívající v neúplném označení účastníků přezkumného řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu; v daném případě ve výroku I. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 absentuje datum narození fyzické osoby (M. Š.); uvedené pochybení podle žalovaného nicméně ve vztahu k určitosti výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu je o to závažnější, že na dané adrese bydlí dvě fyzické osoby stejného jména a příjmení (matka, dcera). Pokud jde o vymezení rozsahu zabezpečovacích prací, žalovaný poukázal na nevypovídající schopnosti předložené projektové dokumentace o stavebním úřadem tvrzeném havarijním stavu předmětné nemovitosti; v tomto směru přisvědčil Magistrátu. Pochybení Magistrátu, které žalovaný rovněž napravil, shledal v tom, že vedle zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 pro jeho rozpor s právními předpisy, současně věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Podle žalovaného stavební úřad porušil ve vztahu k oběma výrokům rozhodnutí ze dne 10. 8. 2011 § 46 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 stavebního zákona. V důsledku tohoto porušení právních předpisů, tj. že stavební úřad neoznámil účastníkům obou správních řízení, vedených z moci úřední, tj. řízení dle § 135 odst. 2 a dle § 141 odst. 1 stavebního zákona, jejich zahájení, nedošlo k jejich zahájení, a tedy není možné vedle zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 (které nemělo, resp. nemohlo být vzhledem k výše uvedenému porušení právních předpisů vůbec vydáno) věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení; v této části rozhodnutí Magistrátu proto změnil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu; v ní namítla zejména záměnu v účastnících přezkumného řízení, neúplné zjištění skutečného stavu věci a nesprávné právní posouzení; uvedla, že od vydání rozhodnutí stavebního úřadu z 10. 8. 2011 do zahájení přezkumného řízení 24. 8. 2012 byla realizována podstatná část nařízených zabezpečovacích prací, jak jsou v rozhodnutí specifikovány v celkem 29 bodech. V důsledku toho došlo, pokud jde o předmět řízení, k podstatné a zásadní změně; dům čp. 163 přestal ohrožovat zdraví a životy osob nebo zvířat a jako stavba byl přiveden do stavu statické stabilizace, vybavený ochranou proti povětrnostním vlivům; touto skutečností se správní orgán

vůbec nezabýval a vůbec se ani nepokusil skutečný stav nemovitosti ohledáním zjistit; podstatné ve věci je, že realizací zabezpečovacích prací došlo k faktické změně na domě čp. 163 v tom smyslu, že tento dům, který při zahájení zabezpečovacích prací byl ve stavu, kdy mu hrozila samovolná demolice, byl k datu 25. 9. 2012, kdy správní orgán rozhodl ve věci samé, v podstatě staticky stabilizován, a to za vynaložení značných finančních prostředků. Bez ohledu na ostatní námítky dále uvedla, že v přezkumném řízení nebylo prokázáno, že by kterýkoliv z 29 bodů přezkoumávaného rozhodnutí nebyl subsumovatelný pod § 135 stavebního zákona (pojem nutné zabezpečovací práce) a v přezkumném řízení k žádnému z těchto bodů nebyl proveden nebo prezentován důkaz, ze kterého by bylo možné usuzovat, že kterýkoliv z těchto bodů nebyl realizací nutných zabezpečovacích prací. Vyslovila nesouhlas s částí výroku napadeného rozhodnutí, jímž byl zrušen výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o tom, že se věc vrací stavebnímu úřadu; úvaha žalovaného podle ní potvrzuje zaujetí pro určitý způsob rozhodnutí, které je zcela odpoutáno od zásady rovnosti účastníků řízení. Zdůraznila, že v řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011, měla postavení dotčené osoby ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu a cit. rozhodnutím jí byly uloženy rozsáhlé povinnosti, jejichž účelem bylo odstranění havarijního stavu na domě čp. 163, a neměla nejmenší pochybnosti o tom, že toto rozhodnutí je v plném souladu s právními předpisy. Výhrady, které v tomto směru vnesl Magistrát nebo žalovaný, jsou nepřesvědčivé, stavebnímu úřadu jsou více méně vytýkány formálnosti a tyto výtky nemají oporu ve správním řádu a stavebním zákoně.

Režim zabezpečovacích prací ve smyslu §135 stavebního zákona je koncipován tak, aby v případě havarijních stavů umožňoval operativní postup, což zcela jednoznačně vyplývá z odstavce 5 cit. ustanovení, podle něhož nutné zabezpečovací práce může stavební úřad nařídit i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby. Argumentem a maiore ad minus lze dospět k závěru, že se to týká i dotčených osob, odlišných od vlastníka. Poukázala dále na nedodržení lhůty pro zahájení přezkumného řízení, a nesprávnosti při doručování v důsledku opomenutí právního zastoupení a na absenci poměření zájmů ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu; k posledně uvedenému poukázala na to, že skutečný stavebně technický stav domu čp. 163 je stavem, k němuž cílilo rozhodnutí z 10. 8. 2011, tj. odstranění ohrožení zdraví nebo života osob nebo zvířat. To je ve prospěch nejen vlastníka domu čp. 163, nýbrž i ve prospěch sousedících nemovitostí a z tohoto aspektu je třeba poměřovat i otázku určení účinku rozhodnutí podle § 99 odst. 2 správního řádu. Takto ovšem Magistrát ani ministerstvo nepostupovalo a nejen, že si nezjistilo skutečný stav věci, ale dokonce ani nezhodnotilo listinné důkazy správního spisu.

Městský soud neshledal žalobní námítky, které fakticky stěžovatelka vnesla již v odvolání, důvodné a žalobu zamítl.

Stran namítané záměny účastníků odkázal městský soud na rekapitulovaný obsah správního spisu: usnesení o zahájení přezkumného řízení, tedy úkon, jímž se zahajuje řízení, bylo adresováno „M. Š., bytem V. 24, P.“, a to v souladu s tím, jak byl označen adresát povinnosti plynoucí z rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací; z obsahu doručky (zjevná totožnost podpisu) vyplývá, že usnesení převzala stěžovatelka a svou procesní reakcí (podání odvolání) zjevně osvědčila, že neměla pochybnost o tom, že právě ona je účastníkem řízení. Ve správním spisu, který byl soudu předložen, není jakýkoliv doklad o tom, že by usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo doručováno její dceři. V rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012 pak žalovaný pouze upřesnil označení účastníků řízení a stěžovatelku identifikoval datem narození a uvedením údaje, že jde o právní nástupkyni předchozího vlastníka předmětné nemovitosti (dcera totožného jména a příjmení). Tento úkon dle soudu nelze považovat za jakoukoliv záměnu účastníků řízení, neboť od počátku bylo přezkumné řízení zjevně vedeno se stěžovatelkou, nikoliv s jinou osobou. Městský soud neshledal důvodné ani námítky ohledně tvrzeného nedodržení lhůty podle § 96 správního řádu ani ohledně nepříslušnosti správního orgánu, který přezkumné řízení prováděl. K namítanému opomenutí právního zastoupení stěžovatelky a v důsledku toho nesprávnému doručování městský soud poukázal na to, že zmíněná vada měla podle obsahu žalobní námítky stíhat usnesení o zahájení přezkumného řízení, jež však není předmětem žaloby. Jde tak o námítku míjející s předmětem soudního přezkumu vymezeného žalobou (věcně se jí ostatně zabýval žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012); nadto stěžovatelka nijak nespecifikuje, jaký vliv měla mít tato namítaná vada na zákonnost nyní napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí jemu předcházejícího. Městský soud s odkazem na § 96 odst. 2 správního řádu, podle kterého se v přezkumném řízení soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, nepřisvědčil ani námítce stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu (správní orgány nezhodnotily skutkový stav existující k datu vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, zejm. to, že do zahájení přezkumného řízení 24. 8. 2012 byla realizována podstatná část nařízených zabezpečovacích prací, tedy že došlo k podstatné a zásadní změně, neboť dům čp. 163 přestal ohrožovat zdraví a životy osob nebo zvířat a jako stavba byl přiveden do stavu statické stabilizace, vybavený ochranou proti povětrnostním vlivům).

S odkazem na § 99 odst. 2 správního řádu městský soud neshledal důvodné ani námítky stěžovatelky ohledně zpětných účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení k právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Co se týče namítané vady výroku rozhodnutí v části (ne)vrácení věci stavebnímu úřadu,

konstatoval městský soud, že zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci příslušnému orgánu připadá v úvahu zásadně pouze tehdy, pokud přezkumný orgán po posouzení spisového materiálu podle § 96 odst. 2 správního řádu zjistí, že nelze nápravy dosáhnout změnou rozhodnutí, neboť jsou zde závažné nedostatky při zjišťování stavu věci, které nelze v přezkumném řízení napravit, nebo je rozhodnutí pro svou nesrozumitelnost nepřezkoumatelné, přičemž lze předpokládat, že tyto nedostatky bude možné v novém řízení odstranit. Zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez dalšího je tedy zcela legitimní reakcí přezkumného orgánu na situace, kdy je přezkoumávané rozhodnutí nezákonné, přičemž příčiny této nezákonnosti již nelze odstranit; v případě nezákonnosti rozhodnutí podle § 135 odst. 2 stavebního zákona je tak zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení bez dalšího přiléhavým řešením. Ohledně namítané absence správního uvážení a (ne)poměření zájmů ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu městský soud uvedl, že obsahově byly tyto námitky v zásadě vypořádány již ve vztahu k druhé žalobní námitce, tedy ve vztahu k námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu v přezkumném řízení. Okolnosti, na něž stěžovatelka poukazuje, nejsou z hlediska § 99 odst. 2 správního řádu dle soudu relevantní, rovněž tak nejsou relevantní ve vztahu k hlediskům, podle nichž se rozhodnutí v přezkumném řízení přezkoumává.

Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatelka uplatnila shodné námitky jako v žalobě, které pořadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“); konkrétně namítá záměnu v osobách účastníků řízení, nedodržení lhůty podle § 96 správního řádu a vady přezkumného řízení, opomenutí zastoupení stěžovatelky v řízení, neúplné zjištění skutečného stavu věci a nesprávné právní posouzení, a vadnost výroku rozhodnutí žalovaného o zpětných účincích a o (ne)vrácení věci.

Stěžovatelka stran záměny osob účastníků řízení předesílá, že tyto námitky nepředstavují sice meritum kasační stížnosti, nicméně se jimi zabývá zejména proto, že postup žalovaného v této otázce příkladně demonstruje jeho neobjektivitu. Soud nicméně dle jejího názoru pochybil v hodnocení toho, jaké má taková záměna v osobě účastníka řízení z hlediska § 96 odst. 1 správního řádu důsledky. Správním orgánům nebylo zřejmé až do 17. 12. 2012, kdo je účastníkem řízení z titulu vlastnictví k nemovitosti, které se řízení týká; to bylo najisto postaveno až rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 12. 2012, tedy až po lhůtě stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu. Soud se dle stěžovatelky nadto zabýval pouze tím, zda byla dodržena subjektivní dvouměsíční lhůta, nikoli již však tím, zda byla dodržena lhůta objektivní – to v souvislosti s námitkou ohledně toho, že v procesu doručování Magistrát ignoroval skutečnost, že stěžovatelka byla od 1. 11. 2011 zastoupena zmocněncem; to se stalo až poté, co rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací nabylo právní moci, takže zcela zřejmě směřovala jemu udělená plná moc až na další řízení. Správní orgán dle stěžovatelky porušil § 34 odst. 2 správního řádu, podle kterého s výjimkou případu, kdy má zastoupený něco v řízení vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci a doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt.

Podle rozhodnutí Magistrátu ze dne 24. 8. 2012 neměla stěžovatelka nic osobně vykonat, a proto platí, že mělo být doručeno jejímu zástupci; pokud bylo doručováno jí, nemělo to vliv na běh lhůt. Tedy ani jednoleté lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu. Tato uplynula dne 7. 9. 2012 (dne 7. 9. 2011 nabylo rozhodnutí ze dne 10. 8. 2011 o nutných zabezpečovacích pracích právní moci - pozn. soudu). K prekluzi měl přihlížet správní orgán i soud z moci úřední. Soud si dle stěžovatelky byl vědom těchto uvedených pochybení (nerespektování zastoupení a záměny účastníků), když na str. 17 uvádí: „i když obecně doručování v rozporu s obsahem plné moci účastníků řízení představuje porušení procesního předpisu, je nutno zdůraznit, že podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. je důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Jednoletá lhůta stanovená v § 96 odst. 1 správního řádu je propadná a nelze ji prodloužit. S ohledem na to jsou úvahy soudu o tom, zda pochybení v doručování, a v důsledku toho prekluze, mohlo či nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nepřipadné. Nezákonnost je dána již tím, že kogentní ustanovení zákona o lhůtě bylo porušeno.

Další námitky směřuje stěžovatelka k nesprávnému zjištění skutkového stavu. Dle stěžovatelky soud interpretuje příslušná ustanovení správního řádu zcela izolovaně, zejm. přehlíží § 94 odst. 5, podle něhož při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Stěžovatelka podle rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 realizovala prostřednictvím zhotovitele podstatnou část z 29 nařízených úkonů s tím výsledkem, že dům ohrožený samovolnou demolicí přivedla do stavu, kdy je u něj zajištěna mechanická odolnost a spolehlivost zděných konstrukcí s tím, s realizací rozhodnutí byla současně zvýšena odolnost sousedních domů čp. 162 a čp. 164, což vyplývá ze znaleckého posudku znalce Ing. Jana L. B. Stěžovatelka poukazuje na to, že i v rámci prověřování trestního oznámení, které podala proti ní a proti pracovníkům stavebního úřadu V.D. DUKA, a.s., podal znalecký ústav TRIGON, s.r.o. znalecký posudek, z něhož mimo jiné vyplývá závěr, že provedené práce v 1. až 4. nadzemním podlaží domu lze považovat za součást potřebného zabezpečení. Stěžovatelka má za to, že bylo povinností správních orgánů v přezkumném řízení zkoumat

dle § 99 odst. 2 správního řádu okolnosti případu v tom smyslu, zda neodůvodňují, aby účinky rozhodnutí nebyly stanoveny ke dni právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Stěžovatelka poukazuje na to, že byla adresátem povinností, které jí byly z moci úřední nařízeny, byla povinna je realizovat, a to tím spíše za situace, kdy byla ze strany správního orgánu stran provedení zabezpečovacích prací urgována. Stěžovatelka byla tedy v dobré víře ve správnost a zákonnost vydaného rozhodnutí, dle kterého byla povinna postupovat, a také tak činila.

Stěžovatelka uvedla, že žalovaný zcela pominul „Technickou zprávu“ vypracovanou pracovníky odboru Magistrátu Ing. E. N. a posunul ji pouze do úrovně konceptu rozhodnutí. Vypracování technických zpráv ve správním řízení, které se týká provádění staveb, je pravidlem a slouží jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu; pokud ji žalovaný vůbec nehodnotil, nepřipustil zjišťování okolností případu ve smyslu § 99 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatelka poukazuje rovněž na posudek ing L., z něhož vyplývá havarijní stav domu; s jehož závěry se nevypořádal žalovaný ani soud. Stěžovatelka poukazuje i na to, že havarijní stav domu byl účastníkům řízení i správním orgánům z předchozích řízení vedených již v roce 2007 s původními vlastníky Ing. R. a Ing. K. dostatečně znám, a to i z moci úřední.

Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že byly dány veškeré materiální podmínky pro nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací. Nicméně ani žalovaný ani soud z hlediska splnění či nesplnění relevantních skutečností nic neuvádí a rozhodnutí odůvodňují odkazem na úplnost, resp. neúplnost správního spisu a existenci, či neexistenci kontrolní prohlídky stavby podle § 135 odst. 4 stavebního zákona. Pokud byl ve správním spise relevantní doklad o havarijním stavu (statický posudek Ing. L. – příloha S žaloby), odmítl soud takový důkaz s odkazem na to, že není uveden ve spisovém přehledu a že stavební úřad o něj jako o podklad své rozhodnutí neopřel; závěr znalce, co do díkce, se přitom naprosto kryje s jedním z důvodů, pro které stavební úřad nařídil provedení zabezpečovacích prací, soud zcela přehlédl díkci shodnou se závěrem posudku, v rozhodnutí stavebního úřadu: „objekt jako celek jednoznačně vykazuje havarijní stav – jedná se o stav aktuálního ohrožení života a zdraví osob. V případě zřícení střech a pádu prvků na konstrukce nižších podlaží by mohlo dojít k zřícení celého objektu...“ Touto citací je dle stěžovatelky vyvrácen závěr soudu, že stavební úřad nezal posudek Ing. L. jako podklad pro své rozhodnutí.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem soudu, podle kterého „z hlediska závěru zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí je tak zcela irelevantní stav, jaký nastal po vydání přezkoumávaného rozhodnutí (včetně stavu, který byl způsoben jeho realizací). Námitka žalobkyně, že žalovaný a správní orgán I. stupně nepřihlédl k tomu, že došlo k zásadní změně ve stavebně technickém stavu předmětného objektu, je tedy zcela nepřipadná.“ Stěžovatelka naopak s přihlédnutím k § 99 odst. 2 správního řádu považuje tuto námitku za velmi případnou.

Stěžovatelka vyčítá správním orgánům a potažmo i městskému soudu, že se nezabývaly otázkou, v jakém rozsahu připadá v úvahu zrušení rozhodnutí o provedení nutných zabezpečovacích prací (§ 97 správního řádu umožňuje přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit pouze částečně). Správní orgány ani soud neprovedly kontrolní prohlídku, resp. ohledání domu „U tří andělů“; podstatná část úkonů vyjmenovaných v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 byla realizována a je spojena se statickou stabilizací domu.

Soud odmítl provedení důkazu v mezidobí zpracovanými znaleckými posudky, které se těmito aspekty zabývají, a ani jinak nebyl zjišťován skutečný stav domu; nebyl zjištěn správný skutkový stav, což se nutně promítlo i do nesprávného právního posouzení věci.

Stěžovatelka se rovněž dovolává § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly; to se v daném případě týká zejména realizace stropů, které byly provedeny v podstatě stejnou technikou, avšak šetrnější technologií, než jaká se uplatnila v případě rekonstrukce domu čp. 162 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení (b,c), které jsou nyní samy iniciátory přezkumného řízení; komparaci pro takový postup navrhla stěžovatelka již v žalobě; soud však poměření zájmů ve smyslu § 2 odst. 4 neprovedl a námitku označil za irelevantní v tomto řízení.

Ohledně výroku stran (ne)vrazení věci stěžovatelka poukazuje na závěr soudu na str. 21 napadeného rozsudku; soud zde uvádí, že stěžejním důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí v posuzované věci byl „absolutní nedostatek skutkových zjištění potřebných pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí“; k tomu však dále dodává, že obecně by takový důvod mohl být podnětem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci příslušnému správnímu orgánu, předmětem přezkumu je však rozhodnutí podle § 135 odst. 2 stavebního zákona, tedy rozhodnutí, které je vázáno k okamžitému stavu stavby. Dále soud uvádí, že zároveň jde o opatření, jež má docílit odstranění nějakého v přítomné době existujícího ohrožení, a že v takovém případě je z povahy věci vyloučeno, aby byl s odstupem v řádu let zjišťován stav, který již neexistuje, a aby bylo vydáno rozhodnutí ukládající opatření, jež s ohledem na aktuální stav již nemusejí být vůbec účinná. Stěžovatelka má za to, že z takto formulovaných úvah soudu ještě více vystupuje do popředí nutnost zjišťování stavebně technického stavu domu, který byl docílen na základě autoritativního

rozhodnutí stavebního úřadu o provedení nutných zabezpečovacích prací, byť ne zcela realizovaných. Z úvah soudu se naopak podává, že vlastně celé přezkumné řízení bylo samoučelné a bez potence jakéhokoli vlivu do reality. Stěžovatelka však byla až dosud existencí tohoto řízení enormně zatěžována a výsledek přezkumného řízení má pro ni ten důsledek, že po dobu tří let nemůže dům ve svém vlastnictví ani opravit, natož užívat. Za této situace pak pokládá otázku, na kolik pro správní orgány, které přezkumné řízení vedly, platí § 4 správního řádu, podle něhož je veřejná správa službou veřejnosti a proč soud samoučelnost řízení nevzal v potaz. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti se ztotožnil se závěry městského soudu.

K námitkám týkajícím se nedodržení lhůty podle § 96 správního řádu uvedl, že podle § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Za situace, kdy usnesení Magistrátu o zahájení přezkumného řízení bylo doručeno stěžovateli jako účastníci správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, jak sama ve svém odvolání podaném dne 6. 9. 2012 (tj. ještě před uplynutím roční lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu) proti tomuto usnesení, výslovně potvrdila, byla díkce § 96 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 1 správního řádu nepochybně naplněna. Na tom nemůže změnit nic ani námitka ohledně nedoručení usnesení jejímu zástupci; s námitkou stran doručování se žalovaný vypořádal již ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012, na které odkazuje. V dalším se ztotožňuje s městským soudem v tom, že i kdyby při doručování došlo k porušení § 34 odst. 2 správního řádu, k čemuž však s odkazem na obsah rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2012 nedošlo, nejednalo by se o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2013, zejména za situace, kdy stěžovatelka uplatnila proti usnesení o zahájení přezkumného řízení řádné odvolání.

Co se týče námitek ohledně neúplného zjištění skutkového stavu věci a nesprávného právního posouzení, které stěžovatelka spatřuje v tom, že při rozhodování v přezkumném řízení nebyl brán v potaz § 99 odst. 2 správního řádu, žalovaný poukazuje na to, že stěžovatelce rozhodnutím stavebního úřadu žádná práva nabytá v dobré víře nevznikla, tudíž ani aplikace § 94 odst. 5 správního řádu není na místě. Žalovaný se stran aplikace § 99 odst. 2 správního řádu ztotožňuje s městským soudem v tom, že primární povinností správního orgánu, v případě, že ruší nebo mění rozhodnutí ukládající povinnost, určit právní účinky rozhodnutí zpětně, neboť smyslem je šetřit subjektivní práva osob, do nichž bylo zasaženo nezákonným rozhodnutím závažným způsobem. Pouze za situace, kdyby okolnosti případu odůvodňovaly jiné řešení, jako např. kdyby se stěžovatelka ocitla zrušením rozhodnutí s právními účinky zpětně od právní moci zmiňovaného rozhodnutí v méně výhodné pozici, než kdyby bylo rozhodnutí zrušeno s právními účinky ode dne právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, bylo by možné určit právní účinky rozhodnutí v přezkumném řízení ode dne jeho právní moci.

V případě stěžovatelkou namítané realizace podstatné části provedených prací se o takovou okolnost nejedná, zejména za situace, kdy se zrušením rozhodnutí stavebního úřadu provedené stavební úpravy dostaly do režimu § 129 stavebního zákona, v rámci něhož může stěžovatelka požádat o jejich dodatečné povolení. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Osoba zúčastněná na řízení ad a) vyjádřila souhlas s napadeným rozsudkem a považuje ho za souladný se zákonem. K námitce stran záměny v účastnících řízení poukazuje na její účelovost; za situace, kdy stěžovatelka vznesla v přezkumném řízení námitku týkající se záměny účastníků, upřesnil žalovaný text rozhodnutí tak, že označil datem narození na straně jedné účastníka řízení v době vydání rozhodnutí, jímž byly nařízeny zabezpečovací práce, na straně druhé účastníka, s nímž je vedeno přezkumné řízení. K vydanému rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení zabezpečovacích prací podotkl, že v něm jako účastník byla označena M. Š., V. 24, P.; žádným údajem o datu narození nebyla identifikována; rovněž v usnesení o zahájení přezkumného řízení byl účastník označen zcela shodně (bez data narození); v bodě I. výroku je sice uvedena M. Š. nar. X, a to však nikoli jako účastník řízení, ale jako osoba, vůči níž byly nařízeny zabezpečovací práce, tedy pouze citace části výroku přezkoumávaného rozhodnutí. Stěžovatelce bylo usnesení o zahájení přezkumného řízení doručeno, což nepopírá. Pokud tvrdí stěžovatelka, že mělo být usnesení o zahájení přezkumného řízení doručeno jejímu zástupci, již z povahy věci nemohla mít žádného procesního zástupce, neboť přezkumné řízení se zahajuje vydáním usnesení z moci úřední; do doby vydání takového usnesení zde tedy žádné řízení není, žádnému z účastníků nevznikají žádná práva a povinnosti a nemůže ani v neexistujícím řízení udělit procesní plnou moc. Pokud stěžovatelka tvrdí, že plnou moc udělila po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, je opět z povahy věci nemožné, aby tuto plnou moc udělila v řízení o nařízení zabezpečovacích prací, které již pravomocně skončilo. Odkaz stěžovatelky na § 34 odst. 2 správního řádu je tak nemístný, neboť v době zahájení řízení zde nebyla plná moc pro dané řízení. Naopak měla-li by se plná moc vztahovat i na nové řízení, tj. řízení o přezkumu, musela by splňovat náležitosti § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Pokud jde o dodržení lhůty pro zahájení přezkumného řízení, poukazuje osoba zúčastněná na to, že tato lhůta je stanovena jako lhůta pro vydání, a nikoli

doručení usnesení, přičemž vydáním rozhodnutí se rozumí ve smyslu § 71 správního řádu předání rozhodnutí k doručení; usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo k doručení předáno zcela zjevně v roční lhůtě.

Ohledně neúplného zjištění skutečného stavu a nesprávného právního posouzení, poukazuje na to, že rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací bylo vydáno výlučně na základě dohody se stavebním úřadem z důvodu obejití zákona; dům bez jakýchkoli zjištění byl prohlášen za nebezpečný a v rámci nařizovacích prací bylo cílem jej nikoli staticky zajistit, ale v zásadě celý téměř zbourat a vystavět nový mající s domem původním pouze společnou část vnějších obvodových zdí a dvě klenby. Stav domu, v němž se nacházel v roce 2010 a 2011, resp. ještě před započítím stavební činnosti stěžovatelky v roce 2012, je podrobně popsán ve stanovisku Národního památkového ústavu - Vyjádření k přípustnosti provedení stavebních úprav čp. 163 „Dům U tří andělů“, vypracovaném k žádosti Ministerstva kultury dne 26. 10. 2015. Zároveň vyjádření obsahuje podrobný popis současného stavu domu, včetně popisu nenávratně zničených konstrukcí, navýšení domu, rozšíření oproti původním rozměrům a konstatování, že ke statickému narušení konstrukcí došlo až v důsledku zásahu stěžovatelky. Rovněž již dne 25. 2. 2010 při místním šetření projektant společnosti Faber Project s.r.o. ing P. výslovně konstatuje, že bylo provedeno statické zajištění objektu; tedy v únoru 2010 byl objekt staticky zajištěn, přičemž od té doby nedošlo s výjimkou zásahů ze strany vlastníků domu čp. 163 k ničemu, co by nemovitost degradovalo a vedlo k jejímu opětovnému ohrožení samovolným zřícením. Určení právních účinků rozhodnutí žalovaného považuje za zcela souladné se zákonem; konstatuje, že v současné probíhající řízení o odstranění stavby, resp., jejím dodatečným povolení, bude nyní zkoumáno, které stavební práce lze zachovat, tedy je dodatečně povolit, které nikoli a bude třeba je odstranit či nahradit jinými, a to při respektování předpisů památkové péče a práv vlastníků okolních staveb. Ke stěžovatelkou tvrzenému zásahu do jejích práv nabytých na základě rozhodnutí stavebního úřadu, osoba zúčastněná na řízení uvádí, že stěžovatelka zcela pomíjí práva ostatních účastníků řízení; použitím nevhodných materiálů a technologií stěžovatelka přímo ovlivnila okolní stavby způsobem, jež pravděpodobně povede k další degradaci okolních staveb (narušení nosných konstrukcí v důsledku nerovnoměrného pnutí původních a nových materiálů, změna zavodnění stavby zemní a srážkovou vlhkostí v důsledku nevhodného odizolování stavby, apod.); je zde dán jasný nepochybný tvrzených práv stěžovatelky k veřejnému zájmu na ochranu památek, zachování kulturního bohatství a práv okolních vlastníků staveb. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje rovněž na to, že dům je od roku 2015 nabízen k prodeji, přičemž zájemci nejsou informováni o probíhajících sporech a neexistenci platného stavebního povolení, přičemž cena nemovitosti má být 79 mil Kč. Osoby zúčastněné na řízení a) a b) upozornily na možnou opožděnost podané kasační stížnosti, neboť z internetového výpisu „informace o průběhu řízení“ vyplývá, že k pravomocnému ukončení věci došlo 30. 9. 2015. Pro případ, že soud neshledá kasační stížnost opožděnou, osoby zúčastněné na řízení poukazují na svá podání učiněná vůči městskému soudu ze dne 24. 8. 2015 a na vyjádření k žalobě společnosti V. D. DUKA; poukazují rovněž na odborný posudek GŘ Národního památkového ústavu ze dne 26. 10. 2015, který současně přikládají (z posudku vyplynulo, že jej zadaly osoby zúčastněné na řízení dne 4. 2. 2015 k posouzení přípustnosti provedení stavebních úprav na nemovitosti čp. 163. – pozn. soudu.); tento posudek dle nich jednoznačně prokázal nezákonnost stavebních zásahů a benevolentnost stavebního úřadu při nezákonných přestavbách. Tvrdí, že není pravdou, že rozhodnutí vydané stěžovatelce navazuje na rozhodnutí z 10. 12. 2010, jak se snaží stěžovatelka předestřít; z rozdílů těchto rozhodnutí je zjevná vstřícnost stavebního úřadu vůči stěžovatelce, když jsou nařízeny stavební práce, které však ze zákona vyžadují stavební povolení. Osoby zúčastněné na řízení shodně navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat splněním podmínek řízení. Nemohl proto přehlédnout vznesenou námitku opožděnosti kasační stížnosti. Kasační stížnost byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 15. 10. 2015, z příložené obálky adresované Nejvyššímu správnímu soudu opatřené razítkem advokátní kanceláře JUDr. Zderčíka bylo zjištěno, že k poštovní přepravě byla písemnost předána dne 14. 10. 2015. Ze správního spisu městského soudu bylo ověřeno, že rozsudek nabytí právní moci doručením posledním z účastníků řízení – konkr. stěžovatelce, resp. jejímu právnímu zástupci. Z potvrzení o dodání a doručení do datové schránky bylo zjištěno, že do datové schránky advokáta JUDr. Petra Zderčíka byl rozsudek dodán dne 29. 9. 2015, 15:32:16 hod, doručeno bylo ve středu 30. 9. 2015 v 09:08:25. Lhůta pro podání kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 2 s. ř. s. tak uplynula ve středu dne 14. 10. 2015. Byla - li kasační stížnost v tento den předána k doručení prostřednictvím držitele poštovní licence, v souladu s § 40 odst. 4 s. ř. s. byla podána v zákonné lhůtě.

Nejvyšší správní soud poté, kdy ověřil splnění podmínek řízení, přistoupil k posouzení kasační stížnosti v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Za podstatné pro další posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud především vymezit, co je předmětem soudního přezkumu – rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací ze dne 10. 8. 2011. Úkolem žalovaného a potažmo městského soudu tak bylo zabývat se tím, zda v době vydání tohoto rozhodnutí existovaly relevantní

zákonem stanovené podmínky pro jeho vydání, resp., zda bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; dále potom, zda v přezkumném řízení správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení zrušily, a zda tak učinily v zákonné lhůtě. Součástí přezkumu musí být dále rovněž úvaha o zákonnosti usnesení o zahájení přezkumného řízení.

Přezkumné řízení bylo zahájeno usnesením žalovaného ze dne 24. 8. 2012; v něm se konstatuje, že ze spisu a z rozhodnutí stavebního úřadu nelze zjistit, na základě jakých důkazů a dokazování stavební úřad dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro nařízení nutných prací a strpět opatření na sousedním pozemku a stavbě; dále žalovaný konstatoval, že dospěl k premise, že nařízení stavebního úřadu je v rozporu s § 135 odst. 2 a § 141 odst. 1 stavebního zákona a § 68 odst. 2 a 3 správního řádu, protože rozhodnutí není srozumitelné a určité; chybí odpovídající odůvodnění.

Úkolem správního orgánu (Magistrátu) v přezkumném řízení tudíž bylo, aby výše uvedené premisy zhodnotil, a vady, které byly rozhodnutí stavebního úřadu vytýkány, ve svém rozhodnutí reflektoval.

Nejvyšší správní soud jako první musel vypořádat vznesenou námitku prekluze práva zahájit přezkumné řízení. Stěžovatelka dovozuje nedodržení objektivní lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu ve spojení s nesprávným doručením usnesení o zahájení přezkumného řízení a opomenutím zastoupení stěžovatelky. Podle citovaného ustanovení usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka lhůtu jednoho roku činí spornou, neboť tato skončila 7. 9. 2012, přitom v této lhůtě nebylo doručeno jejímu právnímu zástupci; pokud bylo usnesení o zahájení přezkumného řízení doručeno přímo stěžovateli dne 31. 8. 2012, nemá toto doručení podle § 34 odst. 2 správního řádu dle stěžovatelky žádné účinky pro běh lhůt.

S námitkou prekluze, kterou stěžovatelka uplatnila v žalobě, se městský soud vypořádal co do splnění podmínek subjektivní lhůty, objektivní lhůtu však pomínil, resp. v souvislosti s vypořádáním námitky opomenutého zastoupení (str. 17) uvedl, že „zmíněná vada měla podle obsahu žalobní námitky stíhat usnesení o zahájení přezkumného řízení, jež však není předmětem žaloby. Jde tak o námitku míjející s předmětem soudního přezkumu vymezeného žalobou (věcně se jí ostatně zabýval žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012). ...Nadto stěžovatelka nijak nespécifikuje, jaký vliv měla mít tato namítaná vada na zákonnost nyní napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí jemu předcházejícího.“ Předně nelze souhlasit s tím, že vznesená námitka nemohla mít žádný vliv na právě vedené řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného vydaném v přezkumném řízení, týkala-li se dodržení zákonné prekluzivní lhůty pro jeho zahájení, tedy základní podmínky řízení. Bylo povinností soudu se jí zabývat, a nikoli bez dalšího odkázat na řízení, v němž tato věc nebyla posuzována, neboť týž soud návrh stěžovatelky, kterým směřovala právě do rozhodnutí žalovaného ve věci zahájení přezkumného řízení, s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. a § 68 písm. e) s. ř. s. usnesením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 9 A 29/2013 - 55, odmítl a věc se meritorně nezabýval.

Přezkoumává-li soud zákonnost správního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, je povinen učinit součástí přezkumu rovněž i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno; to tím spíše, vyloučil-li takový správní akt, jehož přezkoumání soudem se stěžovatelka domáhala, ze soudního přezkumu.

Přezkumné řízení je správním řízením vedeným z moci úřední a jeho zahájení není v dispozici účastníků řízení. To však nic nemění na tom, že kritériem přezkoumávaného správního rozhodnutí v přezkumném řízení je pouze zákonnost přezkoumávaného správního aktu a řízení, které jeho vydání předcházelo. Pouze z takových důvodů, a v zákonem stanovené lhůtě, může správní orgán přezkumné řízení zahájit; zahájení a provedení řízení tak nemůže být projevem libovůle. Nelze totiž pomínout, že vzhledem k tomu, že předmětem přezkumného řízení jsou zásadně taková správní rozhodnutí, která již z hlediska právní moci, jde často o rozhodnutí, z nichž pro jejich účastníky vyplývají práva různého druhu a závažnosti, proto zákon rovněž předpokládá ohledně předmětu přezkumného řízení určitá omezení motivovaná ochranou práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), plynoucí zejména z toho, že správní akty jsou nadány tzv. presumpcí správnosti.

Nejvyšší správní soud proto považoval za nutné korigovat závěry městského soudu stran (ne)případnosti námitek stěžovatelky směřujících k dodržení podmínek pro zahájení přezkumného řízení. Nicméně i přes závěr, který městský soud vyslovil, se námitkou nedodržení lhůty ve vztahu k neúčinnému doručení (opomenutému zastoupení) určitým, byť stručným způsobem i částečně nepřiléhavou argumentací vypořádal a jeho závěry ob stojí. Lze městskému soudu přisvědčit v tom, že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech, neboť usnesení o zahájení přezkumného řízení jí bylo doručeno a podala proti němu v zákonné lhůtě odvolání (a poté i správní žalobu). Nicméně městský soud pomínil dikci § 96 odst. 1 správního řádu, podle kterého je přezkumné řízení zahájeno vydáním usnesení o zahájení řízení, nikoli až jeho doručením. Co se rozumí vydáním rozhodnutí, stanoví § 71 odst. 2 správního řádu (předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“; ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení dle § 72 odst. 1; vyvěšení veřejné vyhlášky,

je-li doručováno podle § 25, nebo poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu).

V projednávané věci bylo usnesení o zahájení přezkumného řízení vydáno dne 24. 8. 2012, tedy před uplynutím objektivní lhůty.

Nejvyšší správní soud rovněž námitky stěžovatelky stran tvrzené záměny účastníků, jakož i neúčinnosti doručení z důvodu opomenutí zastoupení, neshledal důvodné a přisvědčil závěrům městského soudu.

Stěžovatelka byla od samého počátku účastníkem přezkumného řízení, jakož i řízení předchozího. Je pravdou, že stavební úřad v rozhodnutí ze dne 10. 8. 2011, kterým nařídil provedení zabezpečovacích prací, neuvedl v rozhodnutí datum jejího narození, ale pouze adresu; nicméně i za situace, kdy stěžovatelka je shodného jména se svojí dcerou, která však na uvedené adrese nebydlela, stěžovatelka veškeré písemnosti převzala a rovněž v řízení zcela zjevně vystupovala jako vlastníkem nemovitosti, které se věc týká, nemohlo jít, jak uvedl Magistrát, o závažnou vadu rozhodnutí, která by zavdávala důvody nezákonnosti. Současně je pravdou, že poté postupnými „opravami“ činěnými v následných správních aktech, vznikla nepřehledná situace, kterou se stěžovatelka nyní snaží využít ke zpochybnění řízení a správního aktu, který z něj vyšel. Z výpisu z katastru nemovitostí, který se ve spise nachází, vyplývá, že prvním vlastníkem nemovitosti se na základě smlouvy ze dne 18. 2. 2011 stala dcera stěžovatelky M. Š., (nar. X), bytem S. 1291/7, P.; právní účinky vkladu nastaly ke dni 25. 2. 2011. Na základě smlouvy darovací ze dne 3. 5. 2011 s účinky vkladu ke dni 6. 5. 2011 se stala novým vlastníkem nemovitosti stěžovatelka. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že výzvou stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2011 ke zjednání nápravy (ve lhůtě nejpozději do 3 dnů od obdržení výzvy zahájit zabezpečovací a udržovací práce v souladu s rozhodnutím sp. zn. S UMCP1/106410/2011/VÚS-Bu-4/163, ze dne 10. 8. 2011), byla stěžovatelka jednoznačně označená i datem narození 18. 4. 1942.

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že nebylo a není pochyb o tom, kdo byl vlastníkem domu a účastníkem řízení od samého počátku (tedy již v době vydání rozhodnutí stavebního úřadu dne 10. 8. 2011); z nepřesností, jichž se správní orgány následně ve svých rozhodnutích dopouštěly, proto nelze dovozovat nezákonnost vydaných rozhodnutí.

Nelze přisvědčit ani námitce opomenutého zastoupení. Ve správním spise je založena plná moc ze dne 18. 9. 2012 udělená stěžovatelkou JUDr. Petru Zderčíkovi k zastupování v přezkumném řízení ve věci přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011. Pokud tvrdí stěžovatelka, že mělo být usnesení o zahájení přezkumného řízení doručeno jejímu zástupci, již z povahy řízení zahajovaného ex offa nemohla mít pro řízení, jež je zahájeno až doručením usnesení účastníkům řízení, zástupce; do doby vydání takového usnesení zde tedy žádné řízení není, žádnému z účastníků nevznikají žádná práva a povinnosti a nemůže ani v neexistujícím řízení udělit procesní plnou moc pro zastupování v něm. Pokud se stěžovatelka dovolává plné moci udělené 1. 11. 2011, na základě které mělo být zástupci doručeno usnesení o zahájení přezkumného řízení, tato byla udělena stejnému zástupci k zastupování „ve stavebním řízení o provedení nutných zabezpečovacích prací, které se týká domu čp. 163, zapsaného (...), vedeného u odboru výstavby a Úřadu Městské části pod sp. zn. UMCP1/106410/2011/VÝS-Bu-4/163“. Nicméně je nutno dodat, že toto (konkrétně vymezené) řízení skončilo nabytím právní moci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011, plná moc byla tedy udělena až po skončení tohoto řízení. Stěžovatelka de facto tvrdí, že uvedená plná moc se vztahovala i na jakákoli v budoucnu vedená řízení (v době udělení plné moci dne 1. 11. 2011 nebylo přezkumné řízení zahájeno). Nicméně této konstrukci neodpovídá následný krok stěžovatelky, která udělila dne 18. 9. 2012 témuž zástupci novou plnou moc k zastupování, která je rovněž plnou mocí speciální. Byť se tedy přezkumné řízení týká opět shodného předmětu – rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 (byť v jiné fázi řízení), považovala stěžovatelka za nutné nové udělení plné moci; tím fakticky popírá své argumenty o účinnosti plné moci ze dne 1. 11. 2011 pro všechna následná řízení. Odkaz stěžovatelky na § 34 odst. 2 správního řádu je tak nemístný; měla-li by se totiž plná moc z uvedeného data vztahovat i na nové řízení, tj. řízení o přezkumu, musela by splňovat náležitosti § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, tj. musela by být udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu. Tyto náležitosti však plná moc ze dne 1. 11. 2011 zcela zjevně nesplňovala.

Nejvyšší správní soud bez ohledu na níže uvedené přezkoumal výše uvedené námitky stěžovatelky, které neshledal důvodné. Jejich posouzení totiž nebránilo další vady, které Nejvyšší správní soud shledal (níže), a které vedly ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že nikterak nepřehlédl informace podávající se ze spisu ohledně posuzované nemovitosti (probíhající řízení o odstranění stavby, resp. její dodatečné povolení), jakož ani ostatní skutečnosti, které nastaly ex post, a nikterak nepřehlídí stanoviska orgánů památkové péče, jakož ani ostatní aspekty spojované se samotným řízením před stavebním úřadem, na něž upozorňují osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních. Nejvyšší správní soud nicméně nemůže odhlédnout od zásad, na kterých je správní soudnictví založeno; podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází

soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve věci v tomto kasačním řízení projednávané je tak zcela bez významu skutečnost, zda, a jakým způsobem stěžovatelka případně překročila rozsah prací stanovený jí v rozhodnutí, a v jakém stavu se dům v současné době nachází a jaké práce a jakým způsobem na něm byly provedeny.

Tyto skutečnosti by byly zcela jistě relevantní pro případná jiná řízení (viz např. § 178 stavebního zákona, apod.), nikoli však pro zodpovězení otázky důvodnosti a zákonnosti vydaného rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací, resp. zákonnosti rozhodnutí žalovaného vydaného poté. Námitky a argumentace, jakož např. i předložený posudek NPÚ z roku 2015, a jiné dokumenty uplatněné v tomto ohledu osobami zúčastněnými, jakož i argumentace žalovaného a závazná stanoviska NPÚ, nacházející se ve spise, jsou zcela nepřípadné (vyjma skutečností vztahujících se ke stavu nemovitosti v době rozhodování stavebního úřadu) a v tomto řízení bezpředmětné, proto k nim Nejvyšší správní soud (ani městský soud) nemohl přihlížet.

Není sporu o tom, že podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, což na několika místech městský soud např. na str. 18 opakovaně uvádí. Uvedené však nikterak nevylučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, mě-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně, a to i za použití nových důkazů, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, jak uvádí městský soud, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí; tedy lze jimi ve správním řízení správním orgánem zjištěný skutkový stav potvrdit nebo vyvrátit; v daném případě potvrdit či vyvrátit havarijní stav nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky k datu vydání rozhodnutí o nařízení provedení zabezpečovacích prací. Takové hodnocení však městský soud neprovedl a bez dalšího akceptoval žalovaným konstatovaný nedostatek skutkových zjištění.

Přezkumné řízení bylo zahájeno, jak potvrdil i městský soud, z důvodu absence dostatečných skutkových zjištění o stavu nemovitosti, a s tím spojené nutnosti nařízení zabezpečovacích prací. Správní orgán provádějící přezkumné řízení tak měl pozornost zaměřit na to, zda stavební úřad měl v době vydání rozhodnutí dostatečně spolehlivé poznatky o stavu nemovitosti pro to, aby mohl postupovat dle § 135 odst. 2 stavebního zákona a zabezpečovací práce nařídit, a zda takto nařízené zabezpečovací práce svojí povahou (nikoli však již samotným způsobem a skutečným rozsahem provádění) nevybočily ze zákonného rámce daného stavebním zákonem či prováděcími předpisy. Tyto otázky však zůstaly v pozadí skutečností zjišťovaných a upřednostňovaných ve vztahu k tomu, jakým způsobem a v jakém rozsahu stěžovatelka zabezpečovací práce fakticky prováděla.

Nejvyšší správní soud v této otázce konstatuje, že závěr o nedostatečně zjištěném stavu nemovitosti je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Pokud městský soud aproboval závěr žalovaného o tom, že není zřejmé, jak stavební úřad dospěl k závěru, že zabezpečovací práce jsou nutné, resp. je mu vyčítáno, že ze spisu nevyplývá, že by provedl kontrolní prohlídku na místě samém, nelze dovést, na základě jakých podkladů a úvah tak městský soud uvedl v odůvodnění rozsudku: „Základními skutkovými okolnostmi, jež je třeba v řízení o nařízení nutných zabezpečovacích pracích zjišťovat, je, zda stavba ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat a zda je či není nutné ji neodkladně odstranit. Dále pak skutková zjištění stavebního úřadu musí tvořit přezkoumatelný podklad pro vymezení onoho nutného rozsahu nařízených prací - jiný než nutný, tedy ve smyslu nutného minima k odstranění hrozícího nebezpečí, rozsah prací nelze v řízení podle § 135 stavebního zákona nařídit. O obou těchto skutkových okolnostech musí být tedy ve správním spisu pro účely přezkumného řízení alespoň nějaký podklad, který vyšel najevo v průběhu řízení před správním orgánem vydávajícím přezkoumávané rozhodnutí. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo.“ Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu takový závěr nesdílí.

Nelze přehlédnout, že žalovaný (jakož i osoby zúčastněné) nepochybně stav nemovitosti znal, a to již z toho důvodu, že vedl řízení s předchozími vlastníky nemovitosti; předchozí řízení, které bylo vedeno s původními vlastníky nemovitosti, jimž bylo nařízeno provedení zabezpečovacích prací již v roce 2010, však nebral vůbec v potaz. Ve správním spise se nachází dostatek fotodokumentace, jakož i informací z veřejně dostupných webových stránek a dobových informací z tisku, z nichž zcela zjevně vyplývá havarijní stav domu (ohroženého samovolnou demolicí); tyto údaje bezesporu nebylo obtížné ani následně pro žalovaného v přezkumném řízení vyhledat. Informace o stavu domu v době nařízení zabezpečovacích prací jsou seznatelné rovněž ze statického posudku Ing. L. a z expertního stavu objektu Prof. Ing. V. R., jakož i z dalších dokumentů. Zcela bylo v hodnocení této otázky pominuto, že zabezpečovací práce z převážné části shodného rozsahu byly nařízeny již 10. 12. 2010 předchozím vlastníkům nemovitosti, kteří ji nabyli v rámci nedobrovolné dražby již v roce 2004 (byla jim vydána v roce 2007 a 2009 dvě stavební povolení, která však nenabyla z důvodu odvolání osob zúčastněných na řízení právní moci). V rozhodnutí se mimo jiné uvádí, že kontrolní prohlídkou provedenou dne 28. 1. 2010 stavební úřad zjistil, že stavba je ve špatném technickém stavu, stavební úřad uložil předchozímu vlastníkovu stavby dne 23. 11. 2010 zhotovení statického posouzení objektu, vlastník předložil na základě statického posouzení návrh na

provedení nutných zabezpečovacích prací; uvádí se zde, že objekt jako celek vykazuje havarijní stav – jedná se o stav akutního ohrožení života a zdraví osob; v případě zřícení střeš a pádu prvků na konstrukce nižších podlaží by mohlo dojít ke zřícení celého objektu s následky pro sousední objekty. Pokud byl stav objektu takto popsán a zabezpečovací práce nebyly předchůdci stěžovatelky provedeny, ač byly nařízeny, lze stěží dovozovat, že by se stav nemovitosti po roce samovolného chátrání zlepšil, naopak lze logicky dovodit, že musel být minimálně stejný či spíše horší. Závěr žalovaného a soudu o tom, že stavební úřad neměl dostatek skutkových zjištění, resp. že základním nedostatkem přezkoumávaného rozhodnutí je naprostá absence relevantních skutkových zjištění, jež by měla oporu ve správním spise, sám nemá oporu ve spise, resp. je s obsahem spisu v rozporu.

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit stěžovateli i v tom, že rozhodnutí žalovaného, jakož i napadený rozsudek, se nikterak nevypořádávají s otázkou zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí stavebního úřadu právě z hlediska použití § 135 odst. 2 stavebního zákona. Podle citovaného ustanovení stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit. Samotné zabezpečovací práce na rozdíl od prací udržovacích přitom stavební zákon blíže nespecifikuje [srov. § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona].

Pokud vycházel Magistrát při nařízení přezkumného řízení z premisy, že byly přezkoumávaným rozhodnutím stavebního úřadu nařízeny práce, které vyžadují stavební povolení, měl přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu právě v tomto rozsahu, tzn. posoudit, které z 29 nařízených prací lze provádět v režimu § 135 odst. 2 stavebního zákona, které je třeba podřadit pod § 103 stavebního zákona, a které naopak stavební povolení či ohlášení vyžadují, a své závěry odůvodnit.

V přezkumném řízení může správní orgán rozhodnutí správního orgánu vydané v rozporu s právními předpisy zrušit nebo změnit v té části, která je v rozporu se zákonem. Zrušení rozhodnutí je na místě tam, kde bude zjištěno, že správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno; to v projednávané věci nebylo přezkoumatelným způsobem zjištěno, neboť hodnocení povahy jednotlivých nařízených prací rozhodnutí žalovaného zcela postrádá a z tohoto důvodu je zcela nepřezkoumatelné. Tento nedostatek je o to závažnější, že tyto okolnosti mají dopad právě do úvahy ohledně stanovení účinnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; jinými slovy úpravy, které by mohly být a byly provedeny v souladu se zákonem v režimu § 135 odst. 2 stavebního zákona, by tak byly zcela nedůvodně posuzovány jakožto úpravy (stavba) bez povolení, a to se zpětnými účinky k datu vydání přezkoumávaného rozhodnutí stavebního úřadu (se všemi dopady); k čemuž fakticky došlo. Takové posouzení nelze činit, jak namítá osoba zúčastněná na řízení, až v následném řízení o odstranění stavby, resp. jejím dodatečném povolení, v němž bude zkoumáno, které stavební práce lze zachovat, tedy je dodatečně povolit, které nikoli a bude třeba je odstranit či nahradit jinými. Pro tyto vady nepřezkoumatelnosti spočívající v absenci odůvodnění rozhodnutí žalovaného měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, což neučinil. Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že z hlediska závěru o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí je zcela irelevantní stav, který nastal po vydání přezkoumávaného rozhodnutí (včetně stavu, který byl způsoben jeho realizací). Nelze však již zcela akceptovat závěr, že námítka stěžovatelky týkající se zásadní změny ve stavebně technickém stavu objektu, jsou v přezkumném řízení zcela nepřijatelné.

Podle § 94 odst. 5 správního řádu při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (ust. § 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (ust. § 99).

Podle § 99 odst. 2 správního řádu pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

Městský soud konstatuje, že zmíněný § 99 odst. 2 správního řádu se již netýká samotných podmínek pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, ale řeší časové účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; proti tomu nelze z hlediska samotné zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí ničeho namítat. Lze zcela souhlasit s městským soudem v tom, že smyslem tohoto ustanovení je šetřit subjektivní práva osob, do nichž bylo zasaženo nezákonným rozhodnutím závažným způsobem, a to tak, že jim byla rozhodnutím správního orgánu uložena povinnost v rozporu s právními předpisy; z důvodu odstranění škodlivých následků rušeného nebo měněného rozhodnutí, jímž byla nezákonně uložena povinnost, správní orgán a priori určí, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. V dalších úvahách ohledně správnosti vydaného rozhodnutí v přezkumném řízení však městský soud opomíjí skutkový stav věci.

Uvádí, že takovými okolnostmi, které by mohly navodit účinnost rozhodnutí ex nunc, by mohla být situace, kdy by se osoba, již byla uložena povinnost, ocitla zrušením rozhodnutí s účinky ex tunc v méně výhodné situaci, než kdyby rozhodnutí bylo zrušeno ex nunc či by bylo nesrovnatelně závažněji zasaženo do práv jiné osoby; pokud uvádí, že o takový případ však v posuzované věci nejde, a to ani s přihlédnutím k argumentaci žalobkyně, nelze s ním souhlasit.

Městský soud zcela opomíjí, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce uložena ex officio (nikoli k její žádosti) povinnost – provést určité konkrétně stanovené zabezpečovací práce a stěžovatelka je na nemalé náklady provedla. Není ani bez významu, že tomuto aktu předcházelo již rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 12. 2010, které povinnost provedení z převážné části týchž nutných zabezpečovacích prací ukládalo předchozím vlastníkům nemovitosti Ing. P. R. a Ing. J. K., stejně tak byla tímto rozhodnutím uložena osobám zúčastněným povinnost strpět provádění prací na stavbě (jmenovaným bylo opakovaně vydáno stavební povolení, k odvoláním sousedních vlastníků - osob zúčastněných na řízení - bylo vždy zrušeno, poté byly vzhledem ke stavu chátrající nemovitosti nařízeny zabezpečovací práce); následně byla nemovitost prodána.

Nelze proto tvrdit, že stěžovatelka nebyla v dobré víře v zákonnost správního aktu, který de facto „zdědila“ po svých předchůdcích, byť žádná práva nenabyla, nýbrž jí byla uložena povinnost. Tím spíše, byla-li stěžovatelka na základě správního rozhodnutí, které je nadáno presumpcí správnosti a které navíc bylo již pravomocné, povinna určitým způsobem konat.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36, konstatoval mimo jiné: „Stavebník se v přezkumném řízení nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (ust. § 94 odst. 4 správního řádu), realizoval-li záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, a to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění stavby či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však není možno na stavebníka přenášet povinnosti orgánů státní správy. U stavebníků lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu jejich záměrů s podrobnou právní regulací. Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovými personálním a odborným zázemím, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagovaly.“

Výše uvedené závěry stran dobré víry stěžovatelky jsou zcela případné i na projednávanou věc. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu stěžovatelka svým přičiněním jakkoli přispěla, a je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správním postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu reflektovat. Pokud žalovaný a potažmo městský soud dovodili, že stěžovatelka nenabyla žádná práva, ale byly jí uloženy pouze povinnosti, tudíž na ni § 94 odst. 5, resp. § 99 odst. 2 správního řádu nedopadá, interpretoval daná ustanovení pouze na základě gramatického výkladu, aniž by přihlížel k jejich smyslu.

Odůvodnění žalovaného (potažmo městského soudu) tak zcela postrádá argumentaci pro závěry, které byly stran § 94 odst. 5 a 99 odst. 2 správního řádu učiněny.

Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil v kontextu s výše uvedenými deficity rozhodnutí žalovaného závěrům, které žalovaný a soud učinili stran aplikace § 97 odst. 3 správního řádu, neboť závěr o tom, že rozhodnutí stavebního úřadu nemělo být vůbec vydáno, nemá dostatečnou oporu v provedeném přezkumném řízení. Ostatně sám městský soud přisvědčil námitce stěžovatelky, že důvody, jež žalovaný uvedl pro změnu výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nejsou zcela přílehavé; uvedl: „Nelze totiž souhlasit s tím, že by řízení podle § 135 odst. 2 a § 141 stavebního zákona nebylo v dané věci vůbec zahájeno. K zahájení řízení totiž došlo přinejmenším okamžikem vydání rozhodnutí stavebního úřadu o zabezpečovacích pracích. To sice nemění nic na tom, že řízení, jak správně konstatoval žalovaný, bylo zatíženo ve vztahu k účastníkům zásadní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, sama o sobě by však tato skutečnost nemusela vést ke zrušení rozhodnutí bez dalšího.“

Stěžovatelce lze rovněž přisvědčit i v tom, že městský soud zcela nevypořádal její námitku týkající se absence správního uvážení a absence poměření zájmů ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. K těmto námitkám podpořeným konkrétními tvrzeními soud pouze konstatoval, že obsahově byly v zásadě vypořádány již ve vztahu k druhé žalobní námitce, tedy ve vztahu k námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu v přezkumném řízení. Nicméně lze soudu přisvědčit, že okolnosti, na něž stěžovatelka poukazuje (způsob provedení prací osobami zúčastněnými na řízení na jejich vlastních nemovitostech), nejsou z hlediska přezkumného řízení vedeného se stěžovatelkou relevantní ve vztahu k hlediskům, podle nichž se rozhodnutí v přezkumném řízení přezkoumává.

Nejvyšší správní soud setrvale konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí; v těchto intencích požadavků přezkoumatelnosti rozsudek městského soudu neobstál. Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatelky zčásti důvodnými, proto rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení; v něm je vázán

právním názorem vysloveným výše. V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.
(...)

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

A. Ochrana přírody a krajiny

295

Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách vlastníka pozemků navržených do CHKO

k ustanovení § 26, § 40 odst. 4, § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění v rozhodné době

k ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

I. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že se jim pouze vypořádávají námitky žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků, ale rozhodnutí nijak nezasahuje do jejich práv a povinností.

II. K zásahu do práv a povinností žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků by mohlo dojít až rozhodnutím o vyhlášení chráněné krajinné oblasti, když se určité budoucí užívání předmětných pozemků může stát nežádoucí z hlediska ochrany přírody a krajiny, a proto je v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázané. To vyplývá z ustanovení § 26 zákona. Ze zákona, konkrétně z ustanovení § 43 zákona o ochraně krajiny a přírody, pak také vyplývá, že žalobkyně jako vlastník pozemku může požádat o výjimku z těchto zákonů, pokud bude chtít užívat předmětné pozemky způsobem zákonem zakázaným.

III. K zásahu do práv a povinností žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků by tak mohlo dojít až právní mocí rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kterým by nebyla povolena výjimka z uvedených zákazů činností v CHKO.

(Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2016, č.j. 11 A 186/2014-32)

(Dostupné na www.nssoud.cz)

Z odůvodnění usnesení Městského soudu v Praze:

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19.9.2014, 19.9.2014, č.j. 4612//M/14, 64621/ENV/14, sp. zn.: R/3072, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3.4.2014, č.j. 21623/ENV/14, 691/620/14, a napadené rozhodnutí ministerstva bylo potvrzeno. Tímto rozhodnutím ministerstvo rozhodlo o námitkách žalobkyně k oznámení návrhu na vyhlášení Chráněné krajinné oblasti Brdy (dále jen „CHKO“) a návrhu zonace CHKO podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl, aby soud žalobu odmítl a pokud tak neučiní, aby ji jako nedůvodnou zamítl. K vyloučení rozhodnutí ze soudního přezkumu uvedl, že rozhodnutí o námitkách žalobkyně není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., a uvedl, že ačkoli zákon formálně označuje způsoby pořádkání námitek žalobkyně podle ustanovení § 40 odst. 4 zákona jako rozhodnutí, nejedná se z hlediska materiálního o rozhodnutí, kterým by se žalobkyni zakládaly, měnily, rušily, nebo závazně určovaly její práva nebo povinnosti podle požadavků ustanovení § 65 s.ř.s. Proto považuje žalobou napadené rozhodnutí za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu dle ustanovení § 70 písm. a) s.ř.s.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví podle příslušných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.), a po posouzení věci zjistil v závěru, že tomu tak není. Při posouzení přípustnosti podané žaloby vycházel z ustanovení § 65 s.ř.s.

Rozhodnutí napadené žalobou, ani rozhodnutí předcházející vydanému rozhodnutí v prvním stupni nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., neboť žádným způsobem nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva, nebo povinnosti, ani se jinak bezprostředně neprojevuje v právní sféře žalobkyně. Předmětem rozhodnutí je rozhodnutí o podané námitce s tím, že námitce nebylo vyhověno, a rozhodnuto bylo o tom, že předmětné pozemky budou v návrhu zařazeny do nové navrhované CHKO. Toto rozhodnutí pak ministr životního prostředí k podanému rozkladu potvrdil napadeným

rozhodnutím. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že se jim pouze vypořádávají námitky žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků, ale rozhodnutí nijak nezasahuje do jejích práv a povinností. K zásahu do práv a povinností žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků by mohlo dojít až rozhodnutím o vyhlášení chráněné krajinné oblasti, když se určité budoucí užívání předmětných pozemků může stát nežádoucí z hlediska ochrany přírody a krajiny, a proto je v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázané. To vyplývá z ustanovení § 26 zákona. Ze zákona, konkrétně z ustanovení § 43 zákona o ochraně krajiny a přírody pak také vyplývá, že žalobkyně jako vlastník pozemku může požádat o výjimku z těchto zákonů, pokud bude chtít užívat předmětné pozemky způsobem zákonem zakázaným. K zásahu do práv a povinností žalobkyně jako vlastníka předmětných pozemků by tak mohlo dojít až právní mocí rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kterým by nebyla povolena výjimka z uvedených zákazů činností CHKO.

Rozhodnutí, kterým se tedy pouze vypořádává námitka žalobkyně k oznámení návrhu na vyhlášení zonace CHKO, tedy nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí, tak jak je požadováno soudním řádem správním, neboť nejde o meritorní rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva či povinnosti žalobkyně. Z uvedených důvodů proto soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra životního prostředí je úkonem, který nespňuje podmínky pro rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Podle ustanovení § 70 písm. a) s.ř.s. jsou úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., ze soudního přezkoumání vyloučeny. Podle § 68 písm. e) s.ř.s. je žaloba nepřipustná, jestliže se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh nepřipustný. Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že žalobou napadený úkon je úkonem, který nespňuje podmínky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., tedy že jde o úkon, který je ze soudního přezkumu vyloučen, rozhodl soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. o odmítnutí podané žaloby.

S přihlédnutím k závěru o nepřipustnosti žaloby se soud nemohl věcně zabývat námitkami, které žalobce v podané žalobě uplatnil. Pokud by tak učinil, šlo by ve svých důsledcích o přezkoumání řízení a rozhodnutí, které je však, s odkazem na shora uvedené argumenty, z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno.

(...)

I. Zákaz stavební činnosti již ukončené v době vydání rozhodnutí o jejím zákazu

II. Vnitřní rozpornost rozhodnutí

III. Výrok a odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k uložené povinnosti

k ustanovení § 45i, § 45e, § 56, § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění v rozhodné době

I. Rozhodnutí dle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je z povahy věci výrazně preventivním opatřením, jehož smyslem je rychle a účinně předcházet existujícím či budoucím hrozbám chráněným částem přírody. Proto jím nelze zakázat činnost, která již v době vydání rozhodnutí nemohla být vykonávána, neboť byla dokončena.

II. Uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nedochází ke zrušení původního rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci, ale vytváří se tím zákonná překážka pro jeho realizaci. Správní řízení dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny se správností či zákonností vydaného územního rozhodnutí, stavebního povolení či kolaudačního souhlasu dle stavebního zákona nijak nezabývá, ani jej nezpochybňuje.

III. Rozhodnutí dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je preventivním opatřením, které pouze zakládá překážku realizaci daných rozhodnutí do doby, než dojde k řádnému posouzení vlivu stavební či související činnosti na chráněné části přírody.

IV. Důvodem vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ČIŽP tedy není skutečnost, že ve věci byla vydána pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu, ale to, že výrok co do vymezení zakázané činnosti nekoresponduje s odůvodněním a nadto správní orgány zakázaly činnost, která již v době rozhodnutí nemohla být vykonávána, neboť byla dokončena.

V. Smyslem ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je rychle a účinně předcházet existujícím či budoucím hrozbám chráněným částem přírody. ČIŽP i žalovaný však žalobkyni po roce a půl dlouhém správním řízení zakázali činnost, která již proběhla a v době vydání rozhodnutí byla ukončena, takže již nemohla představovat žádnou (aktuální či budoucí) hrozbu chráněným částem přírody.

VI. Nejvyššímu správnímu soudu je zřejmé, že výše popsaná vada správních rozhodnutí má svůj původ v protizákonném jednání žalobkyně i stěžovatelky, které nerespektovaly vydané předběžné opatření a v rozporu s uloženým zákazem pokračovaly ve stavební činnosti. Nejvyšší správní soud nijak jednání žalobkyně a stěžovatelky nelegitimizuje. Naopak, ČIŽP měla dle názoru Nejvyššího správního soudu přistoupit k vynucení předběžného opatření exekucí, když z místního šetření dne 20. 9. 2010 zjistila, že se nadále pokračuje ve stavební činnosti.

VII. Z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP i z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že si oba správní orgány rozpor mezi jimi vydávaným zákazem a faktickým stavem uvědomovaly, a tedy v odůvodnění uvedly, že i užívání a existence stavby představuje hrozbu pro chráněné části přírody. V odůvodnění rozhodnutí však nelze účastníku řízení ukládat další povinnosti, které nebyly uloženy výrokem. ČIŽP byla oprávněna v okamžiku, kdy zjistila, že došlo k ukončení stavebních prací, upřesnit předmět řízení a vztáhnout zákaz na užívání stavby nebo její budoucí změny. Nestačilo to však vyjádřit pouze v odůvodnění rozhodnutí, ale bylo třeba stanovenou povinnost primárně promítnout do výroku.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2016, čj. 2 As 318/2015 - 41)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Vymezení věci

Osoba zúčastněná na řízení, společnost T., je stavebníkem a vlastníkem stavby „Fotovoltaická výroba elektrické energie“ (dále jen „stavba FVE“), která se nachází poblíž obce M. v Ptačí oblasti Východní Krušné hory, jejímž předmětem ochrany je silně ohrožený tetřívek obecný. Územní rozhodnutí o umístění stavby FVE a stavební povolení byla vydána Městským úřadem D. ve společném řízení dne 24. 8. 2009, aniž by jim však předcházelo jakékoli rozhodnutí, souhlas či závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Žalobkyně, společnost M., je zhotovitelem stavby na základě smlouvy o dílo uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení. Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ústí nad Labem (dále jen „ČIŽP“), provedla na základě podnětu dne 8. 7. 2010 šetření v místě stavby FVE a zjistila, že jsou stavební činnosti ohroženy některé chráněné druhy rostlin a živočichů a že je stavba prováděna v ptačí oblasti zařazené do evropské sítě NATURA 2000. Proto dne 26. 8. 2010 zahájila řízení dle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a vydala předběžné opatření č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1010987.003/10/UHP (dále jen „předběžné opatření“), kterým osobě zúčastněné na řízení nařídila zdržet se veškerých stavebních prací vlastními prostředky i prostřednictvím najatého subjektu v souvislosti se stavbou FVE.

Dne 1. 9. 2010 osoba zúčastněná na řízení podala žádost o udělení souhlasu dle § 45e odst. 2 a výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které bylo rozhodnutími Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 17. 9. 2010 a 21. 9. 2010 vyhověno. Obě rozhodnutí nabyly právní moci dne 24. 9. 2010.

Na základě dalších místních šetření ČIŽP zjistila, že je v rozporu s předběžným opatřením pokračováno se stavebními pracemi.

Proto byl dne 22. 9. 2010 vydán příkaz č. j. ČIŽP/44/OOPSR01/1014696.001/10/UHP (dále jen „příkaz“), kterým ČIŽP žalobkyni zakázala provádět jakékoli stavební práce spojené se stavbou FVE, a to až do vydání rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 a souhlasu dle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proti příkazu byl dne 30. 9. 2010 podán odpor.

Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 21. 9. 2010 bylo dne 26. 10. 2010 v přezkumném řízení zrušeno a věc vrácena krajskému úřadu k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí bylo dne 19. 10. 2011 potvrzeno ministrem životního prostředí v rozkladovém řízení. V mezidobí však zřejmě žalobkyně i osoba zúčastněná na řízení v rozporu s vydaným předběžným opatřením ve stavebních pracích pokračovaly, neboť byl dne 10. 6. 2011 ke stavbě FVE vydán kolaudační souhlas č. j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu (dále jen „kolaudační souhlas ke stavbě FVE“). Krajský úřad pak dne 27. 2. 2012 řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zastavil, neboť se domníval, že vzhledem k dokončení stavby se žádost stala bezpředmětnou. Toto rozhodnutí bylo dne 15. 5. 2012 na základě odvolání občanského sdružení Přátelé zeleného údolí Muldy zrušeno a věc vrácena krajskému úřadu k dalšímu řízení. Krajský úřad žádost o udělení výjimky dne 10. 8. 2012 zamítl. Řízení vedené s žalobkyní dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo ukončeno dne 20. 2. 2012 rozhodnutím ČIŽP č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1014696.012/12/UHP (dále jen „rozhodnutí ČIŽP“), kterým byla žalobkyni zakázána veškerá stavební činnost vlastními prostředky i prostřednictvím najatého subjektu v souvislosti se stavbou FVE umístěné na pozemku p. č. 232/2 v katastrálním území M. Zákaz byl žalobkyni stanoven až do doby pravomocného rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proti rozhodnutí ČIŽP podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl. V odůvodnění se městský soud nejprve zabýval naplněním podmínek pro postup dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které je rozhodujícím kritériem pro uplatnění pravomoci orgánu ochrany přírody dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny hrozba nežádoucích změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti bez ohledu na to, zda jde o činnost zakázanou, povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011 – 19, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Případnou kolizi rozhodnutí správních orgánů je třeba řešit s ohledem na zásadu spolupráce a součinnosti správních orgánů. Argument, že lze postupovat dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny i v případě, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla činnost povolena, podepřel i tím, že v době rozhodování žalovaného nebyla dosud účinná novela zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou byl do § 66 tohoto zákona vložen druhý odstavec, jenž stanoví, že ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. K hrozbě nežádoucích změn městský soud konstatoval, že nebyl dán souhlas dle § 45e odst. 2, vydáno stanovisko dle § 45i odst. 1 ani udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Za podstatné pokládal to, že všechna tato rozhodnutí jsou vydávána na základě žádosti. Předpoklady pro postup dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny byly tedy naplněny, přičemž tento závěr je ze strany ČIŽP a žalovaného dostatečně odůvodněn. S odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02, městský soud uvedl, že napadené rozhodnutí nezasahuje do vydaného stavebního povolení, neboť zákaz dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny neruší pravomocná rozhodnutí, ale vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.

Námítku týkající se nevykonatelnosti napadeného rozhodnutí považoval městský soud za nedůvodnou. Žalobkyni byl dne 22. 9. 2010 vydán příkaz, kterým jí byly zakázány veškeré stavební práce, přičemž v době jeho vydání stavba prokazatelně dokončena nebyla a ve stavebních pracích se pokračovat nemohlo vzhledem k výslovnému zakazu plynoucího z předběžného opatření. Nedůvodnou shledal městský soud i námítku ohledně dobré víry žalobkyně. V dobré víře mohla být pouze do dne prvního šetření na místě stavby, případně do dne vydání předběžného opatření, které však nerespektovala. V rozporu s § 8 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, požádala o povolení zkušebního provozu a udělení kolaudačního souhlasu, aniž by stavební úřad upozornila na probíhající řízení o vydání výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a na vydaný příkaz k zastavení veškeré stavební činnosti.

K vyjádření osoby zúčastněné na řízení městský soud uvedl, že v době vydání rozhodnutí ČIŽP nebyla udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť předchází rozhodnutí bylo v přezkumném řízení zrušeno a navazující řízení bylo zastaveno teprve 27. 2. 2012, tedy již po vydání

rozhodnutí ČIŽP. Řízení o udělení výjimky bylo zastaveno, neboť stavba již byla dokončena, a to v důsledku porušení zákazu obsaženého v rozhodnutí o předběžném opatření.

(...)

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (ust. § 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (ust. § 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (ust. § 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí. V případě, že by bylo napadené rozhodnutí nicotné, bylo by na ně třeba nahlížet jako na neexistující, pouze zdánlivé, nevyvolávající žádné právní následky. Případnou nicotnost napadeného rozhodnutí by byl městský soud povinen prohlásit dle § 76 odst. 2 s. ř. s. z úřední povinnosti. Přezkoumal-li by rozhodnutí žalovaného, které bylo nicotné, a tedy neexistující, zatížil by své vlastní rozhodnutí nepřezkoumatelností dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nicotným správní akt, který „trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka považuje napadené rozhodnutí za nicotné, neboť jím byla zakázána stavební činnost, která již byla realizována.

Tato skutečnost však dle názoru Nejvyššího správního soudu nepředstavuje natolik intenzivní vadu, aby v jejím důsledku napadené rozhodnutí nebylo možné považovat za správní akt, neboť nečiní napadené rozhodnutí nesmyslným či absolutně neurčitým, ani neukládá povinnost či nepožaduje plnění, které je samo o sobě objektivně nemožné.

Nejvyšší správní soud se však v souvislosti s výše uvedenou stížní námitkou zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Jde přitom o vadu rozhodnutí správního orgánu natolik závažnou, že k ní měl městský soud přihlídnout z úřední povinnosti, neboť nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

Za nesrozumitelné je dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nutno považovat rozhodnutí správního orgánu, jehož výrok je vnitřně rozporný a u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 – 55). Výrok rozhodnutí je „výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 – 57, publ. pod č. 3268/2015 Sb. NSS). Pouze výrokem lze autoritativně přiznat práva a uložit povinnosti a pouze výrok může nabýt právní moci a být vynucen správní exekucí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 8 As 54/2010 – 85). Z tohoto důvodu je řádně formulovaný výrok nezastupitelnou částí rozhodnutí a na jeho přesnost je třeba klást zvýšené požadavky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 – 23).

Dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2012, 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.

Rozhodnutí ČIŽP žalobkyni zakazuje veškeré stavební práce spojené se stavbou FVE, přičemž v odůvodnění uvádí, že „skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení o omezení a zákazu činnosti podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny se společností MAPRO nepominuly. Výstavba, existence stavby na lokalitě a následný provoz výše uvedené stavby představují nepovolený zásah do přirozeného vývoje výše uvedených zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a negativní narušení jejich biotopů“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Podobně též napadené rozhodnutí ve výroku rozhodnutí ČIŽP o zákazu stavebních prací potvrzuje, v odůvodnění však za podstatné považuje, že „předmětná stavba je dále provozována bez výše uvedené výjimky ze zákazů“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Z rozhodnutí ČIŽP ani z napadeného rozhodnutí není pro nesoulad výroku s odůvodněním zřejmé, zda správní orgány zakázaly pouze stavební činnost, která již však byla v době

rozhodnutí ukončena (že by tomu tak nebylo, se ze správního spisu nepodává), nebo zda zakázaly i provoz a užívání stavby FVE.

Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje to, že byl uložen zákaz dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože ve věci bylo vydáno pravomocné stavební povolení a následně i kolaudační souhlas. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, citované zčásti již městským soudem, vyplývá, že „k opatření dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny 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 dovolenou, nebo povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47, publ. pod č. 767/2006 Sb. NSS, ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 – 80, publ. pod č. 1765/2009 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011 – 109, publ. pod č. 2743/2013 Sb. NSS). Uložení opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny nedochází 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). Správní řízení dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny se správností či zákonností vydaného územního rozhodnutí, stavebního povolení či kolaudačního souhlasu dle stavebního zákona nijak nezabývá, ani jej nezpochybňuje. Stavební úřad a orgán ochrany přírody každý rozhodují o jiném předmětu řízení, a to v rámci své vlastní působnosti (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 8/2008 – 80).

Rozhodnutí dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je preventivním opatřením, které pouze zakládá překážku realizaci daných rozhodnutí do doby, než dojde k řádnému posouzení vlivu stavební či související činnosti na chráněné části přírody.

Důvodem vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ČIŽP tedy není skutečnost, že ve věci byla vydána pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu, ale to, že výrok co do vymezení zakázané činnosti nekoresponduje s odůvodněním a nadto správní orgány zakázaly činnost, která již v době rozhodnutí nemohla být vykonávána, neboť byla dokončena.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že žalovaný ve vyjádření k žalobě (č. I. 42 spisu městského soudu) uvádí, že „osoba zúčastněná na řízení výslovně sdělila žalovanému, že stavba nebyla provedena v celém rozsahu, z čehož lze dovodit, že může pokračovat i přes jeho proklamace o možném využití zbývajících částí parcely č. 232/2 k. ú. M. pro hnízdění chřástala a křepelky, resp. k rozšíření stávající FVE“, toto tvrzení však žalovaný nijak nerefletoval v napadeném rozhodnutí a ani ve spise městského soudu či ve správním spise není pro dané tvrzení žádný podklad. Naopak v kolaudačním souhlasu ke stavbě FVE se uvádí, že „[v] rámci závěrečné prohlídky [dne 3. 6. 2011] nebyly na stavbě zjištěny žádné závady ani nedodělky bránící bezpečnému užívání stavby“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem). Proto Nejvyšší správní soud vycházel z předpokladu, že byl-li vydán kolaudační souhlas ke stavbě FVE, byly veškeré stavební práce již dokončené (Nejvyšší správní soud nijak neposuzuje zákonnost vydaného kolaudačního souhlasu, pouze z něj při nedostatku jiných zjištění usuzuje na faktický stav, tedy dokončení stavebních prací).

Rozhodnutí dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je z povahy věci výrazně preventivním opatřením, které umožňuje orgánu ochrany přírody předcházet vzniku poškození životního prostředí či minimalizovat škodlivé vlivy na přírodu a její části, a to jak při obecné, tak i při zvláštní ochraně (MIKO, Ladislav a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 269). Smyslem zkoumaného ustanovení je rychle a účinně předcházet existujícím či budoucím hrozbám chráněným částem přírody. ČIŽP i žalovaný však žalobkyni po roce a půl dlouhém správním řízení zakázali činnost, která již proběhla a v době vydání rozhodnutí byla ukončena, takže již nemohla představovat žádnou (aktuální či budoucí) hrozbu chráněným částem přírody. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je správní orgán při rozhodování vázán skutkovým a právním stavem v době vydání rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 27/2011 – 68, ze dne 27. 3. 2013, č. j. 6 As 37/2012 – 37). ČIŽP měla před rozhodnutím zjistit stav stavebních prací na výše uvedené stavbě, zvláště za situace, kdy věděla, jak vyplývá z místního šetření ze dne 20. 9. 2010, že stěžovatelka i žalobkyně její předběžné opatření porušují a nadále staví. K tomu je ČIŽP jako orgán ochrany přírody dle § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny nadána pravomocí provádět místní šetření za účelem zjištění porušení či ohrožení přírody a krajiny, jejich příčin a osob odpovědných za jejich vznik či trvání. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že krajský úřad (tedy správní orgán příslušný k rozhodování o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) „nemohl, po zničení předmětných biotopů stěžovatelem, následně již rozhodnout o výjimce nutné k jeho dotčení a k tomu pak stanovit podmínky pro stavební činnost, která již proběhla, a následně užívání stavby.“ Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, proč žalovaný obdobně neuvažoval i při odvolacím přezkumu rozhodnutí ČIŽP a potvrdil zákaz stavební činnosti, která, jak sám uznává, již proběhla.

Nejvyššímu správnímu soudu je zřejmé, že výše popsaná vada správních rozhodnutí má svůj původ v protizákonném jednání žalobkyně i stěžovatelky, které nerespektovaly vydané předběžné opatření,

a v rozporu s uloženým zákazem pokračovaly ve stavební činnosti. Nejvyšší správní soud nijak jednání žalobkyně a stěžovatelky nelegitimizuje. Naopak, ČIŽP měla dle názoru Nejvyššího správního soudu přistoupit k vynucení předběžného opatření exekucí, když z místního šetření dne 20. 9. 2010 zjistila, že se nadále pokračuje ve stavební činnosti. Z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP i z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že si oba správní orgány rozpor mezi jimi vydávaným zákazem a faktickým stavem uvědomovaly, a tedy v odůvodnění uvedly, že i užívání a existence stavby představuje hrozbu pro chráněné části přírody. V odůvodnění rozhodnutí však nelze účastníku řízení ukládat další povinnosti, které nebyly uloženy výrokem. ČIŽP byla oprávněna v okamžiku, kdy zjistila, že došlo k ukončení stavebních prací, upřesnit předmět řízení a vztáhnout zákaz na užívání stavby nebo její budoucí změny. Nestačilo to však vyjádřit pouze v odůvodnění rozhodnutí, ale bylo třeba stanovenou povinnost primárně promítnout do výroku.

Nad rámec nutného odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za potřebné poukázat na to, že s ohledem na povahu řízení dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, které je opatřením preventivním, nebylo namíste předmětné řízení dne 14. 12. 2010 přerušit z důvodu probíhajícího řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které ČIŽP považovala za rozhodnutí o předběžné otázce. Přerušením se správní řízení, které má být rychlé, aby mohlo plnit svou preventivní funkci, významně prodloužilo. Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není rozhodnutím, na kterém závisí, ve smyslu § 57 správního řádu, uložení zákazu dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Naopak, zákaz dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je preventivním opatřením, které se vydává do doby, než bude příslušným orgánem ochrany přírody rozhodnuto o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přerušení řízení by sice obecně bylo možné odůvodnit zásadou hospodárnosti řízení, ale její aplikace za konkrétních skutkových okolností, kdy jednáním účastníků docházelo k porušování již uložených zákazů a vše nasvědčovalo hrozící vážné újmě chráněným částem přírody, nebyla namíste.

Z výše uvedených důvodů je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť trpí vnitřní rozporností spočívající v rozporu mezi výrokem uloženou povinností a odůvodněním. Městský soud však tuto vadu, pro kterou měl napadené rozhodnutí zrušit z úřední povinnosti [ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neshledal, což představuje jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se za této situace musel zabývat tím, zda je povinen vypořádat stížní námitky. Při řešení této otázky aplikoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, podle něhož „každý z orgánů, které se otázkou nepřezkoumatelnosti zabývají, proto má povinnost postupovat tak, aby, je-li to byt i jen ve vztahu k části důvodů přezkoumávaného rozhodnutí možné, se v co největší míře zabýval podstatou těchto důvodů. [...] Jinak řečeno, krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.“

S ohledem na skutečnost, že napadené rozhodnutí je zatíženo vnitřním rozporem mezi výrokem a odůvodněním, je jako celek nepřezkoumatelné. Není zřejmé, jaká povinnost byla účastníku řízení uložena a jak byla odůvodněna. Městský soud se za těchto okolností vůbec neměl zabývat právními otázkami vznesenými žalobkyní a stěžovatelkou, a tedy ani Nejvyšší správní soud se nemůže v kasačním řízení zabývat tím, zda tak městský soud učinil správně či přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší správní soud proto jednotlivé námitky stěžovatelky nevypořádal.

(...)

I. Dovoz delfínů do ČR

II. Posouzení komerčnosti účelu dovozu

III. Právní význam stanoviska vědeckého orgánu CITES

IV. Exempláře narozené a odchované v zajetí

V. Princip předběžné opatrnosti

k ustanovení § 25 odst. 1, § 27 odst. 1 a 2 písm. d) 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 v rozhodné době

k ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) a d), čl. 2 písm. m), p) a u), čl. 7 odst. 1 písm. a) a d), čl. 8 nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi

k ustanovení čl. 1 bod 2, čl. 54 odst. 4, čl. 55 nařízení Komise (ES) č. 865/2006 ze dne 4. května 2006 o prováděcích nařízeních Rady (ES) č. 338/97 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi

k ustanovení § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 3, § 52, § 82 odst. 4, § 89 odst. 4, §149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

I. Vzhledem k tomu, že odborné stanovisko agentury má povahu závazného podkladu pro rozhodnutí, je žalovaný omezen v možnosti je obsahově přezkoumat. Zákonem stanovená závaznost stanoviska agentury současně vylučuje uplatnění zásady volného hodnocení důkazů.

II. Proti nesouhlasnému závěru odborného stanoviska, resp. proti důvodům takového závěru však před soudem brojit nelze, neboť ani soud není oprávněn přezkoumat obsah odborného stanoviska. Námitka, že bylo napadeným rozhodnutím žalobci odňato právo bránit se proti závěrům odborného stanoviska agentury, je tedy nedůvodná, neboť právní řád obranu proti obsahu stanoviska nepřipouští.

III. Charakteristiku exempláře narozeného a odchovaného v zajetí je třeba čerpat z definice uvedené v článku 54 prováděcího nařízení. Podle něj je to jen takový exemplář, o němž je výkonný orgán po konzultaci s vědeckým orgánem ubezpečen, že splňuje alespoň některou z podmínek dále v tomto článku podrobně stanovených.

IV. V rozhodování v oblasti životního prostředí je třeba dbát vždy na co možná odbornou kvalitu rozhodování a na dodržení principu předběžné opatrnosti, podle kterého - jak vyplývá z ustanovení § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí - platí, že lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit. V duchu tohoto principu při posouzení otázky, zda se jedná v předmětném případě o exempláře narozené a zároveň odchované v zajetí, musí být správní orgán zcela přesvědčen, že jsou v jejich případě kritéria podle článku 54 prováděcího nařízení splněna. K tomu je třeba dostatek odborných informací o původu předmětných exemplářů.

V. Obecně tedy platí, že podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán. Tato zásada je však modifikována v ustanovení § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Ve smyslu uvedeného ustanovení byl proto žalobce povinen k prokázání nekomerčního účelu dovozu navrhnout, příp. sám předložit důkaz. Hodlal-li však žalobce vyvrátit závěr o obchodní povaze jeho záměru prokázáním jeho vysoké nákladovosti, mohl na tyto závěry žalovaného reagovat předložením relevantních důkazů v řízení o rozkladu. Žalobce tak však neučinil, ačkoli předložení nového důkazu nic nebránilo.

*(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. ledna 2016, č.j. 11 A 28/2014-62)
(Z vlastních zdrojů)*

Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí čj. 5391/M/1389506/ENV/13 ze dne 16. 12. 2013, kterým zamítl rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2013 čj. 37135/ENV/13-1599/630/13 a prvostupňové rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o vydání dovozního povolení do České republiky/Evropské unie pro tři živé exempláře delfína skákavého, potvrdil.

(...)

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ust. § 75 soudního řádu správního). Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařídil, a věc posoudil takto:

Při posouzení věci soud vyšel z níže citovaných relevantních ustanovení právních předpisů a právních aktů Evropské unie. Podle ustanovení § 3 správního řádu platí, že nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Podle ustanovení § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko 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. Podle ustanovení § 89 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Podle článku 4 odst. 1 nařízení CITES platí, že dovozní povolení smí být vydáno pouze v souladu s omezeními zavedenými podle odstavce 6 a po splnění těchto podmínek:

a) příslušný vědecký orgán po zvážení případného stanoviska Vědecké prověřovací skupiny oznámil, že dovoz do Společenství:

i) nebude mít škodlivý účinek na stav zachování druhu nebo na rozsah území, na němž se vyskytuje příslušná populace daného druhu;

ii) se uskutečňuje:

- za některým z účelů uvedených v čl. 8 odst. 3 písm. e), f) a g) nebo

- za jiným účelem, který neohrožuje přežití dotyčných druhů;

Podle článku 4 odst. 1 písm. d) nařízení CITES smí být dovozní povolení vydáno pouze v souladu s omezeními zavedenými podle odstavce 6 a výkonný orgán se přesvědčí, že exemplář není určen k použití pro převážně komerční účely.

Podle článku 2 písm. m) nařízení CITES se rozumí „převážně komerčními účely“ veškeré účely, jejichž neobchodní hlediska jasně nepřevládají.

Podle článku 7 odst. 1 písm. a) nařízení CITES platí, že s výjimkou použití článku 8 se na exempláře druhů zařazených do přílohy A, které se narodily a byly odchovány v zajetí, nebo které byly uměle vypěstovány, vztahují stejná ustanovení jako na exempláře druhů zařazených do přílohy B.

Podle článku 8 odst. 1 nařízení CITES jsou nákup, nabízení ke koupi, nabývání pro obchodní účely, veřejné vystavování pro obchodní účely, využívání pro obchodní zisk a prodej, držení za účelem prodeje, nabízení k prodeji nebo převážení za účelem prodeje exemplářů druhů zařazených do přílohy A zakázány.

Podle článku 2 písm. p) nařízení CITES se "prodejem" rozumí jakákoli forma prodeje. Pro účely tohoto nařízení se za prodej považuje i pronajmutí, směna nebo výměna; obdobné výrazy budou vykládány podobně.

Článek 54 nařízení Komise č. 865/2006 (dále také „prováděcí nařízení“) stanoví:

„Aniž je dotčen článek 55, exemplář živočišného druhu je možné považovat za exemplář narozený a odchovaný v zajetí pouze tehdy, jestliže je příslušný výkonný orgán po konzultaci s příslušným vědeckým orgánem členského státu ubezpečen, že je splněno některé z těchto kritérií:

1. exemplář je potomstvem nebo je odvozen z potomstva narozeného nebo jinak vyprodukovaného v kontrolovaném prostředí za některých z těchto okolností:

a) z rodičů, kteří kopulovali, nebo jejich gamety byly jinak přeneseny v kontrolovaném prostředí, jestliže se jedná o pohlavní rozmnožování;

b) z rodičů, kteří se nacházeli v kontrolovaném prostředí, když započal vývoj potomstva, jestliže se jedná o nepohlavní rozmnožování;

2. chovné stádo (hejno) bylo získáno v souladu se zákonnými ustanoveními platnými v době získání a způsobem, který nebyl na újmu přežití příslušného druhu ve volné přírodě;

3. chovné stádo (hejno) je udržováno bez doplňování exemplářů z volné přírody, s výjimkou příležitostného doplňování živočichy, vejci nebo gametami, v souladu s platnými zákonnými ustanoveními a způsobem, který není na újmu přežití příslušného druhu ve volné přírodě, pouze pro tyto jeden nebo více z těchto účelů:

- a) pro zabránění nebo zmírnění škodlivého vlivu příbuzenské plemenitby, přičemž objem takového doplňování je dán potřebou nového genetického materiálu;
- b) k použití zabavených živočichů v souladu s čl. 16 odst. 3 nařízení (ES) č. 338/97;
- c) výjimečně k použití jako chovné stádo (hejno);

4. chovné stádo (hejno) samo v kontrolovaném prostředí vyprodukovalo potomstvo druhé nebo další generace (F2, F3 atd.) nebo je spravováno způsobem, který se prokázal jako schopný spolehlivě produkovat potomstvo druhé generace v kontrolovaném prostředí.“

Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy „správním orgánem“).

Podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona CITES platí, že vědeckým orgánem je Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky je organizační složkou státu, zřízenou Ministerstvem životního prostředí, se sídlem v Praze.

Žalobce namítal, že žalovaný chybně posoudil právní povahu vyjádření agentury podle ustanovení § 27 odst. 2 písm. d) zákona CITES. Soud však této námitce nemohl přisvědčit. Vyjádření agentury není ani „rozhodnutím o nevydání kladného stanoviska“, ani závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, jak tvrdí žalobce.

Kladné odborné stanovisko vydávané vědeckým orgánem ve smyslu zákona CITES je podmínkou vyhovění žádosti o dovoz ohrožených druhů živočichů. Tento závěr přijal rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 5. 2013 čj. 6 As 80/2012 – 49. Povahu závazného stanoviska však toto odborné stanovisko nemá. Jeho povaha je zcela specifická, neboť je upraveno přímo nařízením CITES (čl. 4 odst. 1 písm. a). Závaznost stanoviska tedy vyplývá z přímo aplikovatelné normy práva Evropské unie. Výkonný orgán (ministerstvo) je podle tohoto ustanovení oprávněno dovoz povolit jen tehdy, pokud příslušný vědecký orgán po zvážení případného stanoviska vědecké prověřovací skupiny oznámil, že dovoz do Evropské unie nebude mít škodlivý účinek na stav zachování druhu nebo na rozsah území, na němž se vyskytuje příslušná populace daného druhu a za splnění dalších podmínek. O závaznosti tohoto stanoviska pro výkonný orgán tedy není pochyb.

Podle ustanovení § 27 odst. 2 písm. d) zákona CITES platí, že v mezích své funkce vydává vědecký orgán odborná stanoviska, popřípadě plní další úkoly na základě pokynů ministerstva a poskytuje další odbornou pomoc na žádost příslušných orgánů státní správy podle tohoto zákona. Toto ustanovení je však toliko zákonnou adaptací norem obsažených v nařízení CITES a jako takové je třeba ho vykládat eurokonformně. Z článku 13 odst. 2 nařízení CITES se podává, že se v daném případě jedná o vědecký orgán, jehož povinnosti se liší od povinností kteréhokoli ustanoveného výkonného orgánu. Účelem tohoto ustanovení nařízení CITES je stanovit členským státům povinnost jednak zřídit vědecký orgán, jednak touto funkcí pověřit takovou instituci, která se alespoň obsahem své působnosti odlišuje od výkonného orgánu. Vědeckým orgánem proto jednotlivé členské státy Evropské unie (resp. smluvní státy smlouvy CITES) mohou stanovit – a obvykle tak činí – rovněž instituce jako vysoké školy, výzkumné ústavy či akademie věd. Náplní činnosti takové instituce je přinejmenším pro účely regulace obchodu s ohroženými živočišnými druhy pouze odborné posouzení dopadů případného dovozu stanovených druhů živočichů. Z odborné povahy této instituce pak vyplývá, že nemůže být současně správním orgánem ve smyslu správního řádu, neboť tím může podle ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu být toliko subjekt, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Svou rýze odbornou činností však vědecký orgán ve smyslu nařízení CITES tuto charakteristiku nenaplní. Jenom správní orgán je přitom ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu způsobilý vydat závazné stanovisko. Stanovisko vědeckého orgánu proto není závazným stanoviskem. Námitka je nedůvodná.

K námitce, v níž žalobce brojí proti tomu, že agentura nepřihlédla k dodatečnému vyjádření ukrajinského vědeckého orgánu, ani k vývoznímu povolení a spokojila se s nevědeckou rešerší internetových zdrojů, je třeba předně konstatovat, že vzhledem k tomu, že odborné stanovisko agentury má povahu závazného podkladu pro rozhodnutí, je žalovaný omezen v možnosti je obsahově přezkoumat. Zákonem stanovená závaznost stanoviska agentury současně vylučuje uplatnění zásady volného hodnocení důkazů. Kvalita obsahu internetových zdrojů, z nichž čerpala poznatky pro závěry uvedené ve stanovisku, stejně jako to, zda přihlédla k obsahu vývozního povolení, proto nemůže být předmětem přezkumu v řízení o rozkladu. Stran otázky, zda agentura vzala v potaz vyjádření vědeckého orgánu Ukrajiny předloženého dne 22. 8. 2013 žalobcem, platí rovněž, že obsahová relevance vyjádření ukrajinské strany pro závěr odborného stanoviska agentury stojí mimo přezkumnou pravomoc žalovaného. Žalovaný poskytl při zjišťování informací součinnost a stanovisko akademie věd Ukrajiny předložil agentuře k vyjádření. Vzhledem k tomu, že agentura dne 8. 10. 2013 žalovanému oznámila, že její závěr o možných škodlivých následcích dovozu předmětných exemplářů nedoznal změny ani po dodatečném vyjádření ukrajinského vědeckého orgánu, nemohl ani žalovaný změnit výsledek řízení, formulovaný prvostupňovým rozhodnutím.

Agentura není správním orgánem ani ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť jí nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Podle zákona CITES je toliko vědeckým orgánem. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. může soud k žalobní námitce přezkoumat toliko zákonnost jiného úkonu správního orgánu, byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Není pochyb o tom, že se v případě odborného stanoviska vědeckého orgánu jedná o závazný podklad pro rozhodnutí. Protože však, jak shora uvedeno, není agentura správním orgánem, nepřipadá soudní přezkum zákonnosti odborného stanoviska agentury v úvahu.

Námitce žalobce, v níž tvrdí, že na vydání kladného stanoviska existuje právní nárok, protože nařízení CITES ani zákon CITES neupravují žádný důvod pro jeho nevydání, soud nemohl přisvědčit. Žalobce svou argumentaci opírá zejména o zásadu legální licence zakotvenou v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle níž lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Je však třeba důsledně rozlišovat, který ze subjektů v daném případě uplatňuje státní moc. Je to právě jen žalovaný, který prostřednictvím autoritativního rozhodnutí ve věci jedná prostředky státní moci a je tedy povinen konat jen na základě zákona, a jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Agentura není správním orgánem. Při naplňování úkolů vědeckého orgánu agentura tedy neuplatňuje státní moc. Zásadu vázanosti státní moci zákonem proto ani nemůže porušovat, neboť se na ni při plnění úkolů podle zákona CITES nevztahuje. Námitka je proto nedůvodná.

K posouzení námitky, podle níž bylo žalobci odebráno procesní právo bránit se proti nesouhlasnému stanovisku agentury, je třeba vyjít opět ze shora uvedených závěrů týkajících se právní povahy odborného stanoviska agentury. Odborné stanovisko, které vydává agentura ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 písm. d) zákona CITES není ani rozhodnutím, ani závazným stanoviskem podle ustanovení § 149 správního řádu. Jedná se o závazný podklad pro rozhodnutí, jehož obsahovou stránku není odvolací správní orgán způsobilý přezkoumat.

Správní řád umožňuje účastníkům řízení procesní obranu pouze v případě závazného stanoviska, proti jehož obsahu lze podat odvolání (ust. § 149 odst. 4 správního řádu), tuto úpravu však nelze v případě odborného stanoviska agentury použít. Odvolací správní orgán je proto v řízení o rozkladu omezen na přezkoumání toho, zda stanovisko odpovídá zásadám logického uvažování, zda není zcela neodůvodněno, nebo nevykazuje prvky libovůle. Není však oprávněn posoudit, zda a proč mělo či nemělo být vydáno kladné, resp. záporné odborné stanovisko. Jak již judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 5. 2013 čj. 6 As 80/2012 - 49, soudy ve správním soudnictví mohou zákonnost odborného stanoviska agentury - obdobně jako správní orgány - přezkoumávat pouze ve velmi omezeném rozsahu, a sice zda je stanovisko dostatečně logicky a přesvědčivě odůvodněno a zda nepřekračuje obecný zákaz libovůle a svévole. Proti nesouhlasnému závěru odborného stanoviska, resp. proti důvodům takového závěru však před soudem brojit nelze, neboť ani soud není oprávněn přezkoumat obsah odborného stanoviska. Námitka, že bylo napadeným rozhodnutím žalobci odňato právo bránit se proti závěrům odborného stanoviska agentury, je tedy nedůvodná, neboť právní řád obranu proti obsahu stanoviska nepřipouští.

Žalobce namítal, že žalovaný nesprávně vyložil pojem použití k převážně komerčním účelům a pochybil, když ve věci aplikoval článek 8 odst. 1 a 3 nařízení CITES. Soud je toho názoru, že dospěl-li žalovaný k závěru, že se v daném případě nejedná o exempláře živočichů kategorie A, které nebyly současně narozeny i odchovány v zajetí, byl povinen při rozhodování o žádosti posoudit podle článku 4 odst. 1 písm. d) nařízení CITES i to, zda dovoz neslouží převážně komerčnímu využití. Žalovaný kvalifikoval záměr žalobce tak, že použití předmětných exemplářů, které žalobce zamýšlel dovést do České republiky, směřuje k účelům, jejichž neobchodní hlediska jasně nepřevládají. Jsou tedy ve smyslu článku 4 odst. 1 písm. d) nařízení CITES určeny k převážně komerčním účelům. Tento závěr odůvodnil tím, že hlavním účelem dovozu exemplářů delfínů skákavých je jejich komerční prezentace, přičemž jejich vědecké, resp. biomedicínské využití prostřednictvím zamýšleného programu delfinoterapie je marginální. Potud soud hodnotí závěry žalovaného jako opodstatněné a správné. Je však třeba přisvědčit žalobci v závěru, že žalovaný chybně spojuje aplikaci článku 4 odst. 1 písm. d) s článkem 8 nařízení CITES. Otázka, zda byly předmětné exempláře pronajaty, a tudíž byly předmětem prodeje ve smyslu článku 2 písm. p) nařízení CITES, je však spjata pouze s aplikací článku 8 odst. 1 nařízení CITES, podle něhož je zakázán nákup, prodej a obdobné dispozice s exempláři zařazenými do přílohy A nařízení CITES. Zákazy obsažené v článku 8 nařízení CITES však nejsou z hlediska předmětu řízení o povolení dovozu exemplářů druhů přímo ohrožených vyhynutím relevantní. V tomto řízení rozhoduje ministerstvo podle ustanovení § 5 zákona CITES toliko o povolení dovozu exemplářů na základě podané žádosti. Nerozhoduje se zde však o povolení k prodeji či k pronájmu exemplářů. K prevenci a represi uzavírání zakázaných smluv je v působnosti správních orgánů postihovat takové jednání jako správní delikty (ust. § 34c a násl. zákona CITES).

Problematikou souladu prodeje, resp. pronájmu předmětných exemplářů s právními předpisy je správní orgán povinen se zabývat také tehdy, posuzuje-li žádost o povolení výjimky ze zákazu obchodních činností podle ustanovení § 15a zákona CITES. O udělení výjimky ze zákazu obchodních činností však žalobce nežádal. Otázkou, zda je kontrakt uzavřený mezi žalobcem a ukrajinským vlastníkem předmětných

exemplářů prodejem ve smyslu nařízení CITES a tím, zda svým jednáním neporušuje zákaz obchodních činností podle článku 8 odst. 1 nařízení CITES, se žalovaný tedy zabýval nadbytečně, tj. nad rámec předmětu řízení. Žalobní námitka je proto zčásti důvodná. Soud má však za to, že popsané pochybení nemohlo mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť posouzení kritéria použití exemplářů pro převážně komerční účely ve smyslu článku 4 odst. 1 písm. d) nařízení CITES nebylo současnou a nadbytečnou aplikací článku 8 odst. 1 nařízení CITES dotčeno. Absence uvedeného nedostatku v právním posouzení by neměla na výsledek řízení vliv.

Žalobce dále brojil proti závěru žalovaného, že předmětné exempláře nebyly odchovány v zajetí. Tato otázka je klíčová s ohledem na to, že splnění kritéria narození a současného odchování exempláře v zajetí podle článku 7 odst. 1 písm. a) nařízení CITES znamená, že se na exempláře živočišných druhů zařazených do přílohy A vztahují stejná ustanovení jako na exempláře druhů zařazených do přílohy B, tj. pravidla mírnější povahy.

V případě povolování dovozu exemplářů delfínů skákavých by splnění uvedeného kritéria implikovalo, že by při posouzení žádosti o povolení dovozu nebylo třeba splnit podmínku nepřipustnosti použití exemplářů k převážně komerčním účelům. Charakteristiku exempláře narozeného a odchovaného v zajetí je třeba čerpat z definice uvedené v článku 54 prováděcího nařízení. Podle něj je to jen takový exemplář, o němž je výkonný orgán po konzultaci s vědeckým orgánem ubezpečen, že splňuje alespoň některou z podmínek dále v tomto článku podrobně stanovených. V rozhodování v oblasti životního prostředí je třeba dbát vždy na co možná odbornou kvalitu rozhodování a na dodržení principu předběžné opatrnosti, podle kterého - jak vyplývá z ustanovení § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí - platí, že lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit. V duchu tohoto principu při posouzení otázky, zda se jedná v předmětném případě o exempláře narozené a zároveň odchované v zajetí, musí být správní orgán zcela přesvědčen, že jsou v jejich případě kritéria podle článku 54 prováděcího nařízení splněna. K tomu je třeba dostatek odborných informací o původu předmětných exemplářů. Žalovaný uvedl, že ani informace získané dodatečně žalobcem od ukrajinského vědeckého orgánu neumožňovaly řádné posouzení těchto kritérií. Skutečnost, že předmětné exempláře byly označeny v ukrajinském vývozním povolení jako kategorie „F“, a to při nedostatku ostatních dat, zavdává pochybnost o tom, že byla splněna kritéria pro jejich kvalifikaci jako exemplářů narozených i odchovaných v zajetí. Nebylo tak dle názoru soudu možné učinit jiný závěr, než že tato kritéria splněna nejsou. Správní orgán přitom o řádné vyjádření ukrajinského vědeckého orgánu několikrát žádal a k prokázání těchto skutečností vyvinul dostatečné úsilí.

Na tomto místě je třeba zejména upozornit, že podle ustanovení § 3 správního řádu je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z uvedeného vyplývá, že postačí, pokud správní orgán zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje pro učinění daného procesního úkonu. Tento požadavek byl v daném případě podle názoru soudu splněn, neboť skutečnost, že byly exempláře označeny písmenem F, odůvodňuje vzhledem k výše uvedenému závěr, že kritéria pro kvalifikaci exemplářů jako narozených a odchovaných v zajetí nebyla splněna. Námitka žalobce je proto nedůvodná.

Namítal-li žalobce jako nedostatek, že žalovaný komerční povahu jeho záměru odůvodnil výpočtem očekávaného výnosu ze vstupenek zjištěného z informací dostupných na internetových stránkách žalobce, nelze jeho námitce přisvědčit. Podle článku 4 odst. 1 písm. d) nařízení CITES je výkonný orgán povinen v případě předmětné žádosti zkoumat, zda exempláře nejsou určeny k použití pro převážně komerční účely. K obligatornímu posouzení této otázky se pak váže povinnost žadatele doložit účel dovozu, zakotvená v ustanovení § 4 odst. 2 zákona CITES. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že žadatel je povinen mj. předložit doklad či prohlášení o účelu dovozu. Jakkoli se jedná o pouhý výčet povinných příloh žádosti, vyplývá z něj, že je to právě žalobce jako žadatel, kdo je povinen dostatečně objasnit, že jeho motivace je neobchodní povahy. Je-li žadatel povinen předložit doklad nebo prohlášení o účelu dovozu, je třeba tím rozumět zejména povinnost tvrdit, že účel dovozu je nekomerční.

Jak vyplývá z ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu, uplatňuje se ve správním řízení zásada vyšetřovací. Obecně tedy platí, že podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán. Tato zásada je však modifikována v ustanovení § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Ve smyslu uvedeného ustanovení byl proto žalobce povinen k prokázání nekomerčního účelu dovozu navrhnout, příp. sám předložit důkaz. Ve svém prohlášení o účelu dovozu ze dne 19. 4. 2013 se žalobce k otázce ziskovosti jím plánovaných programů nijak nevyjadřuje. Nekomerční povahu záměru nebylo ze žalobcem předloženého prohlášení možné dovodit. Nemůže proto jít k tíži žalovaného, že v zájmu dodržení povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, posuzoval otázku komerčnosti záměru z přepokládaného výnosu ze vstupného. K tomu je třeba doplnit, že tato úvaha nebyla jediným zdůvodněním závěru, že použití exemplářů je spojeno s převážně komerčními účely. V rozhodnutí napadeném žalobou žalovaný zejména popsal, že ostatní (biomedicínské a vědecké) účely mají mít vedle hlavního programu pro diváky marginální význam. Lze souhlasit se žalobcem v tom směru,

že nemohl předvídat, že se bude správní orgán zabývat otázkou výnosu ze vstupného. Hodlal-li však žalobce vyvrátit závěr o obchodní povaze jeho záměru prokázáním jeho vysoké nákladovosti, mohl na tyto závěry žalovaného reagovat předložením relevantních důkazů v řízení o rozkladu. Žalobce tak však neučinil, ačkoli předložení nového důkazu nic nebránilo. Námitka je proto nedůvodná.

Je třeba rovněž zdůraznit, že pojem výzkumných a vzdělávacích účelů zaměřených na ochranu nebo zachování druhů - stejně jako pojem převážně komerčních účelů - je neurčitým právním pojmem. Podřazení určitého skutkového stavu pod takový pojem je úkolem správního orgánu. Zda program postavený na ukázkách hravosti delfínů, školních exkurzích a provozování delfinoterapie tyto pojmy naplňuje, byl povinen objasnit a zdůvodnit žalovaný. Není přitom pravdou, že by žalovaný svoje závěry neodůvodnil, jak tvrdí žalobce. Žalovaný se zabýval plánovaným programem v rozsahu, který je v souladu s požadavkem, aby byl skutkový stav zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Popis plánovaného programu, jak jej poskytl žalobce, postačoval podle názoru soudu k závěru o tom, že se v žalobcově případě nejedná o výzkumné a vzdělávací účely. Vedle odkazu na mezinárodně koordinované a odborně řízené programy záchrany ohrožených druhů prováděné zoologickými zahradami rovněž uvedl, že ukázky cvičených zvířat v nepřírodném prostředí mohou mít opačný než zákonem sledovaný účel - vyvolat u diváků mylné představy o míře ohrožení delfínů v přírodě. Námitka, podle níž žalovaný nezdůvodnil svůj závěr o vzdělávacích a výzkumných účelech záměru žalobce, je nedůvodná.

Stran žalobcem namítaných nesprávných odkazů žalovaného na ustanovení § 52 správního řádu soud konstatuje, že v částech žalobou napadeného rozhodnutí, v nichž je tento odkaz použit, se žalovaný nijak nevyjadřuje k tomu, zda měly být žalobcem důkazy uplatněny před vydáním prvostupňového rozhodnutí, jak tvrdí žalobce. Takový závěr by ostatně vzhledem k zásadě omezené koncentrace, zakotvené v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, nebyl správný. Žalovaný však v žalobou napadeném rozhodnutí nic takového neuvedl. Námitka je proto nedůvodná.

Žalobce rovněž brojil proti způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s námitkami uplatněnými v rozkladu. Žalobce uvedl, že žalovaný je povinen každé pochybení prvostupňového orgánu prověřit a nikoliv popřít nebo bagatelizovat. Dále uvedl žalobce příkladný výčet bodů rozkladu, v jejichž vypořádání spatřuje nepřipustnou bagatelizaci.

K vypořádání tohoto žalobního bodu je třeba předeslat, že podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným. Stejně tak je povinen popsat, v čem konkrétně nezákonnost takových projevů správního orgánu spatřuje.

V případě tohoto žalobního bodu však žalobce žádnou konkrétní argumentaci neuvedl. Obecné hodnocení, v němž žalobce namátkově poukáže na body odůvodnění rozhodnutí žalovaného, o nichž má za to, že bagatelizují jeho námitky uplatněné v řízení o rozkladu, nelze posoudit jako řádný žalobní bod. Soud proto konstatuje, že žalobní bod byl nedostatečně formulován, protože se jím nemohl věcně zabývat.

Soud neshledal napadené rozhodnutí ani nepřezkoumatelným. Takovým je toliko rozhodnutí, z něhož není vůbec patrné, proč nebo jak správní orgán rozhodl. Těmito vadami žalobou napadené rozhodnutí netrpí. Žalovaný dle názoru soudu dostatečně objasnil, jakými úvahami se řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí.

Z důvodů shora rozvedených dospěl soud k závěru, že žádná z žalobních námitek není důvodná s výjimkou namítaného vadného právního posouzení vztahu článku 8 a článku 4 nařízení CITES. V uvedeném případě však nemělo zjištěné pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

(...)

B. Ochrana lesa

54

I. Neoprávněné užívání lesní půdy

II. Provozování myslivosti na honebních pozemcích

III. Naplnění skutkové podstaty správního deliktu

k ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 13, § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 11 odst. 1, § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona č. 295/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2014 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

I. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu ohrožení životního prostředí v lesích užíváním lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (zde zakládání nadměrných vnaďišť), je třeba prokázat konkrétní protiprávní konání nebo opomenutí. Odpovědnost za delikt nelze dovozovat z odpovědnosti uživatele honitby za škodu podle § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

II. Vnaďišťem lze rozumět myslivecké zařízení sloužící k příkrmování zvěře za účelem usnadnění jejího lovu. Za standardní způsob zakládání vnaďišť je třeba považovat takový postup, při němž je naplněn předpokládaný účel při současném vyloučení vzniku nadměrných škod.

III. Jak správní orgány, tak i krajský soud vážou odpovědnost stěžovatele za správní delikt k odpovědnosti za škody plynoucí z § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti. Odpovědnost uživatele honitby podle tohoto ustanovení je odpovědností objektivní a stíhá jej bez ohledu na to, zda škody vznikly běžným výkonem myslivecké činnosti či činností excesivní. Odpovědnost za škodu ovšem neznamená automaticky i odpovědnost za správní delikt. Úvaha žalovaného i krajského soudu je v tomto směru nesprávná.

IV. Lesní pozemky, na nichž došlo ke škodám, byly současně honitbou, tedy je na nich přípustný výkon myslivosti. Myslivost je nepochybně spojena i se škodami způsobenými zvěří, ostatně proto zákon upravuje odpovědnost za tyto škody. Za standardní způsob zakládání vnaďišť by bylo možno považovat postup, při němž dochází k naplnění předpokládaného účelu při současné eliminaci neúměrných škod. Je ovšem pravdou, že správní orgán úvahu o nepřipustnosti a nestandardnosti postupu při zakládání vnaďišť v daném případě v rozhodnutí nevedl, což je na újmu jeho řádného odůvodnění (ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2014 Sb., správní řád), a tím i jeho přesvědčivosti.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. 2 As 182/2016 – 32, dostupné na www.nssoud.cz)

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2012, č. j. 709/550/12-Br 52906/ENV/12, 2 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové (dále jen „ČIŽP“) ze dne 29. 5. 2012, č. j. ČIŽP/45/OOL/SR01/1109801.010/12/KMA. Tímto

rozhodnutím ČÍŽP uložila podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČÍŽP“), žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč. Důvodem bylo ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se měl účastník řízení dopustit v období od září 2009 do 6. 9. 2011 tím, že neoprávněně použil lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, a to na pozemcích p. č. 1765/1 v k. ú. S. a p. č. 273/1 v k. ú. K., dle lesnické evidence v porostních skupinách 216 E9, 217 C9, 220 G5, 224 B7, 218 C3, 218 D2, a 223 B7 dle lesního hospodářského plánu pro LHC N. s platností od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2019. Účastník řízení se jako nájemce a uživatel honitby „Církevní“ uvedeného správního deliktu dopustil tím, že při výkonu práva myslivosti vnadil zvěř a jako osoba zodpovědná umožnil dalším osobám vnadění nestandardním způsobem na vnaďistích ve shora uvedených porostních skupinách, v nichž bylo zvěři nepřípustným způsobem nasypáno nadměrné množství jadrného krmiva na lesní půdu mezi stromy, takže došlo k negativnímu ovlivnění stanovištních podmínek a zvěř poškodila okolní stromy, čímž došlo k porušení § 11 odst. 1, § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona č. 295/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí vycházelo z kontroly provedené v honitbě dne 6. 9. 2011.

Žaloba stála zejména na tvrzení, že v řízení rozhodovala vyloučená úřední osoba Ing. B., nebyl správně stanoven okruh účastníků řízení, nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci, nebylo prokázáno zavinění a věc byla nesprávně právně posouzena.

Městský soud v napadeném rozsudku vyloučil, že ve správním řízení bylo rozhodováno podjatou osobou, vyslovil, že označení správního orgánu místem jeho působení není nezákonností, a neshledal pochybení ve vymezení okruhu účastníků řízení. K odpovědnosti uživatele honitby poukázal na četnou judikaturu Ústavního soudu (zejména na usnesení ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. II. ÚS 521/16), na jejímž základě považuje odpovědnost podle § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 499/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), za jednoznačnou. Uživatel odpovídá i za škody způsobené v honitbě jinými osobami, které se na výkonu práva myslivosti podílejí. V daném případě proto žalobce odpovídá za nestandardní a nepřípustný způsob vnadění zvěře, i kdyby se na něm sám nepodílel. Z toho hlediska nebyl nezbytný výslech žalobce ani zjištění konkrétních osob porušujících pravidla. Soud také neviděl problém v rozsahu vymezení porušení povinností v zahájení řízení a v rozhodnutí o pokutě, podle jeho názoru se jednalo pouze o upřesnění skutku.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Konkrétně namítá, že krajský soud sice citoval rozhodné právní předpisy, ovšem učinil tak neúplně, a proto dospěl k nesprávným právním závěrům. Z téhož důvodu se spokojil i s nedostatečně zjištěným skutečným stavem věci. Městský soud při právním hodnocení prokázal hlubokou neznalost problematiky myslivosti, zemědělství a lesnictví. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČÍŽP lze uložit pokutu za neoprávněné používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, ovšem v § 5 odst. 1 téhož zákona stojí, že při určení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Stěžovatel nepolemizuje se závěrem soudu, že jednání uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČÍŽP je správním deliktem, i když se ho dopustila fyzická osoba, a tedy není třeba zkoumat zavinění, ovšem i u objektivní odpovědnosti se musí jednat o protiprávní jednání. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2007 vycházející u trestnosti správních deliktů z obdobných principů jako u trestnosti trestných činů. Ani správní orgány, ani městský soud se nezabývaly podmínkami protiprávnosti deliktu přesto, že protiprávním může být jen jednání, které není dovoleno jiným právním předpisem nebo jehož protiprávnost není vyloučena z jiných důvodů. Jedním z důvodů vylučujících protiprávnost je mj. svolení poškozeného (viz § 30 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb.). Stěžovatel se od počátku hájil tím, že v dané honitbě prováděl vnaďení pouze na vnaďistích schválených držitelem honitby - státním podnikem Lesy ČR. Správní orgán tuto obhajobu neprověřil, což mohl učinit výslechem hajných či funkcionářů Lesů ČR. Vnaďiště se zakládají pro lov černé zvěře a správní orgán nevyslechl ani stěžovatele, ani pracovníky Lesů ČR k tomu, jak se zvěř v okolí vnaďišt chová. Nepochybně totiž dochází k rozšlapání terénu, ne však k okusu stromů, a to ani za situace nedostatku potravy. Kůra stromů sice v okolí může být odřená, ale jen proto, že si černá zvěř smísením bláta s pryskyřicí vytváří ochranný krunýř proti hmyzu. Z toho plyne, že ne všechny inspektorem popsané škody souvisí s vnaďením. Soud se nezabýval ani pojmem „vnaďiště“, který je užíván pouze ve vlastním materiálu Ministerstva životního prostředí (Metodická instrukce č. 5/2011, ZP22/2011) zabývající se péčí o zvěř a myslivostí na území národních parků. Z toho lze dovodit, že v běžném lese je nutno se škodami v okolí vnaďišt počítat, přičemž k jejich úhradě je uživatel honitby zavázán ze zákona.

Veřejný zájem na ochraně přírody v národních parcích je nepochybně vyšší. K povinnostem uživatelů honiteb ve vztahu ke škodám způsobeným zvěří se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

Městský soud v napadeném rozsudku cituje z § 11 odst. 4 lesního zákona, aniž by přihlížel k tomu, že stěžovatel měl povolení užívat pozemky, a k tomu, že podle § 32 tohoto zákona je vlastník lesa povinen provádět opatření předcházející a zabraňující působení škodlivých činitelů na les. Stěžovatel míní, že

zakládání vnaidišť lze za takové opatření považovat. Je notorií, že černá zvěř je přemnožená a působí značné škody zejména na polních kulturách, ale i v lesích, kde hledá potravu, nikoliv však okusem stromů. K otázce svolení k zakládání vnaidišť měli být slyšeni pracovníci Lesů ČR. Zakládání vnaidišť s sebou sice nese škody, ovšem podstatně nižší, než působí černá zvěř v lese, nehledě na to, že za škody nese odpovědnost uživatel honitby.

Citace § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti není příliš případná, případnější je totiž ustanovení § 53 téhož zákona o opatřeních k zábraně škod působených zvěří.

Stěžovatel je dále názoru, že pokuta byla uložena zjevně nesprávnému subjektu. Podle § 3 zákona o ČÍŽP konkrétní opatření ukládá lesní zákon vlastníku lesa. Pokud ten udělil souhlas k založení a provozu vnaidišť, byl by povinen jej odejmout, pokud by škody v okolí vnaidišť byly vyšší než škody vzniklé při netlumení počtu zvěře včetně využívání vnaidišť, případně by byl povinen učinit jiné opatření, pokud by návny shledal nadměrnými. Pokud tak vlastník lesa neučinil, zjevně o posouzení míry škod při odbornosti svých pracovníků uvážil jinak než kontrolní orgán.

Správní orgány ani soud se dále nezabývaly tím, zda protiprávnost není vyloučena existencí krajní nouze. Nebezpečí škod způsobených černou zvěří nelze odvrátit jinak než odstřelem. Poměr škod způsobených černou zvěří a vnaidišti by bylo možno posoudit jen znalecky. Správní orgán se měl zabývat i výkazem odstřelu černé zvěře a vyslechnout k této otázce stěžovatele.

Správní rozhodnutí pracuje s termíny „nestandardní způsob“, „nepřiměřený způsob“, „nepřiměřené množství“, aniž by vysvětlovalo, co je způsobem standardním či jaké množství je přiměřené. Vzhledem k tomu, že to není stanoveno žádným předpisem, šlo o správní uvážení, které ovšem nemůže být bezbřehé. Městský soud toto uvážení nehodnotil v mezích nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 361/2000. Výsledkem stěžovatele i lesníků mohl správní orgán zjistit, že výše škody není ani tak závislá na množství krmiva na vnaidišti, ale na množství černé zvěře v honitbě. Nadměrným zakrmováním lze totiž dosáhnout zvýšení počtu černé zvěře v honitbě, se současným poklesem stavu v okolních honitbách. To správní orgán nezjišťoval.

Dalším důkazem nadměrného množství krmiva je, že na vnaidišti hnije či plesniví, což nebylo zjištěno.

Třebaže stěžovatel v žalobě výslovně nenapadl výši pokuty, považuje za pochybení městského soudu, že tuto otázku ponechal bez povšimnutí. Pokud volná úvaha správního orgánu neměla potřebný skutkový základ, nemohly být ani dostatečné podklady k vyměření pokuty (k tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 123/2009).

Ze všech těchto důvodů požaduje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil souhlas vlastníka lesa za nerozhodný, protože důvodem uložení pokuty bylo ohrožení životního prostředí, jehož ochrana je veřejným zájmem. Ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČÍŽP nechrání před ohrožením a poškozením vlastníky lesa, ale les jako složku životního prostředí. Kromě toho není jasné, zda má stěžovatel na mysli souhlas vlastníka lesa, nebo povolující správní akt, který tu není.

Stěžovatel nijak nedokládá, že by škody na lese jako složce životního prostředí byly nižší než škody, jimž zabránil na polních plodinách. Porovnání těchto škod ani nebylo předmětem řízení, zákon ostatně ani nestanoví prioritu jedné škod vůči druhým. Pokud jde o vyjádření míry užitého množství krmiva, nasvědčuje nadměrnému množství to, že zůstávalo na místech zčásti nespotebováno a na ploše několika set metrů čtverečních tvořilo vrstvu 5 - 10 cm vysokou, v důsledku čehož docházelo k dlouhodobému poškozování stromů ohryzem a čerstvým loupáním kůry, lesní půda byla rozbahněná a rozrytá, bez vegetace či s nitrofilní vegetací. Důsledkem množství krmiva nastal poruchový stav, což městský soud řádně vyhodnotil.

Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že kasační stížnost se opírá o jiné důvody než žaloba. Závěrem odkazuje na důvody svého rozhodnutí s tím, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Žalovaný upozorňuje, že důvody kasační stížnosti překračují rozsah předchozí žaloby. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, ač tak učinit mohl. Tato nepřípustnost se týká i jednotlivých kasačních důvodů. V daném případě kasační stížnost nad rámec žaloby poukazuje na širší okruh rozhodných právních předpisů; v tom ovšem navazuje na argumenty uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku. Kasační stížnost směřuje proti němu, což zčásti vytváří prostor pro uplatnění kasačních námitek neobsažených v žalobě. Žalobou byl mj. vytýkán nedostatečně zjištěný skutečný stav věci, neprovedení navržených důkazů, neprovedení výslechu stěžovatele, schválení vnaidišť vlastníkem, nevysvětlení pojmů, které jsou základem deliktu, nezjištění existence zavinění. Kasační stížnost se v tom se žalobou ve velké míře shoduje, pouze je v ní poprvé tvrzeno, že a které osoby měly být ve správním řízení vyslechnuty, případně že měl být proveden znalecký

posudek, že měla být vážena míra následků deliktu při porovnání s újmou způsobenou neregulováním množství černé zvěře včetně hodnocení stavu krajní nouze, že mělo být váženo vyvinění v důsledku souhlasu vlastníka lesa se zakládáním vnaďišť, a nakonec nedostatek příčinné souvislosti mezi existencí vnaďišť a poškozením stromů způsobem neodpovídajícím běžnému chování černé zvěře. Kasační stížnost tedy obsahuje námitky, které jsou z důvodů § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné, a kasační soud se jimi nemůže zabývat. Kasační stížnost ovšem obsahuje i důvody přípustné a v jejich rámci bude kasační stížnost posuzována.

Důvodnost přípustných kasačních námitek pak zdejší soud posoudil v mezích § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je v určité míře důvodná. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti předesílá, že jí mj. podává i pro kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž cituje znění tohoto ustanovení, aniž by ovšem specifikoval, zda rozsudek považuje za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, či pro nedostatek důvodů a v čem tyto vady spatřuje. To není překážkou přezkumu, neboť k nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Přitom vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 7, a další).

V daném případě ovšem kasační soud neshledal, že by napadený rozsudek městského soudu byl nesrozumitelným, že by odůvodnění nebylo oporou výroku, či že by byla opomenuta některá ze žalobních námitek. Nesouhlas stěžovatele se závěry vyslovenými v důvodech rozsudku směřuje ke kasačnímu důvodu podle § 103 písm. a) s. ř. s., o němž bude pojednáno níže.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v sobě zahrnuje i jiné vady řízení před soudem, mohly-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Zde stěžovatel poukazuje na postup soudu, který se nad rámec žaloby nezabýval výší uložené pokuty. Přitom v žalobě skutečně její výši nenapadl; ostatně v žalobě tvrdil, že se sankcionovaného správního deliktu vůbec nedopustil.

Krajský soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. napadené správní rozhodnutí přezkoumává v mezích žalobních bodů; přezkum tedy stojí na zásadě dispoziční. Mimo rámec žalobních bodů soud podle § 76 odst. 1 písm. a), odst. 2 s. ř. s. přihlíží jen k závažným vadám, jako je nepřezkoumatelnost či nicotnost správního rozhodnutí (k tomu srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se nezabýval kritérii pro určení výše pokuty stanovenými v § 5 odst. 1 zákona o ČÍŽP. Stejně tak moderovat nepřiměřenou výši pokuty by krajský soud mohl jen na návrh žalobce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), jenž ovšem podán nebyl.

Stěžovatelův odkaz na rozsudek tohoto soudu sp. zn. 4 Ads 123/2009 je nepřipadný. Stěžovatelem tvrzený nedostatek skutkového základu pro volné uvážení o pokutě za správní delikt lze ovšem chápat jako výtku proti úplnosti zjištěného skutečného stavu věci správním orgánem spadající pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jehož důvodnost bude rovněž dále posuzována.

Ve vztahu ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je však třeba uzavřít, že naplněn nebyl.

Pro posouzení důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. je třeba uvést rozhodné skutečnosti ze správního spisu.

Dne 24. 6. 2011 Oblastní inspektorát ČÍŽP oznámil zahájení kontroly vztahující se k nadměrným škodám v honitbě „Církevní“, a to na den 13. 7. 2011 na Městském úřadu H. Oznámení bylo doručeno stěžovateli, který se z jednání omluvil z důvodů pracovní neschopnosti a navrhl přeložení na pozdější termín, aby se mohl zúčastnit. Termín pak byl změněn na 6. 9. 2011, stěžovatel se opět omluvil s tím, že jeho léčení potrvá několik dalších týdnů, ovšem že se chce jednání zúčastnit, a proto navrhuje jeho odročení. ČÍŽP na to reagovala sdělením, že odročení není žádoucí, neboť v zimním období nebude možné objektivní posouzení z důvodů změny klimatických podmínek. To stěžovatele vedlo k podání námítka podjatosti. Kontrola byla provedena dne 6. 9. 2011 a kromě dvou pracovníků inspekce se jí zúčastnili i lesní správce a revírník za Lesy ČR. V protokole jsou podrobně popisovány škody zjištěné v jednotlivých porostních skupinách v červnu 2011 s konstatováním shodného stavu při této kontrole včetně vyjádření pracovníků

Lesů ČR o souhlasu s existencí vnaďišť v minulosti včetně opakovaného upozornění uživateli honitby na nevhodné vnaďení a vysoký stav jelení zvěře v honitbě. Konstatováno je i sdělení těchto pracovníků, že v roce 2009 byla na vnaďišť navedena vyšší vrstva nakvašené kukuřice. V závěru protokolu je uveden shodný názor přítomných o negativním ovlivnění stanovištních podmínek lesního ekosystému nadměrným vnaďením prováděným nepřipustným způsobem v rozporu s § 13 odst. 1 lesního zákona. K protokolu je připojena fotodokumentace pořízená téhož dne.

Nato bylo se stěžovatelem jako s uživatelem honitby zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty a byla mu stanovena lhůta 15 dnů k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Podotknout je třeba, že současně a v témže spise bylo vedeno i řízení ve věci zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě, přičemž podaná vyjádření se ve vztahu k oběma řízením často prolínají. Stěžovatel ve stanovené lhůtě polemizoval s účinností výzvy zasláné mu shodně s rozhodnutím o jeho námitce podjatosti a proti výzvě i rozhodnutí o námitce se odvolal. Následně zaslal věcné vyjádření, v němž popřel poškození lesní půdy i provádění nestandardního vnaďení, které ostatně není nijak upraveno, v dalším podání namítl protiprávnost kontroly prováděné za jeho nepřítomnosti a odmítl jakékoliv své protiprávní jednání. Po zamítnutí podaných odvolání stěžovatel pokračoval stížností a novou námitkou podjatosti. Do řízení se jako účastníci ohlásili K. B. a Mgr. M. E. s tvrzením, že se jich obě řízení dotýkají, neboť na základě smlouvy s uživatelem honitby v ní vykonávají právo myslivosti včetně vnaďení; ČIŽP rozhodla, že K. B. je účastníkem řízení ve věci zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě, o ostatním účastenství postupně rozhodla negativně.

Spis obsahuje smlouvu o nájmu honitby „Církevní“ uzavřenou mezi Lesy ČR, s. p., a stěžovatelem dne 12. 5. 2003 včetně dodatku č. 1 ze dne 9. 11. 2004. V části VII bod 1 smlouvy je mj. uvedeno, že zařízení pro přikrmování zvěře (ve výčtu jsou uvedena i vnaďišť) může nájemce budovat pouze se souhlasem pronajímatele, podle bodu XIII této smlouvy se souhlas uděluje zásadně písemně, přičemž jakákoliv jiná vyjádření a stanoviska pronajímatele nesplňující podmínku písemnosti nevyvolávají právní účinky. Dále spis obsahuje rozhodnutí o uznání honitby „Církevní“ ze dne 3. 3. 2003, včetně seznamu mysliveckých zařízení a návrhu plánu mysliveckého záměru v této honitbě.

Spis obsahuje záznam z řízení o uložení zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě ze dne 18. 4. 2012 mj. o tom, že dne 17. 4. 2012 navštívili inspektoři K. B. v bydlišti a zjistili od něho, že má od uživatele honitby povolenku k lovu a že o návozu velkého objemu kukuřice ví jen to, že k němu došlo jednou v minulosti ze strany myslivců z USA.

Stěžovateli jako účastníkovi řízení byla usnesením ze dne 27. 4. 2012 stanovena lhůta 10 dnů k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel reagoval námitkou podjatosti a návrhem na delegaci, přičemž správnímu orgánu vytkl, že přehlíží jeho návrhy důkazů a zejména jeho vlastní výpověď. K jednání se sice pro špatný zdravotní stav nemohl dostavit, ale mohl být vyslechnut v místě bydliště, stejně tak měli být řádně vyslechnuti pan B. a pan E. Ke své odpovědnosti se vyjádřil negativně.

Nato bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o uložení pokuty. V něm je mimo popisu skutkového stavu zjištěného kontrolou odkaz na vyjádření pracovníků lesního závodu N. o nevhodném způsobu vnaďení a závěr, že je zřejmé, že nestandardním vnaďením došlo k negativnímu ovlivnění lesního ekosystému. Nadbytečně a obsáhle jsou znovu popisovány návrhy na vstup výše uvedených osob do řízení, námitky podjatosti a rozhodnutí o těchto návrzích. Odpovědnost uživatele honitby je v závěru rozhodnutí vztahována k § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a výše pokuty je zdůvodněna poukazem na rozsah škod, umístění některých vnaďišť ve II. a III. zóně CHKO a na druhé straně maloplošným charakterem vnaďišť s omezeným lokálním dopadem na lesní ekosystémy. Podané odvolání bylo pouze vznesením nesouhlasu s rozhodnutím s tím, že bude doplněno po zlepšení zdravotního stavu. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí označil za nesporné zjištění používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa a vyšší pokuty označil za přiměřenou a řádně zdůvodněnou.

Posouzení důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. je v daném případě provázáno a vychází z následující rozhodné právní úpravy.

Stěžovatel byl postižen pro správní delikt podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, jehož se dopustí fyzická nebo právnická osoba, která svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používá lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Správní orgány označily za porušené povinnosti stanovené v § 11 odst. 1, 4 lesního zákona. Tato ustanovení ukládají komukoliv počínat si tak, aby nedocházelo k poškození lesa, a zapovídají užití lesních pozemků bez povolení k jiným účelům. Ochrana lesních pozemků je pak upravena v § 13 odst. 1 lesního zákona. Krajský soud shodně se správními orgány dovedl odpovědnost stěžovatele poukazem na § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti, podle něhož je uživatel honitby povinen hradit škodu způsobenou v honitbě při provozování myslivosti a na honebních pozemcích. K tomu odkázal i na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 521/16.

Jak správní orgány, tak i krajský soud tedy odpovědnost stěžovatele za správní delikt vážou k odpovědnosti za škody plynoucí z § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti. Odpovědnost uživatele honitby podle tohoto ustanovení je odpovědností objektivní a stíhá jej bez ohledu na to, zda škody vznikly běžným výkonem myslivecké činnosti či činností excesivní. Odpovědnost za škodu ovšem neznamená

automaticky i odpovědnost za správní delikt. Úvaha žalovaného i krajského soudu je v tomto směru nesprávná.

Stěžovatel byl postižen za delikt spočívající v jeho konání nebo opomenutí při neoprávněném užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů s důsledkem ohrožení či poškození životního prostředí. Dokonce již za předchozí právní úpravy, která u tohoto deliktu výslovně nepředpokládala konání či opomenutí, vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2004, č. j. 5 A 42/2002 - 43, publ. pod č. 846/2006 Sb. NSS, že „(p)ředpokladem vzniku deliktní odpovědnosti podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, je protiprávní činnost, v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsobu uvedenými pod písmeny a) – d). Takové činnosti se nepochybně může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný dovozoval odpovědnost žalobce bez dalšího toliko z odpovědnosti žalobce za stav majetku a za způsob hospodaření s ním a z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod, a učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.“ Obdobně se vyslovil i rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007 - 141, publ. pod č. 1727/2008 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení „(u)stanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (účinnost od 17. 8. 2008), ve slovech „svojí činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí. Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.“. Tím spíše po novele zákona o ČIŽP, která výslovně stanoví, že daného správního deliktu se lze dopustit jednáním nebo opomenutím, nelze dovozovat, že byl naplněn jen tím, že nastala škoda, za niž je někdo podle § 52 zákona o myslivosti odpovědný (pozn. NSS: zákonodárce v novele užil pojmu „jednání“ zjevně ve významu „konání“). K naplnění skutkové podstaty deliktu a k vyvození odpovědnosti za něj tak musí být prokázáno nejen neoprávněné užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkce lesů spojené s ohrožením či poškozením životního prostředí v lese, ale současně i konání či opomenutí delikventa, v jehož důsledku protiprávní stav nastal.

V daném případě se však správní orgány soustředily zejména na tyto následky, které lze považovat za dostatečně zdokumentované, nikoliv ovšem na prokázání odpovědnosti stěžovatele jako uživatele honitby, tedy na to, v čem spočívalo jeho deliktní konání nebo opomenutí.

Správní orgán I. stupně ve vymezení skutku uvedl, že uživatel honitby vnařil zvěř na vnařistích nestandardním způsobem a totéž umožnil jiným osobám, přičemž nestandardnost měla spočívat v nepřipustném způsobu nasypání nadměrného množství jadrného krmiva na lesní půdu mezi stromy. Není podstatné, že zákon nikde nevymezuje pojem „vnařistě“. Tento pojem lze zaznamenat ve stěžovatelem označené metodické instrukci Ministerstva životního prostředí č. 5/2011, ZP 22/11 a dále např. v řadě nařízení zřizujících přírodní rezervace. Je mnoho pojmů nevymezených zákonem, které jsou určitým nepochybným způsobem vnímány. Vnařistě pak lze nejspíše chápat jako myslivecké zařízení sloužící k přikrmování zvěře za účelem usnadnění jejího lovu. Skutečnost, že jsou obvykle určena černé zvěři, neznamená, že nepřitahují i jinou zvěř, která se tak podílí na škodách v jejím okolí (v rozhodnutí správního orgánu jsou konstatovány stopy jelení, srnčí a černé zvěře). Ostatně kasační námitka o chování černé zvěře na vnařistích a v jejich okolí je námitkou poprvé uplatněnou až v kasační stížnosti, a tudíž nepřipustnou. Stejně tak nelze stěžovateli přisvědčit v názoru, že není-li stanoven standardní a přípustný způsob vnařování, nelze stavět rozhodnutí na tom, že užitý způsob byl nestandardní a nepřipustný. Lesní pozemky, na nichž došlo ke škodám, byly současně honitbou, tedy je na nich přípustný výkon myslivosti. Myslivost je nepochybně spojena i se škodami způsobenými zvěří, ostatně proto zákon upravuje odpovědnost za tyto škody. Za standardní způsob zakládání vnařistí by bylo možno považovat postup, při němž dochází k naplnění předpokládaného účelu při současné eliminaci neúměrných škod. Je ovšem pravdou, že správní orgán úvahu o nepřipustnosti a nestandardnosti postupu při zakládání vnařistí v daném případě v rozhodnutí neuvedl, což je na újmu jeho řádného odůvodnění (ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2014 Sb., správní řád), a tím i jeho přesvědčivosti. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl vlastní úvahu o postupu odporujícím péči řádného hospodáře obvyklé v dané honitbě, již by bylo lze obecně rovněž přitakat.

Důvodná je ale stěžovatelova námitka o absenci prokázání jeho odpovědnosti za delikt, tedy jeho konání či opomenutí. Správní rozhodnutí I. stupně ve výroku uvádí, že se uživatel honitby daného jednání dopustil zčásti sám, zčásti protiprávní jednání umožnil jiným osobám. K prokázání tohoto tvrzení ovšem rozhodnutí obsahuje jen poukaz na vyjádření pracovníků lesní správy, že v roce 2009 byla na rozhodná místa navezena nakvašená kukuřice, a zjištění, že se tam stále nachází. Spis pak obsahuje pouze toto obecné vyjádření obsažené v protokole o kontrole a dále záznam o vyjádření K. B. v jiném správním řízení, že v minulosti byla na vnařistě navezena kukuřice myslivci z USA. Takové podklady rozhodně nejsou dostatečné pro závěr, že k naplnění skutkové podstaty daného deliktu došlo jednáním stěžovatele; on

sám popřel, že by se na dané situaci jakkoliv podílel. Na tom, že se jednalo jeho vlastní konání, však zčásti stojí výrok správního rozhodnutí. Opomenutí z jeho strany sice vyloučeno není, nicméně rozhodnutí nekonkretizuje, v čem mělo spočívat a o jaké důkazy se takový závěr opírá.

Správní rozhodnutí musí stát na podkladech opatřených v souladu s § 50 a § 51 správního řádu. Účastníci řízení mají sice podle 36 odst. 1 správního řádu právo navrhnout důkazy a podle § 52 správního řádu dokonce i povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, správní orgán jimi ovšem není vázán. Neprovedení navržených důkazů správním orgánem je možné pouze tehdy, jsou-li ve vztahu k předmětu řízení nepotřebné nebo nadbytečné, nebo když nejsou způsobilé prokázat rozhodné skutečnosti - tedy v případě deliktu za situace, že má jeho skutkovou podstatu i odpovědnost delikventa dostatečně prokázanou jinak; tak tomu v daném případě nebylo.

Stěžovatel správnímu orgánu rovněž žalobou vytýkal, že nebylo vyhověno jeho požadavku, aby byl v řízení vyslechnut, krajskému soudu pak, že jeho výsledek považoval za nadbytečný. Podle § 36 odst. 2 správního řádu má účastník řízení právo vyjádřit v řízení své stanovisko, podle odst. 3 téhož ustanovení mu musí být dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. K tomu byl stěžovatel správním orgánem vyzván písemně. V případě odpovědnosti vyvozované vůči fyzické osobě by bylo jistě vhodnější osobní vyjádření účastníka řízení k věci před správním orgánem, neboť to by mohlo být spojeno s kladením dotazů na vznik zjištěného skutkového stavu. Komplikací zde ovšem byl zdravotní stav stěžovatele, který mu neumožnil osobní účast při úkonech správního orgánu. Není sice vyloučeno, aby byl stěžovatel slyšen u sebe doma, není to však pravidlem, a téhož výsledku (vyjádření k věci) bylo možno dosáhnout i písemně. K písemnému vyjádření stěžovatel možnost měl a je věcí jeho úvahy, do jaké míry tuto možnost využil. Byť je při zahájení řízení o uložení sankce přirozené, že účastník řízení obvinění vyvrací, není k tomu povinen; je věcí správního orgánu, aby mu delikt prokázal. Stejně tak nedoplnění odvolání k výzvě má význam v tom, že se účastník řízení připraví o vymezení rámce přezkumu konkrétními důvody (ust. § 89 odst. 2 správního řádu). Argumentaci stěžovatele o porušení jeho procesních práv proto kasační soud nepřisvědčil.

I přes neúspěšnost některých kasačních tvrzení je zřejmé, že kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. naplněny byly. Správní orgány neměly dostatek podkladů pro závěr o tom, že škodlivý stav nastal v důsledku konání či opomenutí stěžovatele, a městský soud měl pro tyto nedostatky rozhodnutí žalovaného zrušit. Právní úvaha o naplnění skutkové podstaty správního deliktu stojící na existenci rušivého stavu a jeho důsledcích pouze ve spojitosti s odpovědností uživatele za škody způsobené výkonem myslivosti rovněž neobstojí. Zjištěné nedostatky pak jsou spojeny zejména s řízením před správním orgánem I. stupně.

Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Podle odst. 2 písm. a) téhož ustanovení současně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně, neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody. Věc se za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací žalovanému k dalšímu řízení, při němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

(...)

I. Plnění funkcí lesa na lesním pozemku

II. Navezení zeminy na lesní pozemek

k ustanovení § 4 písm. a), § 5 odst. 2, § 13 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů

k ustanovení § 1, § 8 odst. 2 písm. c), § 13, § 32 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění v rozhodné době

k ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

I. Jádrem sporu je posouzení toho, zda výše popsanou závázkou terénní deprese zeminou stěžovatel porušil § 13 lesního zákona, tedy zda lesní pozemek nevyužil k jiným účelům než k plnění funkcí lesa. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že tomu tak skutečně bylo. Navezení zeminy ze stavby hvězdárny a skrývky z písničku do lesa nenapomáhá plnění funkcí lesa a nikterak nerozvíjí žádnou z jeho funkcí, ať už produkčních či mimoprodukčních.

II. Stěžovatel staví svou obranu na tom, že měl v úmyslu v lokalitě vytvořit lesní louku a malé jezírko, plnící rekreační funkci lesa. Za plánování tohoto záměru však žádnou pokutu nedostal. Pokutu dostal za navezení cca 1 000 m³ výše popsané zeminy do lesa. Z ničeho přitom nevyplývá, že navezení zeminy do lesa bylo již součástí realizace jím tvrzeného záměru a že tímto krokem přispěl k plnění rekreační funkce lesa.

III. Podle Nejvyššího správního soudu tak chybí dostatečně zřetelná spojitost mezi navezením zeminy a vytvořením lesní louky s jezírkem, a to zejména z časového hlediska. Zatímco první stěžovatel již realizoval, druhé zůstalo v rovině tvrzení. Není tak vůbec zřejmé, kdy a v jaké podobě k realizaci uvedeného záměru dojde. To zároveň ztěžuje až znemožňuje posouzení toho, do jaké míry bude tvrzený záměr naplňovat funkce lesa.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2016, č.j. 10 As 261/2015-40)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu.

Ze zápisu ze šetření České inspekce životního prostředí (dále jen „Inspekce“) ze dne 16. 4. 2013 vyplývá, že na lesním pozemku p. č. 568/1 v k. ú. B. byla historicky vytvořena terénní deprese, jejíž hloubka v porovnání s okolním terénem místy dosahovala až dvou metrů. V nejhlubších částech se stabilně vyskytovaly mělké tůně bez odtoku vody. Tato lesní lokalita byla dlouhodobě ponechána samovolné sukcesi, díky které se zde rozvinulo rostlinné společenstvo různověkých řídků až soliterně rostoucích stromů, které byly v blízkosti tůní doplněny křovinatým porostem, zejména vrbami. Ze zvláště chráněných živočichů byl v lokalitě opakovaně pozorován čolek velký a čolek horský. Zjištěna byla i přítomnost dalších zvláště chráněných živočichů – skokana skřehotavého, čolka obecného, ještěrky obecné, ještěrky živorodé a ropuchy obecné. Inspekce zjistila, že tato terénní deprese byla z větší části zavezena zeminou. Zemina byla navážena a rovnána těžkou technikou tak, aby její povrch plynule navazoval na okolní terén. Navážkou byly výrazně zasaženy nejen břehy tůní, ale i samotné tůně.

Dne 19. 4. 2013 Inspekce provedla u stěžovatele kontrolu dodržení zákonnosti při navážení zeminy na uvedený pozemek. Zjistila, že vlastníkem pozemku je Statutární město a že stěžovatelovo právo hospodařit na pozemku je založeno nájemní smlouvou. Ředitel stěžovatele uvedl, že zavezení lokality provedl stěžovatel, a to v rámci likvidace následků větrné kalamity z července 2012 a sněhové kalamity z března 2013. V jejich důsledku mělo dojít k pádu velké části stromového patra a k odclonění dna zmíněné terénní deprese, na kterém se odhalily staré odpady, zejména kusy betonu, z doby před založením stěžovatele. Odhadl, že stěžovatel na pozemek navezl cca 1 000 m³ zeminy. Cílovým stavem v lokalitě má podle něj být lesní louka s jezírkem v jihovýchodním rohu pozemku vhodná mj. k rekreaci návštěvníků lesa. Ředitel stěžovatele dále uvedl, že navezená zemina pochází částečně ze stavební lokality u hvězdárny (spodní patro navážky) a zbytek tvoří písčito-jílová složka ze skrývky z písničky (svrchní patro navážky). Tato vrstva má být oseta travinami a v západním rohu má být zachován, resp. obnoven lesní porost.

Stěžovatel v průběhu správního řízení předložil Inspekci posudek Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti ze dne 19. 8. 2013, podle něhož měl odebraný vzorek půdy z pozemku mírně alkalickou reakci. Dále je v něm uvedeno, že „takto vysoké pH je v lesních půdách naprosto ojedinělé a z hlediska pěstování lesa je to již mimo optimum v podstatě všech domácích lesních dřevin. Přesto existují druhy lesních dřevin, které mírně alkalickou půdu tolerují“. V závěru posudku je konstatováno, že půda použitá k zavezení obsahuje dostatek důležitých živin v přístupné formě, s výjimkou fosforu. Dřeviny jako bříza, borovice, osika, akát a dub zimní vyskytující se dle lesního hospodářského plánu na daném pozemku jsou podle posudku schopné na takové půdě růst.

Dne 26. 9. 2013 Inspekce rozhodnutím čj. ČIŽP/45/OOL/SR01/1306056.011/13/KMB udělila stěžovateli pokutu ve výši 120 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že v období od poloviny března 2013 do poloviny dubna 2013 použil lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa na lesním pozemku p. č. 568/1 v k. ú. B. Na tomto pozemku měl stěžovatel nezákonně uložit cca 1 000 m³ zeminy a provést terénní úpravy, aniž by měl k takové činnosti příslušné povolení orgánu státní správy lesů. Tímto jednáním měl porušit § 13 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Podle Inspekce se svým

jednáním dopustil správního deliktu podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o Inspekci“).

Stěžovatel napadl rozhodnutí Inspekce odvoláním, v němž namítl, že odstraňoval následky kalamity a vytvářel lesní louku a malé jezírko, což musí být považováno za naplnění účelu plnění funkce lesa. Nejednalo se tedy o porušení § 13 lesního zákona, neboť odstranění následků kalamity a další provedené úpravy předcházející vzniku lesní louky spadají pod mimoprodukční funkci lesa a jsou zcela v souladu s požadavky na plnění jeho rekreační funkce. Stěžovatel zdůraznil, že se jedná o příměstský les, u něhož je upřednostněna rekreační funkce před hospodářskou logické a žádoucí.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013, čj. 1797/550/13-Hr 75786/ENV/13, snížil udělenou pokutu na 60 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí Inspekce potvrdil. Úvodem svého posouzení uvedl, že les na dotčeném pozemku patří do kategorie příměstských a dalších lesů se zvýšenou rekreační funkcí ve smyslu § 8 odst. 2 písm. c) lesního zákona; u tohoto druhu lesa je akcentována jeho rekreační funkce, aniž by však byly zcela potlačeny funkce další. Žalovaný konstatoval, že dotčený pozemek byl postižen větrnou a sněhovou kalamitou. Stěžovatel měl podle § 32 odst. 2 lesního zákona poškozený porost vytěžit, což splnil. Také měl po odstranění následků kalamity zahájit obnovu lesního porostu tam, kde jej lesní hospodářský plán předpokládá. Tomu bránil stav terénu (v minulosti navezené kusy betonu), který bylo nutno nejprve upravit. Stěžovatel však nepřistoupil k odvozu materiálu, nýbrž zarovnal terén zavážkou zeminy o výšce 0,5 až 2 metry na plochu o rozloze cca 0,5 ha.

Tím, vzhledem k dlouhodobému předpokládanému sesedání zemin, oddálil možný termín zahájení zalesňování. Stěžovatel tak výrazným způsobem změnil charakter dotčeného pozemku, neboť z terénní deprese vytvořil rovinatou louku, původní kyselou lesní půdu překryl vysokou vrstvou půdy mírně alkalické, v důsledku čehož změnil vodní režim na pozemku a oddálil možnost jeho zalesnění o několik dalších let. Žalovaný tak přisvědčil Inspekci, že provedený zásah vybočil z rámce běžného hospodaření. Proto se na něj nevztahuje vyloučení ze zákazu uvedeného v § 20 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 20 odst. 4 lesního zákona. Hospodaření v lese nelze zcela omezit pouze na podporu jeho rekreační funkce, neboť to by ad absurdum znamenalo, že v zájmu návštěvníků lze z lesa postupně vybudovat lesopark nebo postavit v něm ubytovací zařízení. Masivní navážku zeminy provedenou stěžovatelem není možné považovat za povolenou terénní úpravu. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatel navážkou výkopové zeminy v relativně vysoké vrstvě zakryl původní lesní půdu, čímž zasáhl do ekologicko-stabilizační, půdoochranné a vodohospodářské funkce lesa a oddálil možné zalesnění. Tím došlo k faktickému omezení využití pozemků pro plnění funkce lesa, a proto je naplněn i požadavek neoprávněnosti ve skutkové podstatě podle § 4 písm. a) zákona o Inspekci. O udělení výjimky podle § 13 odst. 1 lesního zákona stěžovatel požádal až dne 13. 5. 2013, tj. po provedení zásahu. Neutěšený vzhled lokality byl vzat v potaz, ale stěžovatel měl i jinou možnost, jak se s ním vypořádat. K výši sankce žalovaný uvedl, že neoprávněným zásahem došlo pouze k omezení, nikoli odnětí funkce lesa. Pozemek může být znovu zalesněn, což dokládá posudek ze dne 19. 8. 2013. Navíc byla délka trvání protiprávního stavu relativně krátká – zemina byla navážena od poloviny března do poloviny dubna a dne 14. 6. 2013 nabyla právní moci výjimka ze zákazu využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům. Proto žalovaný snížil výši pokuty na polovinu.

Řízení před městským soudem.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že postupoval zcela v souladu s lesním zákonem. Ten vedle produkčního přínosu lesů upravuje i jejich mimoprodukční přínos, kam spadá i jejich rekreační funkce. S ní bylo jednání stěžovatele zcela v souladu, a to také proto, že se jedná o příměstský les, u něhož je rekreační funkce prioritní. Tvzení, že možnost zalesnění pozemku byla oddálena o několik let, bylo v přímém rozporu se závěry posudku Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti. Stěžovatel také zdůraznil, že kalamitou postižená část, na níž provedl terénní úpravy, má rozlohu cca 0,5 ha. Stěžovatel přitom obhospodařuje pozemky určené k plnění funkce lesa o výměře 3 684 ha. Úprava takto zanedbatelné plochy nemůže mít žádný vliv na plnění funkcí lesa jako celku. Rozsah zásahu byl zcela zanedbatelný, což správní orgány nevzaly v potaz. Navíc na části pozemku o rozloze 0,16 ha bylo již před kalamitou bezlesí. Podle stěžovatele byl zákon vyložen extenzivně a nebyly šetřeny jeho práva a oprávněné zájmy, neboť nemohl sám rozhodnout, jaké metody při obhospodařování vlastního majetku využije a kterou funkci lesa na daném pozemku upřednostní. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil. Zároveň navrhl, aby bylo upuštěno od udělení sankce, případně aby byla v zákonem stanovených mezích snížena.

Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. V první řadě se neztotožnil se stěžovatelem, že by bylo rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné či nepřezkoumatelné z jiného důvodu. Za stěžejní označil stěžovatelovu námitku, že provedenou navážkou zeminy nedošlo k porušení § 13 odst. 1 lesního zákona. Městský soud dovodil, že každý zásah, který ztěžuje přirozenou obnovu lesa nebo jí zabraňuje, je zákonem zakázán. Stěžovatel podle svého vyjádření zamýšlel sanaci lesního pozemku postiženého kalamitou

a odpadovou zátěží s tím, že dané území bude přeměněno na lesní louku, plnicí rekreační funkci. Podle městského soudu bylo ale zřejmé, že za stavu, kdy by tento lesní pozemek dále existoval jako lesní louka, by sotva mohl plnit ostatní funkce lesa, které jsou pojmově spjaty s dřevním porostem a jeho přirozeným prostředím - lesní půdou. Jednání stěžovatele je proto třeba posoudit jako využití pozemku k jiným účelům než k plnění funkcí lesa v rozporu s § 13 odst. 1 lesního zákona. Velikost plochy dotčené závazkou nemá vliv na posouzení protiprávnosti zásahu, naopak je jí třeba zohlednit při rozhodování o sankci. Závěry o narušení ostatních funkcí lesa jsou podloženy odborným posudkem, z něhož plyne, že zemina navezená na lesní pozemek je cizorodá a v lesním prostředí ojedinělá, třebaže obnově dřevního porostu nebrání. Nejedná se tudíž o lesní půdu. Zavezení původního povrchu lesního pozemku odlišnou zeminou znamená narušení půdoochranné funkce lesa i dosavadních vodních poměrů. Pozemek přetvořený na lesní louku ztratil charakter lesa. Stěžovatel netvrdil, že by byla uložena pokuta zjevně nepřiměřená a svůj návrh na její snížení blíže nezdůvodnil. O tomto návrhu proto městský soud nerozhodl, neboť stěžovatel nesplnil požadavky, které na formulaci moderačního návrhu klade zákon.

Kasační stížnost a další podání účastníků.

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností odkazující na důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele městský soud zejména pochybil tím, že celé své rozhodnutí postavil na názoru, že les jsou pouze plochy s lesními porosty - stromy, a nikoliv také plochy, na nichž se z nejrůznějších důvodů porosty nenachází. Tím ignoroval § 3 lesního zákona, od čehož se pak odvíjel jeho chybný výklad § 13 a dalších ustanovení lesního zákona. Stěžovatel trvá na tom, že neporušil žádné ustanovení lesního zákona. Lesní zákon pamatuje i na rekreační funkci jakožto jednu z mimoprodukčních funkcí lesa, což je obzvláště relevantní v případě dotčeného lesa, který patří do kategorie příměstských lesů.

Velikost lesní louky v poměru k velikosti obhospodařovaných lesů není nepodstatná, jak se městský soud domníval. Kalamitou postižená část, na níž byly stěžovatelem provedeny terénní úpravy, má rozlohu cca 0,5 ha. Na 0,16 ha plochy bylo navíc bezlesí již před kalamitou. Celkově stěžovatel obhospodařuje lesní pozemky o rozloze asi 3 776 ha.

K úpravám tedy došlo na 0,13 % jím obhospodařovaného území. Úprava této plochy nemůže mít žádný vliv na plnění funkcí lesa jako celku, a to ani na funkce vodohospodářské, půdoochranné a ekologicko-stabilizační. Rozsah zásahu je tedy zanedbatelný a není zřejmé, proč nemohla být preferována mimoprodukční funkce lesa před funkcí produkční. Bezlesí v dané lokalitě ve větším rozsahu, než předpokládal lesní hospodářský plán, nezpůsobil on, ale bylo důsledkem kalamity. Vzhledem k rozsahu zásahu se tudíž jedná o běžné hospodaření, což je zásadní pro posouzení viny za správný delikt.

Městský soud nedostal své povinnosti zakotvené v § 36 odst. 1 s. ř. s. a nepoučil stěžovatele o tom, že jeho návrh na moderaci pokuty nebyl dostatečně odůvodněn.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že odvození pojmu „běžné hospodaření“ z porovnání malé rozlohy zasaženého pozemku s celkovou rozlohou lesních pozemků obhospodařovaných stěžovatelem postrádá logiku. Tato argumentace totiž staví do nerovného postavení vlastníky rozdílných výměr lesních pozemků - vlastníci velkých výměr by mohli „běžně“ hospodařit způsobem, který by u malých výměr představoval celkovou likvidaci pozemků určených k plnění funkcí lesa. Lesní zákon v § 13 a § 20 nechrání jednotlivé vlastnické celky, ale les obecně. Pro výklad pojmu „hospodaření v lese“ není podstatná výměra pozemků, ale charakter činnosti na nich vykonávané. Terénní úpravy spočívající v návozu cca 1 000 m³ zeminy v mocnosti 0,5 m až 2 m, jímž byla zarovnána terénní deprese, nemohou být označeny za hospodaření v lese. Daná zemina je lesnímu prostředí cizorodá, mírně alkalická, schopná zalesnění až za cca 10 let. Rekreační funkci slouží implicitně i les bez jakýchkoli zásahů. Stěžovatel chápe podporu rekreační funkce lesa aktivně, jako budování rekreačních prvků, cest, odpočívadel apod. I tento přístup je možný. Není však přijatelné, aby takto pojímaná rekreační funkce na daném místě zcela potlačila jiné funkce lesa, zejména ekologicko-stabilizační a půdoochrannou. Funkce lesa by měly být vždy plněny současně, byť jedna může být zdůrazněna. Plnění funkcí lesa není závislé výhradně na existenci lesního porostu, ale zejména právě na přítomnosti cenné lesní půdy specifického složení a struktury, kterou stěžovatel svým zásahem zasypal. Proto má žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou.

Stěžovatel v replice namítl, že rekreační funkci lesa upřednostnil pouze při vybudování dané lesní louky na naprosto zanedbatelné ploše. Neučinil tím nic, co by poškodilo pozemky, na nichž hospodaří. Žalovaný ignoruje skutečnost, že před provedením terénních úprav se jednalo o zavezenou skládku, která žádnou z funkcí lesa neplnila. Po lesní kalamitě byl tento stav zřetelný. Na les je třeba nahlížet jako na celek a je jasné, že pokud dojde k vybudování lesní cesty, nemůže tato cesta ve stejnou chvíli plnit funkci produkční. Žalovaný opomenul, že před provedením terénních úprav se v dané lokalitě žádná lesní půda nevyskytovala.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Soud přezkoumal napadený rozsudek, přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem a žádné z výše uvedených pochybení v řízení před městským soudem neshledal.

Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje závěr správních orgánů i městského soudu, že porušil § 13 odst. 1 lesního zákona. Podle tohoto ustanovení musí být veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.

Jádrem sporu je posouzení toho, zda výše popsanou závazkou terénní deprese zeminou stěžovatel porušil § 13 lesního zákona, tedy zda lesní pozemek nevyužil k jiným účelům než k plnění funkcí lesa. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že tomu tak skutečně bylo. Navezení zeminy ze stavby hvězdárny a skřívky z písničku do lesa nenapomáhá plnění funkcí lesa a nikterak nerozvíjí žádnou z jeho funkcí, ať už produkčních či mimoprodukčních. Právě naopak, překrytí lesní půdy jakožto nenahraditelné složky lesního ekosystému uvedenou zeminou, jejíž alkaličnost charakterizoval i posudek předložený stěžovatelem jako neoptimální z hlediska růstu lesa, má ze své podstaty negativní dopady na plnění funkce lesa.

Stěžovatel staví svou obranu na tom, že měl v úmyslu v lokalitě vytvořit lesní louku a malé jezírko, plnící rekreační funkci lesa. Za plánování tohoto záměru však žádnou pokutu nedostal. Pokutu dostal za navezení cca 1 000 m³ výše popsané zeminy do lesa. Z ničeho přitom nevyplývá, že navezení zeminy do lesa bylo již součástí realizace jím tvrzeného záměru a že tímto krokem přispěl k plnění rekreační funkce lesa. Naopak z vyjádření stěžovatelova ředitele je zřejmé, že navezení zeminy bylo rychlou reakcí na kalamitu, která odkryla dno terénní deprese (viz str. 3 protokolu o kontrolním zjištění).

Tvrzený záměr vytvoření louky s jezírkem by se neobešel přinejmenším bez vyjádření orgánů veřejné správy (ať už stavebního úřadu, vodoprávního úřadu či orgánu ochrany přírody), které by stěžovatel byl povinen získat před započatím realizace svého záměru. Lze například poukázat na § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který zařazuje les mezi významné krajinné prvky. Les proto lze využívat pouze tak, aby nedošlo k ohrožení nebo oslabení jeho stabilizační funkce. U zásahu, který by mohl vést k ohrožení či oslabení této funkce si musí ten, kdo takový záměr zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Vytvoření louky s umělým jezírkem v lokalitě, kde se vyskytovaly stromy a tůně a kde byli podle šetření Inspekce opakovaně pozorováni chránění živočichové, přitom může představovat zásah, u něhož hrozí minimálně oslabení ekologicko-stabilizační funkce. Stěžovatel však žádné souhlasné stanovisko či jiný dokument, z něhož by vyplývalo, že navezení zeminy ze stavby a písničku bylo součástí realizace projektu lesní louky s jezírkem, nepředložil ani ve správním, ani v soudním řízení. Sám ředitel stěžovatele naopak uvedl, že žádný orgán ochrany přírody ani příslušný orgán státní správy lesů nekontaktoval (viz str. 3 protokolu o kontrolním zjištění). O výjimku ze zákazu užití lesních pozemků k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa stěžovatel požádal až dodatečně, v reakci na zahájené správní řízení.

Podle Nejvyššího správního soudu tak chybí dostatečně zřetelná spojitost mezi navezením zeminy a vytvořením lesní louky s jezírkem, a to zejména z časového hlediska. Zatímco první stěžovatel již realizoval, druhé zůstalo v rovině tvrzení. Není tak vůbec zřejmé, kdy a v jaké podobě k realizaci uvedeného záměru dojde. To zároveň ztěžuje, až znemožňuje posouzení toho, do jaké míry bude tvrzený záměr naplňovat funkce lesa. V případě přistoupení na stěžovatelovu argumentaci by se také klidně mohlo stát, že uplynou lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty podle § 5 odst. 2 zákona o Inspekci a k vytvoření lesní louky s jezírkem vůbec v dané době nedojde. Z právě uvedených důvodů se tedy nelze ztotožnit s kasační námitkou, že louka s jezírkem budou odpovídat požadavkům § 13 lesního zákona, neboť budou určeny k rekreaci.

Nadto má Nejvyšší správní soud, podobně jako městský soud, pochyby, že vytvoření půlhektarové louky s umělým jezírkem v lese by naplňovalo účel lesního zákona, vyjádřený v jeho § 1. Byť by možná takový zásah do lesa zvýšil rekreační atraktivitu pozemku pro některé návštěvníky, zároveň by tím byly potlačeny ostatní funkce lesa, včetně funkce ekologicko-stabilizační, které jsou primárně spjaty s dřevním porostem a lesní půdou. I v případě lesů se zvýšenou rekreační funkcí nelze ostatní funkce lesa zcela potlačit na úkor rekreace. Ad absurdum by jinak mohl obstát i zásah do lesa v podobě vybudování bazénu s vířivkou či golfového hřiště (srov. Drobniček, J., Dvořák, P.: Lesní zákon. Komentář. Wolters Kluwer, 2010, dostupný z databáze ASPI, komentář k § 6 a § 8 odst. 2). V takových případech, stejně jako v případě vytvoření louky s jezírkem, však už nepramení relaxace návštěvníků z existence lesa, ale z existence těchto staveb; proto nelze říci, že by takový pozemek, na kterém by bylo vybudováno kupříkladu zmíněné golfové hřiště, plnil funkci lesa ve smyslu § 13 lesního zákona.

K námitce, že stěžovatel takto konal pouze na zanedbatelném území oproti celkové rozloze lesů, které obhospodařuje, Nejvyšší správní soud odkazuje na přílehlavé vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, s nímž se plně ztotožňuje. Z hlediska § 13 lesního zákona není rozloha pozemku zásadní, tím méně srovnání rozlohy lesa, do něž bylo zasaženo, s celkovou rozlohou lesů obhospodařovaných stěžovatelem. K velikosti zasažené plochy se přihlíží až při rozhodování o výši pokuty podle § 5 odst. 1 zákona o Inspekci. Tvrzení stěžovatele z repliky, že se v dané lokalitě nenacházela žádná lesní půda, je skutkovou novotou ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. Již žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že stěžovatel překryl původní kyselou lesní půdu vysokou vrstvou půdy mírně alkalické (str. 6 rozhodnutí). Stěžovatel s tímto závěrem, zahrnujícím zjištění, že zde před zavezením lesní půda byla, v řízení před městským soudem po skutkové stránce nepolemizoval, proto tak nemůže činit ani v řízení před Nejvyšším správním soudem. Skutkovou novotu představuje i tvrzení z repliky, že se jednalo o zavezenou skládku, která žádnou z funkcí lesa neplnila. Nebylo sporu o tom, že kalamita odkryla staré odpady, zejména kusy betonu (viz fotografie ve správním spise). Stěžovatel však dříve než ve své replice v řízení o kasační stížnosti nenamítal, třebaže mohl, že pozemek v důsledku výskytu těchto odpadů neplnil funkce lesa již před jeho zásahem.

Námitka, že městský soud porušil § 36 odst. 1 s. ř. s. tím, že stěžovatele nepoučil o nedostatečně odůvodněném návrhu na moderaci pokuty, je také nedůvodná. Již v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004 - 82, Nejvyšší správní soud uvedl: „Pokud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námitky tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderace trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit. Tomu žalobkyně v projednávané věci dostála, a Městský soud v Praze tak o jejím návrhu na moderaci mohl rozhodnout“. V nyní posuzované věci stěžovatel pouze v úplném závěru žaloby navrhl, aby soud ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. upustil od sankce, či aby ji v zákonem stanovených mezích snížil. Svůj návrh nijak blíže neodůvodnil. A contrario tedy postupoval městský soud v souladu s výše citovaným rozsudkem.

Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Tato povinnost je významná zvláště u účastníků řízení, kteří nemají potřebné znalosti či prostředky k efektivnímu vedení sporu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 44/2008 - 79). Je sporné, do jaké míry tato poučovací povinnost dopadá v případě takových účastníků i na odstraňování nedostatečného odůvodnění návrhu na moderování pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s., ovšem v nyní posuzovaném případě nepřichází tato potřeba napravit cestou poučení nerovnost mezi účastníky vůbec v úvahu.

V nyní posuzované věci vedla spor se správními orgány akciová společnost obhospodařující lesní pozemky o značné rozloze, u které lze rozumně předpokládat přinejmenším základní orientaci ve správním právu. Stěžovatel podal žalobu splňující požadavky na její projednání soudem. Nelze tedy městskému soudu vytknout, že v tomto konkrétním případě stěžovatele nepoučil o tom, že návrh na moderaci pokuty musí být odůvodněn, neboť neměl důvod se domnívat, že se jedná o výše popsanou situaci, na kterou § 36 odst. 1 s. ř. s. míří, tedy situaci, kdy osoba vedoucí spor se správním orgánem není z objektivních důvodů schopna v soudním řízení efektivně uplatňovat svá práva a být správnímu orgánu „rovnocenným soupeřem“. Tím spíše uvedené platí proto, že požadavek na odůvodnění návrhu na moderaci pokuty (a v podstatě jakéhokoli návrhu) není složitým procesním pravidlem, ale základním a logickým požadavkem, korespondujícím s dispoziční zásadou vyjádřenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. Námitka proto není důvodná.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že pokutu ve výši 60 000 Kč za výše popsaný delikt rozhodně nepovažuje za zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Za spáchání deliktu uvedeného v § 4 písm. a) zákona o Inspekci tento předpis stanoví pokutu až do výše 5 000 000 Kč. Stěžovatel tedy dostal v rámci zákonného rozpětí velmi nízkou pokutu, přičemž závažnost výše popsaného deliktu lze stěžít hodnotit jako zanedbatelnou. Těžko lze proto považovat uloženou sankci za zjevně neadekvátní a vůči stěžovateli nespravedlivou.

Závěr a náklady řízení

Kasační námitky uplatněné stěžovatelem tedy nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplýval důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

(...)

C. Nakládání s odpady

178

Poplatek za ukládání odpadů na skládku

k ustanovení § 45 odst. 1, § 46 odst. 1, § 46 odst. 3 a 5, § 47 odst. 1, § 48 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění v rozhodné době
k ustanovení § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění v rozhodné době

I. Nejvyšší správní soud shledal v postupu správních orgánů při výpočtu dlužné částky hned dvě zásadní pochybení. Předně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z konstantní judikatury plyne povinnost správního orgánu vycházet při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

II. Z napadeného rozhodnutí ani z rozhodnutí krajského úřadu totiž vůbec nevyplývá, jakou částku stěžovatel reálně dlužil na předmětném poplatku k datu vydání napadeného rozhodnutí, ať již k datu vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 5. 8. 2013), nebo k datu vydání rozhodnutí odvolacího (18. 10. 2013). Skutečnost, že správní orgány touto informací nedisponovaly, plyne jak ze samotných rozhodnutí, tak i ze shora citovaného vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, v němž sám žalovaný přiznal, že z podkladů předložených městem R. tato informace nebyla zjistitelná. Bez této informace však dle názoru zdejšího soudu nebylo možné stanovit stěžovateli povinnost uhradit dlužný poplatek.

III. Není-li pak zřejmé, kolik a dokdy stěžovatel dlužil, nemůže být doložena ani výše penále, které se ukládá za každý den prodlení s odvedením konkrétního poplatku až do jeho zaplacení. Ze spisu je zřejmá částka, jakou měl stěžovatel odvést do data 31. 12. 2008, kdyby byly veškeré poplatky od původců vybrány v zákonné lhůtě. Žalovaný však sám zjistil, že stěžovatel tyto poplatky vybíral později, což se samozřejmě mohlo projevit také v jejich opožděném odvodu příjemci poplatku. Ze spisu však není zřejmé, zda stěžovatel ty které poplatky příjemci poplatku odvedl, ani k jakému datu.

IV. Poplatky za ukládání odpadu na skládku jsou veřejnými prostředky a nestávají se vlastnictvím ani svozových společností, které odpad převezmou od původců odpadu, ani vlastnictvím provozovatele skládky, kterému jsou uhrazeny. Provozovatel skládky je pouze jakýmsi mezičlánkem, který vybrané poplatky odvede jejich příjemci.

V. Ani skutečnost, že stěžovateli není poplatek od původce odpadu uhrazen v zákonem stanovené lhůtě, jej však nezbujuje zákonné povinnosti tento poplatek odvést příjemci poplatku (také později). Je tak povinen učinit ve lhůtě podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, tedy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce; počítáno ode dne, kdy mu byl tento poplatek fakticky uhrazen.

VI. Pokud jde o povahu sporného poplatku, tudíž že se jedná o daň v širším smyslu, lze jej řádně stanovit (vyměřit) pouze ve lhůtě podle § 148 daňového řádu.

VII. Jak plyne z ustanovení § 47 odst. 2 zákona o odpadech, uloží provozovateli skládky povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, (...), rozhodnutím, na návrh příjemce poplatku. Již ze samotné dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že se nejedná o řízení zahajované z moci úřední, nýbrž o řízení zahajované na návrh příjemce poplatku (srov. § 44 odst. 1 správního řádu).

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2016. č.j. 2 As 8/2016-32)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. 69766/ENV/13, kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu (dále též „krajský úřad“) ze dne 5. 8. 2013 (poznámka NSS: správně 6. 8. 2013), č. j. KULK 51045/2013, ORVZŽP1580/2008/000/64. Krajský úřad tímto rozhodnutím uložil stěžovateli jako provozovateli skládky odpadů povinnost podle ust. § 47 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2013 (dále jen zákon o odpadech), ve spojení s § 46 odst. 2 uvedeného zákona zaplatit osobě zúčastněné na řízení (dále též „příjemce poplatků“, nebo „město R“), vybranou základní složku poplatku (dále jen „poplatek“) za ukládání odpadů na řízenou skládku odpadů S-003 v k. ú. S. (dále jen „skládku“), za odpady uložené na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008 v celkové výši 2 402 764,30 Kč a povinnost zaplatit penále ze zadržené částky ve výši 1 550 563,55 Kč, které bylo vypočteno do 31. 5. 2013.

Krajský soud nepřisvědčil žádné ze stěžovatelem uplatněných námitek a žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dospěl zejména k závěru, že i poplatky vybrané později, než při uložení odpadu na skládku, je provozovatel skládky povinen odvést příjemci poplatku k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce, neboť platí, že se jedná o veřejné prostředky, a provozovatel skládky se nestává jejich vlastníkem. Krajský soud aproboval postup žalovaného, jenž si opatřoval další důkazy pro rozhodnutí ve věci a se stěžovatelem nesouhlasil, že tím došlo k porušení mlčenlivosti. Stejně tak neshledal důvodnou ani námitku ohledně rozdílu v částkách vyměřených v prvním a posledním rozhodnutí (viz níže u popisu skutkového stavu). Krajský soud také uzavřel, že dohoda o narovnání mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení, jakož i skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení neneviduje za stěžovatelem žádnou pohledávku, není relevantní pro zákonnost napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“, tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je však evidentní, že je uplatňován také důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady v procesním postupu správních orgánů.

Krajský soud dle stěžovatele dovodil, že byl povinen odvést poplatek za veškeré odpady uložené na skládku, včetně těch, které nebyly fakticky vybrány. Stejně tak soud dovodil, že je stěžovatel povinen v rozhodném období odvést základní složku poplatků původci odpadu uhrazenou až po rozhodném období. Stěžovatel s těmito závěry nesouhlasí, když v § 46 odst. 2 zákona o odpadech je výslovně uvedeno, že provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku. Jedná se tedy pouze o poplatky reálně odevzdané k rukám provozovatele skládky. Těto argumentaci svědčí i rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, č. j. 9 Ca 209/2009 - 40, který ve stěžovatelově věci již rozhodoval a dovodil, že platební povinnost z původce na provozovatele skládky nepřechází. Provozovatel tedy odvádí pouze fakticky vybrané poplatky.

Soud ani správní orgány nezohlednily, že stěžovatel zahájil úkony směřující k vybrání pohledávek od původce odpadu. Stěžovatel však nedisponuje prostředky, jimiž by byl schopen takové pohledávky efektivně vymáhat.

Stěžovatel je nadále toho názoru, že chce-li správní orgán postihovat nějaký subjekt za neodvádění základní složky poplatku, měl by se v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech obrátit zejména na původce odpadu, nikoliv na provozovatele skládky.

Krajský soud mylně dovozuje, že měl stěžovatel odvést základní složku poplatku i za poplatky, které byly původci odpadu uhrazeny později. Tím však soud přenáší povinnost úhrady nevybraných poplatků na provozovatele skládky, což je v přímém rozporu s rozsudkem městského soudu. Je tak porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí. Stěžovatel nad rámec uvádí, že se nachází v nelehké situaci, když v rámci výběrových řízení veřejných zakázek je nucen akceptovat dobu splatnosti faktur jednotlivých původců odpadu.

Stěžovatel dále považuje za nezákonný také výpočet základní složky poplatku správními orgány. V prvním (zrušeném) rozhodnutí byl stěžovateli stanoven poplatek tak, že jej správní orgán vypočetl z celkového množství odpadů ukládaných na skládce, což je maximální hodnota, ke které mohl dospět. Je tak překvapující, že v dalším rozhodnutí byla stanovena ještě vyšší částka, byť je tato vypočtena za totožné období a má být vypočtena toliko na základě skutečně vybraných poplatků. Lze tak pochybovat o věrohodnosti podkladů správních orgánů.

Stěžovatel dále uvádí, že všechny závazky vůči městu R jsou uhrazeny. Přesto však správní orgán a soud rozhodly o uložení povinnosti uhradit základní složku poplatku stěžovatelem, ačkoli měl k dispozici Dohodu o narovnání ze dne 23. 1. 2014. Stěžovatel z opatrnosti ke kasační stížnosti přiložil zpětvzetí návrhu Města R ze dne 17. 3. 2014. Stěžovatel považuje za nezákonnou povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení poplatky vybrané v rozmezí 1. 6. 2008 - 30. 11. 2008; minimálně část poplatků ohledně odpadů uložených na skládku v listopadu 2008 by neměly být stěžovateli dány k úhradě, jelikož

povinnost jejich odevzdání příjemci poplatku platí do 31. 12. 2008 a v předmětném období neměl povinnost je odvádět.

Stěžovatel také spatřuje nezákonnost ve způsobu opatřování důkazů žalovaným. Poněvadž tak učinil hromadným oběžníkem s uvedením všech obchodních partnerů, došlo k porušení povinnosti mlčenlivosti. Stěžovatel se dále domnívá, že poplatek je v podstatě daní, a je na něj nutné aplikovat § 148 daňového řádu ohledně lhůty pro jeho vyměření.

Rozhodnutí krajského soudu, jakož i správních orgánů, které rozhodovaly již potřetí, navíc porušuje zásadu hospodárnosti a procesní ekonomie. Tato řízení znamenají pro stěžovatele neúměrnou zátěž a důvod, pro který byla zahájena, navíc již odpadl. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření vyjádřil přesvědčení o správnosti rozsudku krajského soudu, přičemž má za to, že s většinou stěžovatelovy argumentace se již vypořádaly jak správní orgány, tak krajský soud. Pokud jde o namítanou prekluzi práva poplatek vyměřit, má za to, že nenastala, neboť na předmětné řízení se aplikuje správní řád, nikoli předpisy daňové. Ani za situace, aplikoval-li by se daňový řád, k prekluzi práva vyměřit poplatek nedošlo. Má za to, že způsob výpočtu v původním rozhodnutí je irelevantní, když toto rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno. Pokud jde o poplatky za odpady uložené na skládku v listopadu 2008, žalovaný uvádí, že napadené rozhodnutí se netýká poplatků vybraných v rozhodném období 1. 6. – 30. 11. 2008, nýbrž poplatků vybraných za odpady v tomto období na skládku uložené. Žalovaný má za to, že je nedůvodná rovněž námitka ohledně neexistence pohledávek za stěžovatelem u města R. Napadené rozhodnutí se totiž týká stavu věci k datu vydání rozhodnutí, a proto nemohou mít na jeho zákonnost vliv skutečnosti nastalé v roce 2014 (dohoda o narovnání, zpětvzetí návrhu města R, či případné vyrovnání závazků). Pouhá skutečnost, že příjemce poplatku neeviduje dlužné poplatky, neznamená, že stěžovatel odvedl všechny poplatky, které vybral. Na věci nic nemění, že příjemce poplatku neměl sám přístup k informacím, ze kterých lze stanovit přesnou částku poplatků vybraných stěžovatelem a nebylo tedy možné určit přesnou výši pohledávky, kterou by měl příjemce evidovat za stěžovatelem jako neodvedený poplatek. Pokud jde o tvrzenou nepřiměřenou délku řízení, má žalovaný za to, že ta se odvíjí od složitosti projednávané věci. Navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila. Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (ust. § 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu plynou následující skutečnosti. Dne 4. 12. 2008 byla u stěžovatele provedena kontrola nakládání s odpady na jím provozované skládce odpadů. Předmětem kontroly bylo množství uložených odpadů na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008 v návaznosti na vybrané poplatky stěžovatelem odvedené či neodvedené příjemci poplatku. Stěžovatel při kontrole předložil průběžnou evidenci odpadů za toto období. Město R podalo dne 15. 12. 2008 ke krajskému úřadu žádost, v níž jej žádá o pomoc při naplnění zákona o odpadech v souvislosti s možným neplacením základní složky poplatku stěžovatelem. Přípisem ze dne 2. 1. 2009 krajský úřad oznámil stěžovateli zahájení správního řízení z moci úřední o povinnosti zaplatit městu R základní složku poplatku za uložené odpady na skládku v období od 1. 6. 2008 do 30. 11. 2008. Krajský úřad vydal dne 23. 3. 2009 rozhodnutí č. j. KULK/14673/2009 (dále jen „první rozhodnutí“), kterým stěžovateli uložil povinnost zaplatit příjemci poplatku poplatek ve výši 2 368 696 Kč a penále ve výši 133 446 Kč. Částku poplatku krajský úřad vypočetl z množství odpadů, které podléhají poplatkové povinnosti a byly na skládku uloženy a odečetl poplatky prokazatelně stěžovatelem již odvedené příjemci poplatku. V odvolacím řízení žalovaný toto rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 26. 5. 2009, č. j. 38950/ENV/09. Rozhodnutí žalovaného pak bylo k žalobě stěžovatele zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, č. j. 9 Ca 209/2009 – 40, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud vytknul správním orgánům, že poplatek vypočetly za odpady uložené na skládku z průběžné evidence odpadů, ač mělo být rozhodnuto pouze o skutečně vybraných poplatcích v rozhodném období.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 24. 1. 2013, č. j. 1169/ENV/13, zrušil první rozhodnutí krajského úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť v odvolacím řízení nebylo možné zajistit nápravu změnou napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž na základě nových podkladů, které si vyžádal od některých dodavatelů odpadů, zjistil, že stěžovatelem poskytnuté podklady nebyly úplné. Účastníci by tak ztratili možnost přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem.

Krajský úřad vydal po vyžádání si dalších podkladů rozhodnutí dne 2. 4. 2013, č. j. KULK 20543/2013, kterým uložil stěžovateli uhradit poplatek ve výši 2 402 764,30 Kč. K odvolání stěžovatele bylo toto

rozhodnutí žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, č. j. 40306/ENV/13, 528/540/13, sp. zn. 15.1/542/Od/13, neboť o nových podkladech byl stěžovatel toliko informován, aniž byl poučen o možnosti se k nim před vydáním rozhodnutí vyjádřit.

Krajský úřad po novém projednání vydal dne 6. 8. 2013 rozhodnutí č. j. KULK 51045/2013, ORVZZP1580/2008/000/64, kterým uložil stěžovateli povinnost zaplatit příjemci poplatků základní část poplatku za odpady uložené na skládku v rozhodném období v celkové výši 2 402 764,30 Kč a povinnost zaplatit penále ze zadržené částky ve výši 1 550 563,55 Kč, které vypočetl do 31. 5. 2013. Uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím.

V nyní projednávané věci byla aplikována následující právní úprava. Podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech je za ukládání odpadů na skládky (...) původce povinen platit poplatek. Podle § 46 odst. 1 zákona o odpadech platí, že poplatek za ukládání odpadů na skládky se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka. Dle druhého odstavce tohoto ustanovení vybírá poplatek od původce (...) provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Provozovatel skládky potvrdí původci vybrání poplatku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce a současně ho informuje o dlužných poplatcích. Pokud původce nezaplatil poplatek ve stanovené výši, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím na návrh příjemce poplatku.

Dle § 46 odst. 3 zákona o odpadech je poplatek (...) v rozsahu stanoveném tímto zákonem příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna, a Státního fondu životního prostředí České republiky.

Dle § 46 odst. 5 stejného zákona kontrolu placení poplatků u provozovatele skládky provádí obec a krajský úřad, na jejichž katastrálním území leží skládka.

Podle ust. § 47 odst. 1 zákona o odpadech pokud provozovatel skládky neodvedl obci nebo Státnímu fondu životního prostředí vybraný poplatek ve stanovené lhůtě, uloží mu povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím, a to na návrh příjemce poplatku.

Za neodvedený poplatek se platí úrok z prodlení ve výši 0,5 promile ze zadržené částky denně. Úrok z prodlení je příjmem obce.

Podle § 48 je základní složka poplatku (...) příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. V případě, že skládka leží na katastrálních územích několika obcí, dělí se tento příjem proporcionálně podle velikosti části skládky ležící v katastrálních územích těchto obcí.

Předně se Nejvyšší správní soud musí zabývat tím, zda rozsudek krajského soudu netrpí některou z vad, ke kterým je povinen přihlížet, i když nejsou namítány, tedy z úřední povinnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). Jednou z těchto vad je také nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž zdejší soud sám přezkoumal a potvrdil nepřezkoumatelný rozsudek správního soudu či odvolacího správního orgánu, nutně by tak zatížil totožnou nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí. Toto nelze připustit. Z uvedeného je tedy zřejmé, že otázka přezkoumatelnosti předchozích soudních či správních rozhodnutí musí nutně předcházet právnímu posouzení věci samé (věcných námitek) a posuzující orgán (zde Nejvyšší správní soud) v tomto rozsahu není limitován dispoziční zásadou (srov. § 75 odst. 2, či § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Z konstantní judikatury zdejšího soudu plyne, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítka účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.

Principy přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je navíc třeba bezezbytku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána nikoliv jen soudní, ale i správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen skrze řádně odůvodněná, srozumitelná a určitá správní rozhodnutí se může účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Jinak vyjádřeno, jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze vytýkat jejich nesprávnost. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například z toho důvodu, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za svůj a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné (viz také rozsudek ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 14/2014 - 80).

Po přezkoumání rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud shledal, že je nepřezkoumatelný. Je tomu tak dílem proto, že krajský soud přezkoumal a potvrdil zákonnost správních rozhodnutí, která jsou ve skutečnosti nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, jakož dílem i pro vlastní nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se řádně nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v žalobě.

Stěžovatelova kasační argumentace směřuje mj. proti správnosti výpočtu základní částky poplatku, který mu byl uložen, a to jednak z toho důvodu, že v napadeném rozhodnutí krajského úřadu potvrzeném rozhodnutím žalovaného byla vypočtena vyšší částka, než v rozhodnutí prvním, kdy byly brány do úvahy veškeré odpady uložené na skládku v rozhodném období, a nikoliv toliko ty, za které již byl poplatek vybrán, a dále z důvodu, že příjemce poplatku za stěžovatelem neviduje za uvedené období žádné dlužné poplatky. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že předmětná námitka byla uplatněna a náležitě odůvodněna již v žalobě, krajský soud však rezignoval na její řádné vypořádání a uvedl toliko, že stěžovatel netvrdil, že by údaje poskytnuté původci odpadu byly nepravdivé, nebo že by mu nebyli tito původci zaplatili. Takovéto nesrozumitelné a nedostatečné odůvodnění správnosti výpočtu dlužné částky, zejména za situace, byly-li v žalobě uplatněny řádně odůvodněné námitky, nemůže obstát, neboť způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se proto v nyní projednávané věci alespoň obecně vysloví ke sporné otázce správnosti výpočtu dlužného poplatku, jíž se jí krajský soud zabýval velice povrchně. Právě na základě posouzení této otázky totiž kasační soud dospěl k závěru, že i napadené rozhodnutí žalovaného trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a mělo být zrušeno již krajským soudem. S ohledem na zásadu procesní ekonomie by tak nebylo namístě zrušit toliko rozsudek krajského soudu.

Úkolem Nejvyššího správního soudu samozřejmě není nahrazovat úvahy a činnost správních orgánů, nicméně, není možné si nevsímnout, že výpočet výše dlužného poplatku a penále nemá oporu ve spisu a jedná se tedy o zcela zjevné pochybení. Žalovaný tuto předběžnou úvahu Nejvyššího správního soudu potvrdil sám ve vyjádření ke kasační stížnosti, když konstatoval, že příjemce poplatku neměl sám přístup k informacím, ze kterých mohl stanovit přesnou částku poplatků vybraných stěžovatelem, a nebylo tedy možné určit výšnou výši pohledávky, kterou by měl příjemce evidovat za stěžovatelem jako neodvedený poplatek (viz vyjádření žalovaného na str. 2 bod V.). Ačkoli žalovaný tuto skutečnost nepovažoval za relevantní, je Nejvyšší správní soud opačného názoru.

Nejvyšší správní soud nepopírá, že krajský úřad i žalovaný s ohledem na předchozí rozsudek městského soudu zjišťovali, ať z podkladů předložených stěžovatelem, tak z podkladů vyžádaných od původců odpadu, které poplatky byly stěžovateli fakticky uhrazeny a které měly být proto odvedeny příjemci poplatku. Na základě těchto podkladů pak stěžovateli vypočetli poplatkovou povinnost. Penále pak bylo vypočteno k datu 31. 5. 2013. Takovýto výpočet však není dostačující.

Nejvyšší správní soud shledal v postupu správních orgánů při výpočtu dlužné částky hned dvě zásadní pochybení. Předně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z konstantní judikatury plyne povinnost správního orgánu vycházet při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26), což lze dovodit i z § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud správní soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (zpravidla odvolacího orgánu) dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, pak i samo rozhodnutí (odvolací) musí vycházet ze stavu v době svého vydání (srov. např. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126).

Z rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu však je evidentní, že vycházeli ze skutkového stavu, jak byl zjištěn k datu do 31. 12. 2008, a pokud jde o penále, to bylo dopočteno ke dni 31. 5. 2013. Takový postup je nesprávný, nezákonný a navíc nepřezkoumatelný.

Z napadeného rozhodnutí ani z rozhodnutí krajského úřadu totiž vůbec nevyplývá, jakou částku stěžovatel reálně dlužil na předmětném poplatku k datu vydání napadeného rozhodnutí, ať již k datu vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 5. 8. 2013), nebo k datu vydání rozhodnutí odvolacího (18. 10. 2013). Skutečnost, že správní orgány touto informací nedisponovaly, plyne jak ze samotných rozhodnutí (viz např. předposlední odstavce na str. 3 prvostupňového rozhodnutí), tak i ze shora citovaného vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, v němž sám žalovaný přiznal, že z podkladů předložených městem R tato informace nebyla zjistitelná. Bez této informace však dle názoru zdejšího soudu nebylo možné stanovit stěžovateli povinnost uhradit dlužný poplatek. Krajský úřad i žalovaný vycházeli z výše dlužného poplatku, která byla vypočtena k datu 31. 12. 2008. Takový postup však nemůže obstát zejména za situace, nachází-li se ve spise tvrzení, které měl žalovaný k dispozici ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, že město R neviduje za stěžovatelem žádné pohledávky na poplatek za rok 2008. Tuto informaci nebylo lze bez dalšího přehlédnout. Poněvadž měl žalovaný vycházet ze skutkového stavu v době svého rozhodnutí, a je evidentní, že tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, když vůbec neodůvodnil shora popsané skutečnosti. Zároveň je evidentní, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, tedy dlužná částka, kterou stěžovatel fakticky dlužil na poplatek k datu vydání napadeného rozhodnutí. Není-li pak zřejmé, kolik a dokdy stěžovatel dlužil, nemůže být dopočtena ani výše penále, které se ukládá za každý den prodlení s odvedením konkrétního poplatku až do jeho zaplacení.

Ze spisu je zřejmá částka, jakou měl stěžovatel odvést do data 31. 12. 2008, kdyby byly veškeré poplatky od původců vybrány v zákonné lhůtě. Žalovaný však sám zjistil, že stěžovatel tyto poplatky vybíral později, což se samozřejmě mohlo projevit také v jejich opožděném odvodu příjemci poplatku. Ze spisu však není zřejmé, zda stěžovatel ty které poplatky příjemci poplatku odvedl, ani k jakému datu. V napadeném rozhodnutí proto schází odůvodnění těchto skutečností, zejména s ohledem na nepovšimnuté tvrzení stěžovatele, že vůči němu není ke dni vydání napadeného rozhodnutí evidován příjemcem poplatku žádný nedoplatek za rok 2008.

Nejvyššímu správnímu soudu není navíc ani zřejmé, proč bylo krajským úřadem zvoleno jako datum ukončení stěžovatelova prodlení s úhradou dlužného poplatku právě datum 31. 5. 2013. K tomuto datu nebylo datováno žádné rozhodnutí ve věci a ani jinak ze spisu, ani z napadených rozhodnutí nplyne, že by právě tohoto dne stěžovatel uhradil všechny sporné poplatky. Dopočítání penále k tomuto datu bez náležitého odůvodnění je tedy rovněž nepřezkoumatelné.

Výpočet dlužného poplatku a penále, jak byl shora popsán, nemůže dostát zákonným požadavkům na odůvodnění rozhodnutí, a činí napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Poněvadž byly zjištěny zásadní vady jak rozsudku krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, není již nutné zabývat se dalšími uplatněnými námitkami, neboť na závěru zdejšího soudu ohledně zrušení zmiňovaných rozhodnutí již nemohou ničeho změnit. Přesto Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že pokud jde o stěžovatelem uplatněnou námitku, že krajský soud dovodil, že má stěžovatel příjemci poplatku odvést také nevybraný poplatek, není tomu tak. Krajský soud uvedl, že i poplatky vybrané později, než při uložení odpadu na skládku, je provozovatel skládky povinen odvést příjemci poplatku v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce. S tímto tvrzením nelze než souhlasit. Jak již totiž uvedl také městský soud v rozsudku, jímž zrušil první rozhodnutí krajského úřadu, poplatky za ukládání odpadu na skládku jsou veřejnými prostředky a nestávají se vlastnictvím ani svozových společností, které odpad převezmou od původců odpadu, ani vlastnictvím provozovatele skládky, kterému jsou uhrazeny. Provozovatel skládky je pouze jakýmsi mezičlánkem, který vybrané poplatky odvede jejich příjemci, v tomto případě tedy městu R. Provozovatel skládky má zákonem uloženou povinnost poplatek vybrat při uložení odpadu na skládku (ust. § 46 odst. 2 zákona o odpadech). Když tak stěžovatel nepostupoval, ať již to bylo z jakéhokoli důvodu (např. různá splatnost faktur), není to předmětem tohoto řízení. V tomto řízení je irelevantní také skutečnost, zda stěžovatel zahájil kroky k vybrání dlužných poplatků. Jak již bylo konstatováno krajským resp. dříve městským soudem, popsané jednání stěžovatele lze považovat za porušování zákonem stanovené povinnosti vybírat poplatek při uložení odpadu na skládku. Jedná se tak o správní delikt podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, za který lze provozovatele skládky postihnout sankcí, nikoli však v tomto řízení, v němž je zkoumáno toliko to, zda byly poplatky vybrané provozovatelem skládky od původců odpadu odvedeny jejich příjemci. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tímto není vyloučena ani odpovědnost původce za neodvedení poplatku v zákonem stanovené lhůtě, neboť poplatkovou povinnost nelze přenášet z původce odpadů na provozovatele skládky (viz již zmiňovaný rozsudek městského soudu č. j. 9 Ca 209/2009 – 40).

Ani skutečnost, že stěžovateli není poplatek od původce odpadu uhrazen v zákonem stanovené lhůtě, jej však nezbavuje zákonné povinnosti tento poplatek odvést příjemci poplatku (také později). Je tak povinen učinit ve lhůtě podle § 46 odst. 2 zákona o odpadech, tedy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce; počítáno ode dne, kdy mu byl tento poplatek fakticky uhrazen, neboť, jak již bylo uvedeno, tento poplatek se nestává jeho vlastnictvím. Stěžovatel tak byl povinen odvést příjemci poplatku vybraný poplatek vždy poté, co jej od původce vybral, a to ve výše uvedené lhůtě. Neučinil-li tak, dostal se s odvodem poplatku do prodlení.

Pouze na okraj zdejší soud uvádí, že stěžovatel má pravdu, pokud jde o povahu sporného poplatku, tudíž že se jedná o daň v širším smyslu a že jej lze řádně stanovit (vyměřit) pouze ve lhůtě podle § 148 daňového řádu. S ohledem na stavění této lhůty v průběhu soudního řízení před městským soudem (ust. § 41 s. ř. s.) však bylo rozhodnutí žalovaného vydáno včas, tedy ještě ve lhůtě pro vyměření poplatku.

Nedůvodná je také námitka, již stěžovatel považuje za nezákonnou povinnost uhradit příjemci poplatku poplatky vybrané v rozmezí 1. 6. 2008 a 30. 11. 2008. Taková povinnost mu totiž uložena nebyla; povinnost, která byla stěžovateli uložena, bylo odvést příjemci poplatku poplatky vybrané za odpad uložený na skládku v tomto rozhodném období.

To, že měly být tyto poplatky v tomto období také vybrány (při uložení odpadů na skládku) a nebyly, nebylo pro toto řízení rozhodné, jak již bylo popsáno výše.

Pokud jde o námitku ohledně porušení mlčenlivosti v průběhu pořizování důkazů žalovaným, lze plně odkázat na napadený rozsudek, jenž ji řádně odůvodnil. Nejvyšší správní soud zastává totožný názor, že povinnost mlčenlivosti porušena nebyla.

Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje žalovaného, potažmo pak krajský úřad, že jejich tvrzení ohledně povahy vedeného řízení, jakožto řízení vedeného z moci úřední, je nesprávné. Jak plyne

z ustanovení § 47 odst. 2 zákona o odpadech, uloží provozovateli skládky povinnost zaplatit poplatek krajský úřad, (...), rozhodnutím, na návrh příjemce poplatku (potřeno NSS).

Již ze samotné dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že se nejedná o řízení zahajované z moci úřední, nýbrž o řízení zahajované na návrh příjemce poplatku (srov. § 44 odst. 1 správního řádu). Takový návrh se ve spisu nachází. Je jím žádost města R podle zákona o odpadech ze dne 15. 12. 2008. Krajský úřad tento návrh nesprávně vyhodnotil toliko jako podnět, na jehož základě pak zahájil řízení z moci úřední, aniž by mu však právní řád takový postup umožňoval. Zahájil tedy znovu řízení již zahájené ze zákona na základě podaného návrhu.

(...)

I. Nezákonné nakládání s odpadem v prostoru skládky

II. Vyvolání nebezpečí ohrožení životního prostředí

k ustanovení § 1, § 4 odst. 1 písm. f) a i), § 12 odst. 2, § 19, § 20, § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění v rozhodné době

k ustanovení § 2 písm. j), § 12 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění v rozhodné době

I. Skutečnost, že k popsánému jednání došlo v areálu skládky, tj. v zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, není pro vznik deliktů odpovědnosti stěžovatelky relevantní. Porušením zákonným ustanovením je v projednávané věci § 12 odst. 2 zákona o odpadech; právě ten reglementuje povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních k tomu podle zákona určených.

II. Uvedený zákonný příkaz však neznamená, že jakmile je s odpadem nakládáno v takovém zařízení, je odpovědnost za nezákonné nakládání s odpadem vyloučena jen proto, že k tomuto nakládání došlo v prostoru skládky.

III. Takový výklad by znamenal, že uvnitř skládky nemůže již k nejpřísněji postižitelným deliktům vůbec dojít, jinak řečeno, že za branou skládky jsou tam spáchané skutky oproti skutkům spáchaným před ní buď nepostižitelné nebo sankcionovatelné podstatně mírnější pokutou [jen do 10 000 000 Kč podle stěžovatelkou uplatňovaného § 66 odst. 3 písm. d) oproti až 50 000 000 Kč podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech použitého ve správním řízení].

IV. Tato interpretace není podle Nejvyššího správního soudu správná, narušovala by smysl regulace nakládání s odpady, jejímž smyslem je ochrana životního prostředí, lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje (srov. § 1 zákona o odpadech).

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2016, č.j. 10 As 123/2016-90)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Vymezení věci

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) ze dne 9. 10. 2012, čj. ČIŽP/43/00H/SR01/1015693.017/12/ZLM, byla žalobkyni podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč za porušení povinnosti stanovené § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se žalobkyně dopustila tím, „že nakládala (využívala) s odpady v místě, které nebylo příslušným správním orgánem určeno jako zařízení k odstraňování nebo využívání odpadů. Konkrétně při přípravě stavby fotovoltaické

elektrárny povolené stavebním rozhodnutím MěÚ R č. j. 7099/OST/10 Vág ze dne 23. 8. 2010. Účastník řízení při přípravě terénu pro realizaci akce v rámci stavebního povolení využíval následující odpady v uvedeném množství: odpad kat. č. 10 02 02 Nezpracovaná struska – 19 940,99 t (18 012,94 t bylo využíváno od října až prosince 2009, 1 928,05 t bylo využíváno od počátku roku 2010) odpad kat. č. 16 11 04 Jiné vyzdívky a žáruvzdorné materiály – 26 106,98 t (využíváno od října až prosince 2009) odpad kat. č. 17 01 02 Cihly – 727,3 t (využíváno od října až prosince 2009). Celkem se tedy jednalo o 46 775,27 t odpadů. S odpady bylo nakládáno od ve výroku 1 výše uvedených časových obdobích nejméně do doby zahájení správního řízení dne 29. 4. 2011, a to na p. č. 172/2, 172/4, 172/6, 172/7 v k. ú. N. H.“ Žalobkyni byla rovněž uložena povinnost nahradit náklady řízení. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí bylo výše specifikovaným rozhodnutím žalovaného zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl.

Žalobní námítky spočívaly převážně v tvrzení nesprávného právního posouzení jednání žalobkyně, neboť ta podle svého názoru nemohla porušit § 12 odst. 2 zákona o odpadech [a naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) tohoto zákona], protože odpady byly využity v místě, které bylo určeno k nakládání s odpady (pozemky, na nichž byly odpady využity pro úpravu terénu, jsou součástí zařízení pro odstraňování odpadů, představují však zařízení, které z funkčního hlediska existuje nezávisle na provozu skládky), mohla tak porušit pouze § 20 písm. c) zákona o odpadech [a naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 66 odst. 3 písm. d) tohoto zákona]. Žalobkyně uvedla, že svým jednáním nezpůsobila ohrožení životního prostředí, a pokud se tak stalo, byla závažnost tohoto ohrožení velmi malá. Dále zpochybnila aplikaci vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“), neboť povrchem v § 2 písm. j) této vyhlášky je zřejmě myšlen povrch mimo skládky. Také namítla, že zkoušky akutní toxicity je podle vyhlášky č. 294/2005 Sb. nutné provádět ve vodném výluhu. Žalobkyně se neztotožnila se závěry znaleckého posudku Ing. Čížka, CSc., neboť posudek vycházel z výsledků zkoumání výluhu v kyselém prostředí a je příliš obecný a spekulativní. Uloženou pokutu označila žalobkyně za nepřiměřenou, a to i s ohledem na její ekonomickou situaci.

Městský soud dospěl k závěru, že jednání žalobkyně (použití odpadů na plochách, na nichž byla mj. vybudována skládka povolená integrovaným povolením) bylo jednáním zakázaným. Jako takové nemůže být považováno za „provoz zařízení“ ve smyslu § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, a proto ani nemohlo dojít k nedostatku v provozu zařízení.

Jednání žalobkyně tak nemá žádnou spojitost s povahou či provozem skládky a byla jím naplněna skutková podstata podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Skutek byl správními orgány kvalifikován správně.

K polemice žalobkyně se závěry znaleckého posudku Ing. Čížka, CSc., městský soud uvedl, že ekologickou zátěž z minulosti v dané lokalitě správní orgány hodnotily a zohlednily ji při ukládání pokuty; smíchání či promíchání odpadu s materiálem přítomných na pozemcích musí jít k tíži žalobkyně, neboť ona takový následek způsobila; výluh v kyselém prostředí byl použit pro zhodnocení míry ohrožení životního prostředí, nikoliv pro zjištění obsahu škodlivin ve vzorcích. K námitce žalobkyně, podle které použitý recyklovat nemůže mít závažný vliv na životní prostředí, odkázal městský soud na výše uvedené a na rozsudek městského soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 3 A 49/2013-228 (tímto rozsudkem byla zamítnuta žaloba žalobkyně proti rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyni za jiné skutky, kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, čj. 4 As 138/2015-63 zamítnuta). Pokutu shledal městský soud přiměřenou a nemající likvidační charakter.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřenu o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatelka v úvodu kasační stížnosti uvedla, že je provozovatelem skládky nacházející se v katastrálním území N. H. Do 10. 7. 2009 byla provozovatelem recyklační linky na zpracování odpadů, která byla umístěna v prostorách skládky. Krajský úřad P. kraje vydal dne 23. 8. 2007 pro skládku a pro recyklační linku integrované povolení, čj. ŽP/11235/07, kterým byl mimo jiné podle § 14 zákona o odpadech udělen souhlas k provozování skládky a recyklační linky a souhlas s aktualizovanými provozními řády skládky a recyklační linky.

Poté stěžovatelka zopakovala žalobní námítku nesprávné právní kvalifikace jejího jednání.

Pozemky, na nichž byly využity odpady pro úpravu terénu, jsou podle integrovaného povolení a provozního řádu skládky součástí skládky, a proto musí být považovány za součást zařízení určeného k odstraňování odpadů, pro které byl vydán souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech; funkční určení těchto pozemků z hlediska provozu skládky je irelevantní. Nad rámec žalobní námítky stěžovatelka uvedla, že právní názor městského soudu, podle kterého je jednání stěžovatelky zákonem zakázáno, a tudíž není

součástí integrovaného povolení, považuje za nelogický. Znamená totiž, že prakticky není možné spáchat správní delikt spočívající v provozování zařízení k nakládání s odpady v rozporu s jeho schváleným provozním řádem. Každé porušení provozního řádu zařízení je totiž zákonem zakázáno. Nazíráno optikou městského soudu by jakékoli porušení nebylo možno označit za jednání v rozporu s provozním řádem (zákon takové jednání zakazuje, a to tak není součástí provozního řádu zařízení).

Protože odpady byly využity v místě určeném k nakládání s odpady, nemohla se stěžovatelka dopustit deliktu podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech; její jednání mohlo být posouzeno pouze jako správní delikt podle § 20 písm. c) zákona o odpadech. Pokuta byla uložena v rozporu se zákonem, neboť stěžovatelka delikt podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech nespáchala.

Dospěl-li by Nejvyšší správní soud navzdory výše uvedenému k závěru, že její jednání bylo porušením povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech, zopakovala stěžovatelka své přesvědčení, že uložená pokuta je nepřiměřená, neboť posuzovaným jednáním neohrozila životní prostředí, a pokud se tak stalo, je závažnost ohrožení velmi malá. Podle stěžovatelky nebyly řádně posouzeny skutečnosti pro určení výše pokuty podstatné, a to z následujících důvodů.

- Odpad byl použit v lokalitě, která představuje tzv. starou ekologickou zátěž, neboť zde byl odpad (zejména struska) ukládán téměř 100 let, mocnost vrstvy odpadu v roce 2009 činila několik desítek metrů. Stěžovatelkou uložený odpad svým složením odpovídá charakteru místa a nelze tak hovořit o vytvoření nové ekologické zátěže.

- Odpad byl využit k terénní úpravě na povrchu a nepříliš hluboko pod ním. Pod tímto odpadem se nachází dříve uložený odpad a nově uložený tak nepřichází do styku s neznečištěnou půdou. Stěžovatelka úpravou povrchu haldy (části skládky) omezila prašnost a vytvořila podmínky pro zatravnění; zhutněním zeminy omezila přístup dešťových srážek do haldy. Využití odpadů tak naopak vedlo ke snížení rizika ohrožení životního prostředí. Stěžovatelka proto odmítla tvrzení Ing. Čížka, CSc. o znehodnocení volných ploch i o ohrožení rekreačního území a uvedla, že v dané lokalitě ani v její blízkosti se nenacházejí žádná chráněná území přírody ani ochranná pásma vodních zdrojů.

- V dané lokalitě se před využitím předmětného odpadu stěžovatelkou nacházelo asi 850 000 až 1 000 000 tun odpadu; množství 46 775,27 tun, které bylo předmětem správního řízení, představuje 4,68 až 5,5 % celkového objemu odpadu nacházejícího se v dané lokalitě. Odpad kat. č. 10 02 02 nezpracovaná struska, u něhož byly překročeny hodnoty podle vyhlášky č. 294/2005 Sb., představoval pouze 1,99 až 2,35 % celkového objemu odpadu. Takové hodnoty nemohly představovat zásadní znásobení stávající ekologické zátěže v lokalitě.

- Aplikace vyhlášky č. 294/2005 Sb. byla podle stěžovatelky diskutabilní. Povrchem podle § 2 písm. j) této vyhlášky se totiž zřejmě myslí povrch terénu mimo skládky, předmětné odpady ale byly využity na pozemcích, které jsou součástí skládky. Stěžovatelka zopakovala, že v dané lokalitě již odpady umístěny byly, stavba fotovoltaické elektrárny se nachází nad nimi, a proto je otázkou, zda lze vůbec odpady využité pro úpravu terénu posuzovat podle vyhlášky č. 294/2005 Sb.

Stěžovatelka uvedla, že je možné, že znalec Ing. Čížek, CSc., posuzoval i odpady, nacházející se v lokalitě z dřívější doby, a podle jejího názoru nelze s jistotou říci, zda by 46 775,27 tun odpadů stačilo pro pokrytí celého povrchu všech pozemků, na nichž stavba stojí; také nelze zjistit, zda se tyto odpady nacházejí na povrchu či pod povrchem. Stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu, podle kterého smíchání odpadu s materiálem dříve přítomným na pozemcích, musí jít k tíži stěžovatelky. Důkazní břemeno totiž tíží správní orgány, nikoliv stěžovatelku.

Dále stěžovatelka namítla, že vyhláška č. 294/2005 Sb. nepředepisuje provádění testů na vylouhovatelnost v kyselém prostředí, ale pouze provádění vodních výluhů.

Většina závěru Ing. Čížka, CSc., je však založena na výsledcích výluhů odpadů v kyselém prostředí. Správní orgány byly podle stěžovatelky povinny uvést negativní vlastnosti celého množství odpadů. Učinily tak však pouze u odpadu kat. č. 10 02 02, přitom odpady kat. č. 16 11 04 a 17 01 02 požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. splňovaly. Nebylo proto prokázáno, že všechny tři druhy odpadu a celé využití množství těchto odpadů nevyhovovaly podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb.

- Všechny tři druhy odpadu patřily do kategorie „Ostatní“ a jednalo se o inertní odpad, který nemá nebezpečné vlastnosti. Kvalita podzemních ani povrchových vod nebyla ovlivněna; ve správním řízení nebyla prokázána přítomnost zdroje vody kyselého charakteru. Koncentrace limitů chromů v žádném roce nepřesáhla ani limity pro pitnou vodu, tudíž přes vyšší koncentraci chromu v sušině odpadu kat. č. 10 02 02 nedocházelo k jeho vylouhování do podzemních vod. Kvalita vody ve vrtu, nacházejícím se nad skládkou, tj. v místě skládkou neovlivněném, je horší než ve vrtech, kterou mohou být skládkou ovlivněny. Závěr žalovaného, podle kterého odpady představují ohrožení složek životního prostředí, zvláště povrchových a podzemních vod, označila stěžovatelka za čirou spekulaci nemající oporu ve správním spisu.

- Posudek Ing. Čížka, CSc., nebylo možno využít, neboť jeho závěry byly obecné, neprůkazné, nepřesvědčivé, nepodložené, spekulativní a tendenční. Ing. Čížek, CSc., nesledoval zdroje znečištění v okolí skládky a zjištěnou kontaminaci přisuzoval odpadům uloženým pod fotovoltaickou elektrárnou;

vycházel z výsledků zkoumání výluhu v kyselém prostředí; nevedl konkrétní ohrožení životního prostředí a v jakém rozsahu mělo dojít činností stěžovatelky ke zvýšení již stávající ekologické zátěže. Podle Ing. Čížka, CSc., podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb. nevyhovovalo celé množství odpadů, přitom ale nebyla provedena samostatná analýza.

Nad rámec v žalobě namítané uvedla stěžovatelka, že posudek Ing. Čížka, CSc., byl zpracován v srpnu 2011 a jeho hodnocení ohrožení životního prostředí vycházelo z doporučených kritérií podle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí z roku 1996. Tento metodický pokyn byl však zrušen metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí Indikátory znečištění zveřejněným ve Věstníku MŽP č. 2/2012. Podle stěžovatelky je potřeba vycházet z nového metodického pokynu. Při postupu podle něj by bylo znečištění indikováno pouze u arzenu, vyhláška č. 294/2005 Sb. však v tomto směru stanoví vyšší limity než nový metodický pokyn, a ty překročeny nebyly. Kvalita podzemní vody by také splňovala limity nového metodického pokynu. Bez nového posouzení (na základě nového metodického pokynu) nelze podle stěžovatelky dovodit, že by jejím jednáním bylo ohroženo životní prostředí v takovém rozsahu, v jakém je jí vytýkáno.

Stěžovatelka rovněž namítla rozpor s principem přiměřenosti zásahu do jejích práv, neboť jí uložená pokuta nereflktuje její majetkové poměry. Závěry posudku Ing. Ježka, z něhož správní orgány vycházely při posuzování stěžovatelčiny ekonomické situace a z něhož je patrné, že její ekonomická situace není dobrá, označila za subjektivní a tendenční. Stěžovatelka nedisponuje dostatkem prostředků, aby pokutu mohla uhradit. Uložila-li inspekce pokutu v takové výši, rezignovala na možnost vymožení pokuty a na výchovný účinek pokuty. K finančnímu prospěchu v důsledku toho, že odpady nebyly odstraněny, ale využity, čímž došlo k úspoře finančních prostředků, které by bylo potřeba na odstranění odpadů vynaložit, stěžovatelka uvedla, že zákonodárce preferuje využití odpadu před jeho odstraněním.

K tvrzení inspekce, podle které má stěžovatelka dlouhodobé problémy s dodržováním legislativy, stěžovatelka uvedla, že z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, jaké delikty byly tímto míněny. Pouze v jednom případě byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč, ve zbývajících sedmi případech činila průměrná výše pokuty 100 000 Kč, nejednalo se tak o závažná porušení povinností. Stěžovatelka nesusouhlasila s odkazem na jiné srovnatelné případy v rozhodnutí inspekce, neboť žádné takové příklady nebyly v rozhodnutí uvedeny, a i v případech nakládání s nebezpečným odpadem v místech, pro která nebyl vydán souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, bývají ukládány nižší pokuty.

V závěru stěžovatelka konstatovala, že by pokuta měla být zásadním způsobem snížena a že je potřeba provést nové znalecké posouzení.

Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu, rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí inspekce zrušil a věc vrátil inspekci k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem městského soudu. Uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje obsah žaloby, resp. odvolání, proto nepovažoval za účelné opakovat svá předchozí vyjádření a pouze na ně odkázal.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

Stěžovatelka v kasační stížnosti doslovně zopakovala námítky, které vznesla již v žalobě, přičemž se závěry městského soudu polemizuje ve velmi omezeném rozsahu, trvající na své žalobní argumentaci, s jejímž vypořádáním v napadeném rozsudku nesusouhlasí.

K stěžovatelčině námítce o nesprávné právní kvalifikaci jejího jednání, podle které se nemohla dopustit porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, protože odpady využila v místě určeném k nakládání s odpady, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech lze s odpady podle tohoto zákona, pokud dále není stanoveno jinak, 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.

Podle § 20 písm. c) zákona o odpadech je provozovatel zařízení k odstraňování odpadů povinen provozovat zařízení k odstraňování odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem. Podle § 19 odst. 3 zákona o odpadech stanoví ministerstvo prováděcím právním předpisem technické požadavky a podmínky pro využívání odpadů na povrchu terénu (například k terénním úpravám, rekultivacím). Prováděcím předpisem k citovanému usnesení je vyhláška č. 294/2005 Sb. Podle § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. se pro účely této vyhlášky rozumí využíváním odpadů na povrchu terénu, uvedeným v příloze č. 3 zákona o odpadech pod kódem R10 vyjma aplikace na zemědělskou půdu - rekultivace povrchu terénu, vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu, vytváření uzavíracích vrstev

sklárky, rekultivace uzavřených skládek, zavážení vytěžených povrchových dolů, lomů, pískoven. Příloha č. 3 zákona o odpadech vymezuje způsoby využívání odpadů. Způsob využívání odpadů, uvedený pod kódem R10 této přílohy, spočívá v aplikaci do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. Využíváním odpadů na povrchu terénu je tak potřeba rozumět aplikaci odpadů do jiné než zemědělské půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. nelze na povrchu terénu využívat odpady nebezpečné, směsné komunální odpady a odpady uvedené v příloze č. 5, nejde-li o odpady stanovené v bodech B2 a B4, v souladu s provozním řádem zařízení. Odpady využívané na povrchu terénu, s výjimkou odpadů využívaných k rekultivaci skládek podle § 13 odst. 1, nesmí obsahovat vyšší koncentrace škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k této vyhlášce a jejich vodný výluh musí splňovat požadavky stanovené v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 k této vyhlášce. Na povrchu terénu lze ze stavebních odpadů využívat pouze vytěžené zeminy a hlušiny a upravené odpady v podobě recyklátu ze stavebního a demoličního odpadu nebo stavební a demoliční odpady, ze kterých byly odstraněny nebezpečné složky a lze z nich odebrat vzorek určený ke zkouškám.

Stěžovatelčino jednání, nepochybně ani před správními orgány, ani v řízení soudním, spočívalo ve využití odpadů pro úpravu terénu při přípravě stavby fotovoltaické elektrárny. Stěžovatelka při této činnosti ve smyslu § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. využila odpady na povrchu terénu. Podmínky takového využití upravuje výše citovaný § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., který vylučuje využití odpadů, jež obsahují vyšší než vyhláškou povolené množství škodlivin. Odpady byly v souzeném případě využity na pozemcích, které byly součástí sklárky. V zákoně o odpadech však není nerozlišeno, kde se povrch terénu, na němž jsou odpady využity, nachází; není upravena ani jakákoliv výjimka pro případy využití odpadů v areálu sklárky. Bez ohledu na umístění povrchu terénu tak platí obecné pravidlo, podle kterého nelze na povrchu terénu využít odpady, nesplňující požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. Jednání spočívající ve využití takových odpadů na povrchu terénu (bez ohledu na to, kde se terén nachází) je jednáním nezákonným, protože je v rozporu s účelem zákona o odpadech – s odpady nakládat tak, aby byla dodržena ochrana životního prostředí, lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje.

Skutečnost, že k popsanému jednání došlo v areálu sklárky, tj. v zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, není pro vznik deliktů odpovědnosti stěžovatelky relevantní. Porušeným zákonným ustanovením je v projednávané věci § 12 odst. 2 zákona o odpadech; právě ten reglementuje povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních k tomu podle zákona určených. Uvedený zákonný příkaz však neznamená, že jakmile je s odpadem nakládáno v takovém zařízení, je odpovědnost za nezákonné nakládání s odpadem vyloučena jen proto, že k tomuto nakládání došlo v prostoru sklárky. Takový výklad by znamenal, že uvnitř sklárky nemůže již k nejpřísněji postižitelným deliktům vůbec dojít, jinak řečeno, že za branou sklárky jsou tam spáchané skutky oproti skutkům spáchaným před ní buď nepostižitelné nebo sankciovatelné podstatně mírnější pokutou [jen do 10 000 000 Kč podle stěžovatelkou uplatňovaného § 66 odst. 3 písm. d) oproti až 50 000 000 Kč podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech použitého ve správním řízení]. Tato interpretace není podle Nejvyššího správního soudu správná, narušovala by smysl regulace nakládání s odpady, jejímž smyslem je ochrana životního prostředí, lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje (srov. § 1 zákona o odpadech).

Správní orgány jednání stěžovatelky kvalifikovaly správně. Na tomto nic nemění ani skutečnost, že sankce za stěžovatelčino jednání byla uložena podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, čili za to, že stěžovatelka nakládala „s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno“, takže na první pohled jako by použitá kvalifikace byla chybná. Tuto úvahu vyvolává neortodoxní a matoucí zákonná úprava. Zákon o odpadech používá totiž při definování jím používaných zákonných pojmů pojem „zařízení“ promiskue ve smyslu „technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby“ [ust. § 4 odst. 1 písm. f)] či ve smyslu legální sklárky [ust. § 4 odst. 1 písm. i)] nebo sklárky nelegální [ust. § 66 odst. 3 písm. d)]. Pro stanovení odpovědnosti stěžovatelky nebylo významné, že se inkriminovaného jednání dopustila uvnitř legální sklárky (neboť – jak shora vysvětleno – i na takovém místě může „černá“ skládka vzniknout), ale právě to, že „zařízením“ ve smyslu § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech je obecně třeba rozumět i jakékoliv místo dle legální definice § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech. Ačkoliv taková úprava není z hlediska legislativní techniky ani obvyklá a ani příliš žádoucí, potvrzuje jí vyjádřený text záměr zákonodárce považovat za „zařízení“ ve smyslu zákona o odpadech i „černou (živelnou) skládku“.

Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých je nakládání s odpady zakázáno nebo není povoleno. Stěžovatelka s odpady nakládala sice na pozemcích, na nichž byla vybudována skládka povolená integrovaným povolením, nakládala však s odpady s vyšší než s povolenou koncentrací škodlivin, které obecně nelze na povrchu terénu využít. Takové využití odpadů překračujících limity škodlivin nemůže být povoleno ani žádným souhlasem k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů; jedná se totiž o činnost zákonem výslovně zakázanou. Jednání stěžovatelky proto nelze kvalifikovat jako provoz zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se souhlasem k jeho provozování nebo v rozporu

se schváleným provozním řádem zařízení [tj. porušení povinnosti podle § 20 písm. c) zákona o odpadech], za který lze uložit sankci podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech. Nešlo totiž o nedostatek při provozu skládky, ale o činnost, kterou povolit nelze. Nehledě k tomu stěžovatelka odpady nevyužila při provozu skládky, nýbrž k úpravě povrchu terénu při stavbě fotovoltaické elektrárny. S odpady nebylo nakládáno při provozu zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů, ačkoliv jedním z předpokladů aplikace § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech v souzeném případě by bylo právě využití odpadů při provozu skládky. Městský soud proto dospěl ke správnému závěru, že jednání stěžovatelky nemá žádnou spojitost s provozem skládky, ale jedná se o právem nedovolené jednání s provozem skládky nesouvisející, za jehož spáchání lze uložit sankci podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

K tvrzení stěžovatelky, že prakticky není možné spáchat správní delikt, spočívající v provozování zařízení k nakládání s odpady v rozporu s jeho schváleným provozním řádem, neboť každé porušení provozního řádu zařízení je zákonem zakázáno, Nejvyšší správní soud uvádí, že je nezbytné rozlišovat, k porušení jaké povinnosti došlo. Rozdílná sankce bude uložena za jednání, které je zákonem zapovězeno a neexistují z něj výjimky a za jednání, k jehož výkonu je zapotřebí udělení určitého povolení (např. souhlasu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech). Druhým typem jednání se Nejvyšší správní zabýval např. v rozsudku ze dne 1. 8. 2013, čj. 9 As 84/2012-58, v němž posuzoval uložení pokuty podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech za porušení § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, které spočívalo v přijímání pouze jednoho druhu odpadu v rozporu s podmínkou stanovenou v souhlasu k provozování kompostárny. Podle této podmínky bylo možné do kompostárny přijímat pouze 15 % kalů z celkového množství přijatých odpadů. Vymezení, jak velké množství tohoto odpadu lze přijímat, bylo záležitostí individuálního nastavení podmínek, za nichž bylo možné konkrétní zařízení provozovat. Neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by bez výjimek stanovovalo, že do kompostárny nelze přijmout více než 15 % kalů z celkového množství přijatých odpadů. Ve vztahu k využívání odpadů na povrchu terénu ale takové zákonné ustanovení existuje (ust. § 19 odst. 3 zákona o odpadech ve spojení s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb.).

Stěžovatelčina námitka proto není důvodná.

K stěžovatelčině námitce, podle které k ohrožení životního prostředí nedošlo, Nejvyšší správní soud konstatuje, že porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech se lze dopustit již jen vyvoláním nebezpečí ohrožení životního prostředí; není nezbytné, aby k ohrožení nebo poškození životního prostředí skutečně došlo. K porušení této povinnosti proto postačuje, že stěžovatelka nakládala s odpady (což nezpochybnuje), které překračovaly limitní hodnoty obsahu škodlivých látek. Provedenými laboratorními zkouškami, které byly zaměřeny na vlastnosti odpadu kat. č. 10 02 01, bylo zjištěno, že tento odpad nevyhovuje požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb. a že vodný výluh nevyhovuje ekotoxickému testu. Bez ohledu na to, zda skutečně došlo k ohrožení životního prostředí, tak stěžovatelka při nakládání s předmětným odpadem postupovala v rozporu s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., a porušila povinnost stanovenou § 12 odst. 2 zákona o odpadech, za což jí byla uložena sankce.

Doplňující námitka, podle které byla závažnost ohrožení životního prostředí malá, v podstatě doslovně zopakovala argumentaci žalobní, resp. odvolací. Obsahem kasační stížnosti by však měly být námitky proti postupu či právnímu posouzení věci městským soudem.

Namísto toho stěžovatelka předložila pouze další skutková tvrzení k podpoře již v žalobě uplatněných námitek. Tato tvrzení spočívala v uvedení následujícího: úpravou povrchu haldy byla omezena prašnost a byly vytvořeny podmínky pro zatravnění, zhutněním zeminy byl omezen přístup dešťových srážek do haldy; v dané lokalitě ani v její blízkosti se nenacházejí žádná chráněná území přírody ani ochranná pásma vodních zdrojů; koncentrace limitů chromů v žádném roce nepřesáhla ani limity pro pitnou vodu, tudíž přes vyšší koncentraci chromu v sušině odpadu kat. č. 10 02 02 nedocházelo k jeho vylouhování do podzemních vod; kvalita vody ve vrtu, nacházejícím se nad skládkou, je horší než ve vrtech, kterou mohou být skládkou ovlivněny; Ing. Čížek, CSc., nesledoval zdroje znečištění v okolí skládky a zjištěnou kontaminaci přisuzoval odpadům uloženým pod fotovoltaickou elektrárnou. Ke všem těmto nově stěžovatelkou uplatněným tvrzením nemůže Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlídnout. S žalobními námitkami se vypořádal již městský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje, neboť má za dostatečně prokázané, že stěžovatelka povinnost podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech porušila. Z tohoto důvodu není třeba provést nové znalecké posouzení.

K další nově uplatněné argumentaci, týkající se nezbytnosti vycházet z nového metodického pokynu Ministerstva životního prostředí Indikátory znečištění zveřejněného ve Věstníku MŽP č. 2/2012, nikoliv z metodického pokynu Ministerstva životního prostředí z roku 1996, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o novou, v žalobě neuplatněnou, námitku. Řízení před Nejvyšším správním soudem je přitom založeno na kasačním principu; připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení o kasační stížnosti by vedlo k jeho popření. Jelikož stěžovatelka uvedenou námitku neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla, nemohl se jí Nejvyšší správní soud se zřetelem na § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat.

Námítka stěžovatelky o nepřiměřenosti výše uložené pokuty je opět doslovným opakováním žalobní námítky. Jelikož stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti navrhla moderaci pokuty, zabýval se Nejvyšší správní soud posouzením přiměřenosti uložené pokuty.

Při tomto přezkumu shledal, že stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši jedné pětiny její maximální sazby. Správní orgány při ukládání pokuty zohlednily závěry znaleckého posudku vyžádaného inspekcí, podle kterého byla finanční situace stěžovatelky dlouhodobě neuspokojivá, zároveň však přihlédly i k jiným jejím ekonomickým činnostem, které svědčily o tom, že v době uložení pokuty i bezprostředně předtím disponovala finančními prostředky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním posouzením městského soudu, které stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadla. Městský soud správně uvedl, že smyslem uložení pokuty není ekonomická likvidace delikventa, zároveň je ale nezbytné, aby uložena pokuta byla citelná. Jen tak lze delikventa odradit od opakovaného páčání deliktu v budoucnu. Nejvyšší správní proto shodně jako soud městský považuje uloženou pokutu za přiměřenou a neshledal důvod pro její snížení.

K namítaným nedostatkům rozhodnutí inspekce nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že se opět nejedná o zpochybnění postupu či právního posouzení věci městským soudem, ale o doslovné zopakování žalobních námítek, s nimiž se městský soud dostatečně vypořádal. Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje, neboť v napadeném rozsudku již městský soud jasně vysvětlil, proč správní rozhodnutí nevykazuje vady, které v něm stěžovatelka shledala. Nejvyšší správní soud zaujímá ve vztahu k preventivnímu účinku ukládaných pokut shodný názor jako soud městský. Se stěžovatelkou bylo vedeno inspekcí již 11 správních řízení ve věci uložení pokuty za protiprávní jednání (nejvýznamnější pokuta – 1 000 000 Kč – byla uložena za týž delikt jako v souzeném případě), pokuty však stěžovatelku od opakovaného deliktního jednání neodradily. I tato skutečnost podporuje posouzení uložené pokuty jako přiměřené, bez nutnosti její moderace.

Závěr a náklady řízení.

Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(...)

Účel vytváření finanční rezervy na rekultivaci skládky

k ustanovení § 49, § 51 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění v rozhodné době

k ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění v rozhodné době

k ustanovení § 11 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění v rozhodné době

I. Smyslem finanční rezervy je zajištění prostředků pro případ nesolventnosti provozovatele skládky.

II. Krajský úřad tedy postupoval v souladu s účelem výše uvedených ustanovení zákona o odpadech, když stěžovatel udělil souhlas s čerpáním z prostředků finanční rezervy podle § 51 odst. 1 zákona o odpadech pouze z části právě na základě toho, že stěžovatel žádal o prostředky na rekultivaci pouze části skládky (kazety A). Tento postup odpovídá i § 11 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb.

III. Udělením souhlasu s užitím celé požadované částky by došlo k tomu, že by na rekultivaci kazety B, k níž mělo dojít v nejbližší době, zbyla na vázaném účtu méně než jedna třetina potřebných prostředků.

IV. Pokud by v takové situaci stěžovatel z jakéhokoli důvodu nebyl schopný náklady potřebné na rekultivaci kazety B vynaložit, bylo by nutné nežádoucí zásahy do krajiny plynoucí ze vzniku odpadů a stěžovatelovy podnikatelské činnosti zahradit z veřejných zdrojů, což by neodpovídalo jednomu ze základních principů práva životního prostředí, že „znečišťovatel platí“.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2016. č.j. 3 As 170/2015-40)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Podáním ze dne 22. 4. 2010 žalobce (dále jen „stěžovatel“) ohlásil Krajskému úřadu L. kraje (dále jen „krajský úřad“) plánovanou změnu zařízení podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Zároveň požádal o souhlas s čerpáním 7.044.206 Kč z prostředků finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci skládek podle § 51 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), za účelem provedení rekultivace kazety A skládky odpadů S. Podle příložených dokumentů činily předpokládané náklady na rekultivaci 7.044.206 Kč (8.453.047 Kč s DPH), přičemž na vázaném účtu k finanční rezervě bylo ke dni podání žádosti uloženo 8.613.826 Kč.

Na základě oznámení o zahájení řízení o změně integrovaného povolení se k žádosti vyjádřila Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát L. (dále jen „Česká inspekce životního prostředí“). Ve svém vyjádření ze dne 19. 5. 2010 mimo jiné uvedla, že dle jejího názoru „nelze povolit vyčerpání zamýšlených 90 % výše finanční rezervy na rekultivaci pouze části skládky (kazeta A), protože finanční rezerva je tvořena z celkového množství uložených odpadů na skládku. Tzn., že finanční rezerva musí „pokrývat“ i množství ukládaných a uložených odpadů mimo kazetu A (současná aktivní plocha skládky).“

Dne 31. 5. 2010 vyzval krajský úřad stěžovatele, aby žádost doplnil o celkové množství odpadů uložených do kazety A, o aktuální zaplnění kazety B, a o celkový objem finančních prostředků vynaložených na rekultivaci kazety C.

Dne 11. 6. 2010 stěžovatel žádost doplnil s tím, že do kazety A bylo celkem uloženo 55.384 tun odpadů, do kazety B 46.231 tun. Na rekultivaci kazety C bylo vynaloženo celkem 11.419.000 Kč. Zároveň dodal, že kapacita kazety B je v současné době v podstatě zaplněna, nicméně množství odpadů, které bude na tuto kazetu ještě uloženo, nemá na posouzení finančního zajištění rekultivace skládky jako celku žádný význam. K vyjádření České inspekce životního prostředí stěžovatel uvedl, že náklady na rekultivaci a čerpání prostředků nelze posuzovat podle množství odpadů uložených na jednotlivých částech skládky. Zároveň nelze posuzovat výši rekultivačních nákladů v cenách zahrnujících daň z přidané hodnoty, neboť tato daň není součástí rekultivačních nákladů, pokud – jako v tomto případě – je provozovatel skládky jejím plátcem. Podle stěžovatele neexistoval žádný zákonný či věcný důvod pro nevyhovění žádosti o uvolnění prostředků k čerpání na provedení rekultivace kazety A v plné výši, tj. 7.044.206 Kč (81,8 % prostředků na vázaném účtu).

Česká inspekce životního prostředí ve svém vyjádření ze dne 2. 7. 2010 k doplnění žádosti uvedla, že podle jejího názoru musí finanční rezerva pokrývat i náklady na rekultivaci ostatního množství ukládaných a uložených odpadů mimo rekultivovanou kazetu A (např. na aktivní plochu skládky).

Dne 27. 7. 2010 krajský úřad, jako správní orgán prvního stupně, vydal podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci rozhodnutí č. j. KULK 49745/2010 o změně integrovaného povolení vydaného dne 6. 4. 2004, č. j. KULK/1962/2003. Krajský úřad mimo jiné doplnil kapitolu 11 integrovaného povolení o bod j), v němž vyslovil souhlas s čerpáním částky 4.518.209 Kč uložených na účtu vázaném k finanční rezervě, a to za účelem rekultivace kazety A. Další 502.023 Kč mělo být uvolněno na žádost provozovatele po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí o řádném provedení stavby a stavebních prací potřebných k rekultivaci skládky. Své rozhodnutí vyslovit souhlas s uvolněním pouze části požadovaných prostředků krajský úřad odůvodnil tím, že nelze vyčerpat 90 % veškerých finančních prostředků na vázaném účtu pouze na rekultivaci kazety A, ale naopak je třeba ponechat poměrnou část těchto prostředků na rekultivaci kazety B, v souladu s § 11 odst. 1 až 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“).

Krajský úřad vyšel z podkladů předložených stěžovatelem, podle nichž činí celkové náklady na rekultivaci kazet A a B 12.086.606 Kč bez DPH, z toho náklady na rekultivaci kazety A činí 7.044.206 Kč bez DPH (tj. 58,28 %) a náklady na rekultivaci kazety B činí 5.042.400 Kč bez DPH (tj. 41,72 %). Proto krajský úřad vyslovil souhlas s uvolněním pouze poměrné části (58,28 %) prostředků z vázaného účtu na rekultivaci

kazety A. Pro případ, že by stěžovatel ukončil svoji činnost ještě před rekultivací kazety B, by totiž měla být na vázaném účtu k dispozici částka alespoň částečně pokrývající následnou rekultivaci kazety B. Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2010, č. j. 86196/ENV/10 (1055/540/10), žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 7. 2010. Žalovaný uvedl, že důvodem pro vznik zákonné povinnosti provozovatele skládky tvořit finanční rezervu pro rekultivace a asanace skládek (ust. § 49 až § 51 zákona o odpadech) byla negativní zkušenost s některými provozovateli, kteří po skončení ukládání odpadů na skládku (po zaplnění skládky) veškeré získané prostředky za ukládání odpadů „utrátili“ a zaplněnou skládku „opustili“. Dokonce společnost zadlužili i neplněním zákonných povinností (daně, sociální a zdravotní pojištění), čímž se společnost dostala do úpadku. Náklady na rekultivace a asanace skládek musely pak být hrazeny z veřejných prostředků. Finanční rezerva podle zákona o odpadech tak funguje jako „záruka“ či „jistota“ pro takový případ. Vzhledem k tomu, že náklady na rekultivaci skládky S. značně přesahují vytvořenou rezervu, krajský úřad postupoval v souladu s účelem zákona o odpadech i s ustanovením § 11 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb., kde se výslovně stanoví, že postup čerpání finanční rezervy podle odst. 2 se obdobně vztahuje i na uzavírání jednotlivých částí skládky. Je přitom nepochybné, že kazety A a B jsou částmi skládky. Z povahy věci a s ohledem na účel citovaných ustanovení proto nebylo možné uvolnit veškeré finanční prostředky pouze na rekultivaci kazety A, když kazeta B je téměř zaplněná a bude ji nutné rekultivovat v nejbližší době. Tím by stát přišel o uvedené zajištění. Žalovaný zároveň uvedl, že předmětem řízení je pouze napadené rozhodnutí a nelze v něm tedy posoudit, zda dřívější rozhodnutí o uvolňování prostředků finanční rezervy byla vydána po právu.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou podle § 65 a násl. Zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele žádný právní předpis neumožňoval správním orgánům určit výši čerpání finanční rezervy rozdílně od předloženého rozpočtu, pokud celkový rozpočet nepřesáhne 90 % zůstatku finanční rezerv. Pojmy jako „záruka“ či „jistota“, s kterými operoval žalovaný, zákon vůbec nezná, nehledě na to, že existence finančních prostředků sama o sobě nezajistí provedení rekultivace skládky. Stěžovatel taktéž nesouhlasil s oddělováním částí skládky, neboť skládka tvoří jeden propojený celek.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu zamítl. Úvodem konstatoval, že každý provozovatel musí se znalostí všech okolností provozu dané skládky jako dobrý a prozíravý hospodář vytvářet v průběhu celého období ukládání odpadů své vlastní finanční rezervy, aby mohl splnit povinnosti ohledně rekultivace skládky uložené zákonem o odpadech.

Městský soud přisvědčil žalovanému, že použití veškerých prostředků z vázaného účtu by popřelo zajišťovací účel finanční rezervy, neboť by nebyla žádným způsobem zajištěna rekultivace kazety B. Byl městský soud připustil, že je relevantní právní úprava (ust. § 51 odst. 5 zákona o odpadech a § 11 vyhlášky č. 294/2005 Sb.) značně strohá, nevyplývá z ní povinnost správních orgánů buď žádosti plně vyhovět, anebo ji zamítnout. K oddělování částí skládek soud připomněl, že takto svoji žádost koncipoval stěžovatel, nelze tudíž ničeho namítat proti tomu, že správní orgán z této koncepce vycházel.

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou na výzvu Nejvyššího správního soudu doplnil podáním ze dne 17. 9. 2015. Stěžovatel v první řadě nesouhlasil s právním názorem městského soudu, že finanční rezerva má plnit toliko funkci „záruky“ či „jistoty“ ohledně provedení rekultivace a asanace skládky. Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je totiž jejím účelem zajištění finančních prostředků na „rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu“. Domněnky dovozující vytvoření finanční rezervy za účelem záruky či jistoty jsou tedy zjevně mylné a bez opory v zákoně. Právní úprava počítá s tím, že finanční rezerva bude vyčerpána až na 10 % a že bude opět v průběhu dalšího provozu doplněna. Stěžovatel je dlouhodobým provozovatelem několika dalších skládek a vždy bezchybně plní své zákonné povinnosti, tudíž nebylo důvodné kalkulovat se situací, kdy by svoji zákonnou povinnost nesplnil. Podle stěžovatele žalovaný nepřihlédl k zásadním okolnostem a důkazům rozhodným pro vydání rozhodnutí ve věci, když uvedl, že předmětem odvolacího řízení je pouze rozhodnutí, které je napadeno, a nelze tak posoudit, zda dřívější rozhodnutí o uvolňování prostředků finanční rezervy byla vydána po právu. Stěžovatel taktéž nesouhlasil s dovozovaným oprávněním správních orgánů libovolně krátit částku požadovanou z vázaného účtu. Krajský úřad podle něj překročil svoji pravomoc tím, že po něm vyžadoval doplnění řádně podané žádosti. Taktéž vyjádření České inspekce životního prostředí (v němž uvedla, že podle jejího názoru nelze povolit vyčerpání zamýšlených 90 % celkové finanční rezervy na rekultivaci pouze částky skládky) má stěžovatel za nepřipustné a překračující její kompetenci. Postup správních orgánů v daném případě navíc uvádí provozovatele skládek do právní nejistoty, neboť nemohou dopředu odhadnout, s jakou částkou z finanční rezervy mohou kalkulovat. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nezmiňuje žádné konkrétní okolnosti a důkazy, které by v odvolacím řízení žalovaný pomínil. Vyžádání doplnění žádosti provedl krajský úřad v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Vyjádření

České inspekce životního prostředí bylo pouze stanoviskem, které krajský úřad nikterak nezavazovalo. Vzhledem k tomu, že stěžovatel žádal o čerpání prostředků finanční rezervy pouze na část skládky (kazeta A), bylo podle žalovaného zcela legitimní a souladné s ustanovením § 11 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb., že byla požadovaná částka snížena podle stěžovatelem předloženého poměru rozpočtů na rekultivaci obou zbývajících částí skládky (kazety A a B).

Podáním ze dne 23. 10. 2015 stěžovatel doplnil kasační stížnost odkazem na vývoj řízení vedeného u krajského úřadu týkajícího se čerpání prostředků finanční rezervy na rekultivaci kazety B. Dne 17. 9. 2015 totiž stěžovatel požádal o uvolnění prostředků na tuto rekultivaci a krajský úřad této žádosti svým rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015 vyhověl a vydal souhlas s čerpáním prostředků finanční rezervy ve výši 9.653.981 Kč za účelem rekultivace kazety B.

Podle stěžovatele jsou rozhodnutí vydaná krajským úřadem ohledně rekultivace kazety A v nyní posuzované věci a ohledně rekultivace kazety B v uvedeném řízení v přímém rozporu.

Žalovaný k tomuto doplnění uvedl, že se nejedná o skutkově shodné případy, neboť v době podání první žádosti nebyla na skládce zaplněna kazeta B, rovněž rozpočtované prostředky byly v jiné výši. Taktéž poukázal na „výrazný časový odstup, který dělí obě uvedená rozhodnutí“. Podle žalovaného neměl správní orgán, který o žádosti rozhodoval před pěti lety, v době svého rozhodování stejné informace o rozhodných skutečnostech, které měl při rozhodování v roce 2015.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že námitky ohledně překročení pravomoci krajského úřadu při vyžádání doplnění žádosti, ohledně překročení pravomoci České inspekce životního prostředí při podání stanoviska a ohledně vpuštění zásadních okolností a důkazů při rozhodování žalovaného, stěžovatel řádně neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nejednalo se přitom o vady, k jejichž případné existenci by měl městský soud přihlídnout z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná z www.nssoud.cz). Tyto námitky je tudíž třeba odmítnout jako nepřipustné s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2015, č. j. 4 Afs 163/2015 - 28, bod 13).

K otázce uvolnění prostředků z finanční rezervy uvádí Nejvyšší správní soud následující.

Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je provozovatel skládky povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Podle odst. 3 se peněžní prostředky této rezervy ukládají na zvláštní účet v bance.

Podle § 51 odst. 1 zákona o odpadech smí být čerpání z prostředků finanční rezervy prováděno pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu na práce související s rekultivací, zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a s asanací. Souhlas krajský úřad uděluje na základě rozhodnutí o zahájení rekultivačních prací vydaného podle zvláštních právních předpisů.

Podle § 51 odst. 2 zákona o odpadech zanikne-li provozovatel skládky před ukončením péče o skládku a jeho právní nástupce není znám nebo neexistuje, banka odvede nevyčerpanou část finanční rezervy do Státního fondu životního prostředí České republiky a informuje o tom krajský úřad místně příslušný podle umístění skládky. Tyto prostředky budou Státním fondem životního prostředí poukázány na zvláštní vázaný účet podle tohoto zákona tomu, kdo zabezpečí rekultivaci, péči o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu.

Podle § 51 odst. 5 zákona o odpadech stanoví ministerstvo vyhláškou způsob vytváření a čerpání finanční rezervy.

Touto vyhláškou je vyhláška č. 294/2005 Sb., podle jejíhož § 11 odst. 2 se prostředky finanční rezervy postupně čerpají v souladu s projektovou dokumentací skládky až do výše 90 % rozpočtových prostředků na uzavření a provedení rekultivačních prací, nejvýše však do výše 90 % finanční rezervy vytvořené ke dni podání žádosti o uvolnění prostředků z ní, a zbývajících 10 % bude uvolněno až po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí o řádném provedení stavby a stavebních prací potřebných k rekultivaci a asanaci skládky. Podle odst. 3 se ustanovení odstavce 2 vztahuje obdobně i na čerpání prostředků finanční rezervy na postupné uzavírání jednotlivých částí skládky.

Žalovaný měl za to, že smyslem citované právní úpravy je zajištění finančních prostředků pro případ, že provozovatel po ukončení ukládání odpadů na skládku nebude disponovat dostatečnými prostředky na její rekultivaci. Stěžovatel s tímto výkladem nesouhlasil a poukázal na to, že podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je jejím účelem zajištění finančních prostředků na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu.

Podle Nejvyššího správního soudu není účel citované právní úpravy dovozovaný žalovaným rozporný s ustanovením § 49 odst. 1 zákona o odpadech. Toto ustanovení pouze stanoví, že provozovatel skládky je povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu, ale nespecifikuje, proč je třeba tuto finanční rezervu vytvářet. Účel vytváření finanční rezervy je patrný z důvodové zprávy k předchozímu zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, který finanční rezervu upravoval obdobně jako stávající zákon. V důvodové zprávě se mimo jiné uvádělo: „Výše povinného odvodu do této finanční rezervy je stanovena tak, aby v případě zániku provozovatele skládky nebo jeho pozdější nesolventnosti pokryla nejnütnější přímé náklady uzavření a sanace skládky.“ Pokud tedy žalovaný vycházel z toho, že smyslem finanční rezervy je zajištění prostředků pro případ nesolventnosti provozovatele skládky, dává mu citovaná důvodová zpráva za pravdu. Ostatně podobnou úpravu lze najít i v jiných zákonech.

Sama důvodová zpráva k zákonu č. 125/1997 Sb., o odpadech, uváděla, že „[p]ovinnost vytvářet tuto finanční rezervu je obdobou ustanovení § 37a horního zákona v platném znění“, přičemž i zde je smyslem zajištění prostředků k odstraňování externalit spojených s provozem dané činnosti, mimo jiné pro případ nepříznivé finanční situace provozovatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 83/2014 - 38, bod 25, a ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 186/2014 - 50, body 25–26).

Krajský úřad tedy postupoval v souladu s účelem výše uvedených ustanovení zákona o odpadech, když stěžovateli udělil souhlas s čerpáním z prostředků finanční rezervy podle § 51 odst. 1 zákona o odpadech pouze z části právě na základě toho, že stěžovatel žádal o prostředky na rekultivaci pouze části skládky (kazety A). Tento postup odpovídá i § 11 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb. Udělením souhlasu s užitím celé požadované částky by došlo k tomu, že by na rekultivaci kazety B, k níž mělo dojít v nejbližší době, zbyla na vázaném účtu méně než jedna třetina potřebných prostředků. Pokud by v takové situaci stěžovatel z jakéhokoli důvodu nebyl schopný náklady potřebné na rekultivaci kazety B vynaložit, bylo by nutné nežádoucí zásahy do krajiny plynoucí ze vzniku odpadů a stěžovatelovy podnikatelské činnosti zahradit z veřejných zdrojů, což by neodpovídalo jednomu ze základních principů práva životního prostředí, že „znečišťovatel platí“ (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 16. 7. 2009 ve věci C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura a další proti Comune di Casoria, a ze dne 25. 2. 2010 ve věci C-172/08 Pontina Ambiente Srl proti Regione Lazio; oba dostupné z curia.europa.eu). Postup krajského úřadu byl tudíž přirozeným důsledkem toho, že stěžovatel neměl v době žádosti o souhlas s uvolněním prostředků na vázaném účtu k dispozici celou částku potřebnou na rekultivaci obou kazet, nýbrž jen její část; je tedy pochopitelné, že z této částky mohla být uvolněna pouze poměrná část odpovídající poměru částek připadající na rekultivaci obou kazet.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu, aprobované žalovaným i městským soudem, nebylo svévolným krácením požadované částky, jak tvrdí stěžovatel, ale zákonným postupem opírajícím se o legitimní důvody.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 23. 10. 2015 stěžovatel poukazuje na rozhodnutí krajského úřadu ze dne 19. 10. 2015, jímž byl udělen souhlas s uvolněním částky požadované stěžovatelem (9.653.980,70 Kč) z vázaného účtu za účelem rekultivace kazety B. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že ve správním soudnictví jsou správní rozhodnutí přezkoumávána dle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Předmětné ustanovení nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání napadeného správního rozhodnutí v případě, že popisují stav, jenž ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28). V nyní posuzované věci ale stěžovatel svým doplněním ze dne 23. 10. 2015 poukazuje na rozdílnost rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 7. 2010 oproti jeho rozhodnutí ze dne 19. 10. 2015, tedy na okolnost, která nastala až v průběhu řízení o kasační stížnosti, dávno po skončení správního řízení.

Proto tato skutečnost nemůže nikterak zpochybnit městským soudem aprobované závěry správních orgánů v nyní posuzované věci.

K otázce rozdílnosti rozhodování správních orgánů v obdobných případech se Nejvyšší správní soud vyjádřil nedávno ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, v němž uvedl: „Nejvyšší správní soud se v prvé řadě ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že všechny správní orgány jsou vázány ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož mají dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Toto pravidlo je vyjádřením zásady předvídatelnosti správního rozhodování, kterou jako jeden z principů dobré správy uvádí i veřejný ochránce práv (srov. <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>).

Na nejzákladnější úrovni pak tato zásada vyrůstá z jednoho ze základních právních principů, totiž principu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání založeného na dosavadních rozhodnutích veřejné správy. S ohledem na historii celého případu shrnutou výše považuje Nejvyšší správní soud za nepochybné, že krajský úřad i žalovaný byli v tomto smyslu vázáni předchozím rozhodováním jiných orgánů moci výkonné, které před změnou věcné příslušnosti rozhodovaly v minulosti prakticky o téže věci (...). Rozhodnout odlišně než jejich předchůdci mohly oba správní orgány tehdy, jestliže by se podstatně změnilo skutkové

okolnosti (včetně případných nových vědeckých poznatků) nebo právní úprava. S ohledem na požadavek přesvědčivosti odůvodnění správního rozhodnutí, vyjádřený nesčetněkrát v judikatuře zdejšího soudu, pak bylo povinností správních orgánů vysvětlit, v čem změna okolností či právní úpravy spočívá a proč vedla ke změně v dosavadním náhledu moci výkonné na danou problematiku. V krajním případě by bylo možno připustit odchýlení se od dosavadního rozhodování i bez změn skutkových či právních za podmínky, že by správní orgány přesvědčivě odůvodnily, proč byla předchozí rozhodnutí v dané věci nezákonná či nesprávná a proč je tudíž nezbytné dosavadní přístupu změnit.“ (bod 22)

Ve světle citovaného lze nad rámec přezkumu k nyní posuzované věci dodat tolik, že pokud se skutečně jednalo o skutkově podobné případy, měl krajský úřad naopak ve svém novém rozhodnutí ze dne 19. 10. 2015 povinnost zohlednit své rozhodnutí ze dne 27. 7. 2010 a rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2010 tak, aby bylo patrné, že dostal své povinnosti dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly podle § 2 odst. 4 správního řádu.

Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta poslední, s. ř. s.).

(...)

I. Soustředování odpadů

II. Nakládání s odpady

III. Použití příznivější právní úpravy

k ustanovení § 4 odst. 1 písm. d), e), § 12 odst. 2, § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění v rozhodné době

k ustanovení čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (tzv. rámcová směrnice o odpadech)

k ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod

I. Skutečnost, že obě fáze jednání subjektu není možno souhrnně kvalifikovat jako způsob nakládání s odpady výslovně uvedený v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, nemůže mít za následek neoznačení tohoto jednání za nakládání s odpady [ust. § 4 odst. 1 písm. e) citovaného zákona].

II. Stěžovatelčino jednání spočívalo v shluknutí odpadu na jednom místě za účelem jeho následného využití. Na takové jednání je podle Nejvyššího správního soudu nutné nazírat jako na nakládání s odpady. Pro jednání stěžovatelky je totiž shodně jako pro některé jiné způsoby nakládání s odpady (např. shromažďování a sběr) typické, že v prvotní fázi dochází k shluknutí odpadů na jednom místě. Další fáze naložení s takto shluknutým odpadem určuje, o jaký způsob nakládání s odpady se jedná.

III. Ačkoliv zákon o odpadech výslovně neuvádí, že by využití odpadů mělo předcházet jejich soustředění, je samozřejmostí, že využití odpadů nutně musí jejich shromáždění (soustředění) předcházet; tak i v případě jednání stěžovatelky šlo o nezbytnou činnost předcházející pozdějšímu využití odpadů. Žalovaný ve svém rozhodnutí také výslovně uvedl, že stěžovatelka odpady soustřeďovala za účelem jejich materiálového využití.

IV. Bylo by v rozporu se smyslem a účelem zákona o odpadech a směrnice č. 98/2008 připustit, že stěžovatelka s odpady nenakládala, když jimi disponovala za účelem jejich následného využití, a to nedovoleným způsobem.

V. Korektiv použití příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod v projednávaném případě nastoupit nemůže; důvod pro jeho aplikaci není dán. Žalovaný ve svém rozhodnutí použil pojem soustřeďování odpadů, byť v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo soustřeďování výslovně uvedeno v zákoně o odpadech jako způsob nakládání s odpady.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2016, čj. 10 As 44/2015 - 47, dostupné na www.nssoud.cz)

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Dosavadní průběh řízení.

V posuzované věci jde o sankční řízení za správní delikt spočívající v protiprávním nakládání s odpady vzniklými při rekonstrukci železniční stanice Č. K. Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2010, čj. 425/520/1041976/ENV/10 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu P., ze dne 20. 4. 2010, čj. ČIŽP/43/OOH/SR01/0814642.006/10/ZKN, kterým byla stěžovatelce podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), uložena pokuta ve výši 1 200 000 Kč za porušení povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Změna odvoláním napadeného rozhodnutí spočívala ve snížení pokuty na částku 600 000 Kč a nahrazení textu ve výrokové části 1. ve znění „za správní delikt, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v období od června 2008 nakládal s odpady tím, že je shromažďoval na pozemku KN 375/1 v k.ú. M., který k tomuto účelu nebyl určen“ textem „za správní delikt, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v období od června 2008 nakládal s odpady tak, že je soustřeďoval za účelem jejich materiálového využití na pozemku KN 375/1 v k. ú. M., kde nebylo takovéto nakládání s odpady povoleno.“, jakož i ve změně platebních údajů. Zbývající část výroku rozhodnutí České inspekce životního prostředí žalovaný potvrdil.

Žalobu označující jí napadené rozhodnutí za nezákonné opřela žalobkyně o následující žalobní body argumentačně namítající tato pochybení žalovaného: - žalovaný se nevypořádal s otázkou vlastnického práva k výkopku (materiálu pocházejícího z rekonstrukce); - žalobkyně byla v dobré víře, že výkopek má vlastnosti odpovídající účelu, pro které jej hodlala využít; protože se žalovaný s tímto tvrzením nevypořádal, zůstalo řízení neúplné; - žalovaný nevycházel z listin (důkazů), které mu žalobkyně předložila, a v důsledku toho chybně nenařídil jednání; - ve věci měl být vypracován znalecký posudek; závěr žalovaného o jeho nadbytečnosti byl chybný; - žalobkyně též zpochybnila způsob odběru vzorků zeminy a jejich analýzu; - konečně označila žalobkyně napadené rozhodnutí v části odůvodňující snížení pokuty za neúplné a nepřezkoumatelné.

Žádné jiné důvody v žalobní lhůtě uplatněny nebyly.

Napadeným rozsudkem městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění se podrobně vypořádal se všemi žalobními námitkami.

V závěru odůvodnění též městský soud stručně vysvětlil, proč nepřistoupil ani k žalobou požadované moderaci uložené pokuty.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka se v kasační stížnosti ztotožnila se závěrem žalovaného, že projednávaný skutek neodpovídal definici nakládání s odpady ve formě shromažďování odpadů podle zákona o odpadech, ale že se jednalo o jejich soustřeďování.

Stěžovatelka porovnávala znění zákona o odpadech účinné ke dni rozhodnutí České inspekce životního prostředí se zněním zákona o odpadech účinné ke dni rozhodnutí žalovaného a namítla, že zákonná definice nakládání s odpady se změnila. Soustřeďování odpadů, jako jedna z možných forem nakládání s odpady, byla s účinností od 1. 7. 2010 ze zákona o odpadech odstraněna.

Z toho pak stěžovatelka dovodila, že nebylo-li soustřeďování odpadů v době rozhodnutí žalovaného způsobem nakládání s odpady, nebyla v době rozhodování žalovaného naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 4 zákona o odpadech (nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno). Žalovaný měl respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a netrestat stěžovatelku za soustřeďování odpadu, neb se nejedná o nakládání s odpady.

Z uvedeného pak stěžovatelka dovodila, že byla-li přesto sankcionována za správní delikt, použil žalovaný v řízení zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud měl pro tuto vadu řízení rozhodnutí žalovaného zrušit.

Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 30. 3. 2015 tak, že se plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Žalovaný rovněž namítl nepřipustnost kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

Posouzení Nejvyšším správním soudem.

Přezkum přípustnosti kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jsou-li splněny podmínky, za nichž může kasační stížnost meritorně projednat. Jednou z podmínek řízení je i přípustnost návrhu - zde kasační stížnosti.

Žalobní námitku totožnou s kasační námitkou stěžovatelka v žalobě nevniesla, a to ačkoliv pro její uplatnění ani v řízení před žalovaným ani v řízení před městským soudem neexistovala žádná překážka.

Řízení o žalobě (stejně jako řízení o kasační stížnosti) je ovládáno zásadou dispoziční (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.) a městský soud tak zákonnost rozhodnutí žalovaného posuzoval správně v intencích žalobních bodů. Nad rámec žalobní argumentace smí správní soud vykročit pouze ve zcela výjimečných případech, a to za situace, kdy to předpokládá přímo zákon (nicotnost rozhodnutí, jeho nepřezkoumatelnost, případně procesní vada, která ji založila) či ustálená soudní judikatura (např. prekluze práva správce daně vyměřit či doměřit daň, prekluze práva správního orgánu rozhodnout o sankci za správní delikt).

Bylo proto nezbytné, aby Nejvyšší správní soud prvotně uvážil, zda až nyní stěžovatelkou uplatněná námitka není novotou činící dle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost nepřipustnou.

Nejvyšší správní soud k tomu například ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006 – 155 (publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS) uvedl, že: „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.), vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně.

Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilanti bus iura postupovali v řízení shora popsáním způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponесou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky (obdobně též například v rozsudku ze dne 22. 9. 2004 čj. 1 Azs 34/2004 – 49, publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS a v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009 – 77).

V projednávané věci však Nejvyšší správní soud přezkum správnosti napadeného rozsudku stěžovatelce neupřel a její kasační stížnost jako nepřipustnou neodmítl z následujících důvodů.

Právní argumentace až v kasační stížnosti stěžovatelkou uplatněná jistě mohla (a vzhledem k jejímu zastoupení advokátem) i měla být předložena k posouzení již městskému soudu. Ježto však se jedná svou povahou o ústavněprávní argumentaci ve prospěch použití příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, nemůže Nejvyšší správní soud rezignovat na posouzení toho, zda vskutku z tohoto – až nyní představeného pohledu – bylo stěžovatelčino jednání správním deliktem či zda s ohledem na změnu zákonných předpokladů již o deliktní jednání nešlo (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS, resp. náleze ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, body 16 násl.).

Nejvyšší správní soud městskému soudu nevytýká, že se v řízení před ním vedeným i v rozsudku kasační stížností napadeným výslovně nezabýval jinými než v žalobě uplatněnými důvody. Současně však poznamenává, že shledal-li by městský soud sám, i bez námítky žalobou uplatněné, stěžovatelčino jednání za jednání neschopné správním deliktem být, musil by bez dalšího rušícím rozsudečným výrokem zasáhnout. Z téhož důvodu i Nejvyšší správní soud i ve světle nově předložené námítky zamítavý rozsudek městského soudu meritornímu přezkumu podrobil.

Přezkum důvodnosti kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných

důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

Klíčovou kasační námitkou je argumentace dovozující správnědeliktní beztrestnost stěžovatelčina jednání ze změny zákona o odpadech, v jejímž důsledku již prý „soustředování“ odpadů nebylo způsobem nakládání s odpady.

Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného se nakládáním s odpady rozumělo „shromáždění, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů“. Podle § 4 písm. d) zákona o odpadech ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí České inspekce životního prostředí jakožto i ke dni spáchání správního deliktu stěžovatelkou se nakládáním s odpady rozumělo „jejich shromáždění, soustředování, sběr, výkup, třídění, přeprava a doprava, skladování, úprava, využívání a odstraňování“.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 154/2010 Sb., jímž byl s účinností od 1. 7. 2010 změněn zákon o odpadech, došlo k novelizaci zákona o odpadech mimo jiné z důvodu nutnosti provést transpozici požadavků vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic – tzv. rámcová směrnice o odpadech (dále i „směrnice č. 98/2008“). Prvním cílem jakékoli odpadové politiky by podle bodu (6) věty první preambule směrnice č. 98/2008 „měla být minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí.“ Nakládání s odpady je v čl. 3 odst. 9 Směrnice č. 98/2008 definováno jako „sběr, přeprava, využití a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem“. Tedy ani směrnice č. 98/2008 soustředování odpadů výslovně neuvádí jako způsob nakládání s nimi a shodně jako zákon o odpadech význam pojmu soustředování odpadu nedefinuje.

Stěžovatelčino jednání spočívalo v shluknutí odpadu na jednom místě za účelem jeho následného využití. Na takové jednání je podle Nejvyššího správního soudu nutné nazírat jako na nakládání s odpady. Pro jednání stěžovatelky je totiž shodně jako pro některé jiné způsoby nakládání s odpady (např. shromáždění a sběr) typické, že v prvotní fázi dochází k shluknutí odpadů na jednom místě. Další fáze naložení s takto shluknutým odpadem určuje, o jaký způsob nakládání s odpady se jedná. V případě jednání stěžovatelky měly být odpady následně využity.

Využití odpadů již směrnice č. 98/2008 shodně jako zákon o odpadech za způsob nakládání s odpady považuje. Skutečnost, že obě fáze jednání stěžovatelky nebylo možno souhrnně kvalifikovat jako v zákoně o odpadech výslovně uvedený způsob nakládání s nimi, nemůže mít za následek neoznačení jejího jednání za nakládání s odpady. První fáze jejího jednání totiž bezprostředně předcházela druhé fázi – naložení s odpady formou jejich využití.

Ačkoliv zákon o odpadech výslovně neuvádí, že by využití odpadů mělo předcházet jejich soustředění, je samozřejmostí, že využití odpadů nutně musí jejich shromáždění (soustředění) předcházet; tak i v případě jednání stěžovatelky šlo o nezbytnou činnost předcházející pozdějšímu využití odpadů. Žalovaný ve svém rozhodnutí také výslovně uvedl, že stěžovatelka odpady soustřeďovala za účelem jejich materiálového využití. Bylo by v rozporu se smyslem a účelem zákona o odpadech a směrnice č. 98/2008 připustit, že stěžovatelka s odpady nenakládala, když jimi disponovala za účelem jejich následného využití, a to nedovoleným způsobem.

Korektiv použití příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod v projednávaném případě nastoupit nemůže; důvod pro jeho aplikaci není dán.

Žalovaný ve svém rozhodnutí použil pojem soustředování odpadů, byť v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo soustředování výslovně uvedeno v zákoně o odpadech jako způsob nakládání s odpady. Učinil tak však jen a pouze za účelem preciznější specifikace nedovoleného nakládání s odpady, kterého se stěžovatelka dopustila počínaje červnem 2008. Jak i stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán.

Žalovaný tak správně postupoval podle zákona o odpadech ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (znění účinné do novelizace zákonem č. 154/2010 Sb.) a jelikož zákon o odpadech v tehdejší znění považoval za způsob nakládání s odpady i jejich soustředování, žalovaný správně stěžovatelčino jednání označil právě za soustředování odpadů za účelem jejich využití. Žalovaný zároveň opodstatněně neaplikoval korektiv výhrady příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod, jelikož žádná pozdější, pro stěžovatelku příznivější úprava, neexistovala. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelčino jednání stále bylo nedovoleným nakládáním s odpady, jelikož jejich shluknutí (shromáždění) na jednom místě bylo neodmyslitelnou částí jejich následného využití.

Závěr a náklady řízení

Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(...)

D. Integrovaná prevence a omezování znečištění

17

I. Materiální stránka správního deliktu

II. Provoz skládky v rozporu s integrovaným povolením

III. Správní delikt ohrožovací

k ustanovení § 16 odst. 1 písm. a), § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění v rozhodné době

I. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci postačí naplnění formálních znaků jednání, které zákon označuje za správní delikt, tj. v tomto případě jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Materiální stránka tohoto správního deliktu je přitom již implicitně obsažena v jeho skutkové podstatě a spočívá v potenciální možnosti nepříznivého vlivu na životní prostředí, nejsou-li dodrženy podmínky integrovaného povolení.

II. Zákon pro naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu naopak nepředpokládá a nevyžaduje zjišťování, zda a jakým způsobem jednání žalobce reálně ovlivnilo životní prostředí. Skutečné poškození životního prostředí je postihováno dle jiných ustanovení a nepochybně přísněji.

III. Obsahovalo-li integrované povolení podmínku, že odpady katalogové číslo 170107 lze umístit pouze do sektoru S-001, je nezbytné v každém uložení těchto odpadů do jiného sektoru spatřovat jednání, které je v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, a zároveň zapříčiňuje vznik situace nebezpečné pro životní prostředí. Samotná existence takové nebezpečné situace, byť k faktickému vlivu na životní prostředí dojít nemusí, plně postačuje pro naplnění materiální stránky správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci tak lze chápat jako správní delikt ohrožovací.

*(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č.j. 10 As 215/2015-40)
(Dostupné na www.nssoud.cz)*

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Dosavadní průběh řízení.

Žalovaný vydal dne 6. 3. 2013 rozhodnutí čj. 125/510/2013,4952/ENV/13, jímž změnil výrok I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Č. B. (dále jen „ČIŽP“), ze dne 14. 12. 2012, čj. ČIŽP/42/IPP/SR01/1008980.027/12/CDV (dále jen „rozhodnutí ČIŽP“), tak, že snížil původně uloženou pokutu, zrušil výrok II. tohoto rozhodnutí a v této části řízení zastavil a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Vydání rozhodnutí ČIŽP předcházelo řízení, v němž bylo rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 11. 2011 o témže správním deliktu žalovaným již jednou zrušeno a vráceno k novému rozhodnutí.

Výrokem I. rozhodnutí ČIŽP přezkoumávaného žalovaným v odvolacím řízení byla žalobci uložena pokuta ve výši 915 000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále také „zákon o integrované prevenci“); správního deliktu se žalobce dopustil tím, že provozoval zařízení „Skládka odpadů S-00 B.“ v rozporu s podmínkami integrovaného povolení vydaného rozhodnutím Krajského úřadu J. kraje ze dne 22. 3. 2004; žalobce mimo jiné porušil podmínku C.2.15 integrovaného povolení, neboť využil sektoru S-003 k technickému zabezpečení skládky pro odpad katalogového čísla 170707, ač měl být odpad tohoto katalogového čísla umísťován do sektoru S-001. Odvolací námitky proti závěru ČIŽP o porušení podmínky C.2.15 integrovaného povolení shledal žalovaný neoprávněnými.

Žalobě proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud nezákonnost rozhodnutí žalovaného spatřoval v tom, že se správní orgány nezabývaly mírou ohrožení životního prostředí jakožto kritériem pro závěr o naplnění materiální stránky deliktu a pro takový závěr považovaly za dostatečné samotné zjištění, že odpad katalogového čísla 170107 byl ukládán do sektoru S-003, v němž to bylo zakázáno. Podle městského soudu bylo nezbytné učinit skutkové zjištění ohledně otázky, zda odpad vykázaný v sektoru S-003 obsahoval také sádrokarton, neboť jen a právě proto, aby ukládaný odpad sádrokarton neobsahoval, bylo jeho ukládání v uvedeném sektoru zakázáno. Tyto skutečnosti však správní orgány nezjišťovaly, neboť takový postup považovaly za nadbytečný. Podle městského soudu postupovali ČIŽP i žalovaný v rozporu se zákonem, odmítli-li provést výslech svědka D. T., zaměstnance žalobce, který podle žalobce vizuálně kontroloval, zda odpad sádrokarton obsahuje, a zamezoval jeho uložení do míst, v nichž byl odpad katalogového čísla 170107 ukládán.

Městský soud shledal částečně důvodnou námitku žalobce, že žalovaný nehodnotil závažnost postihovaného jednání a neposoudil závažnost porušení všech podmínek integrovaného povolení. Žalovaný se totiž s otázkou závažnosti, resp. míry ohrožení životního prostředí zabýval ve vztahu k porušení závazné podmínky C.2.15 integrovaného povolení jen ve vztahu k potenciálním následkům, které by sádrokarton, byl-li by přítomen ve směsi, mohl způsobit. Závažnost jednání však nemohl posoudit plně, neboť nezjišťoval všechny relevantní skutečnosti pro posouzení závažnosti (nebezpečnosti) deliktu, tj. faktickou přítomnost sádrokartonu v sektoru S-003 skládky. Ostatní žalobní námitky shledal městský soud nedůvodnými.

Kasační stížnost a vyjádření žalobce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se dotázal Krajského úřadu J. kraje, z jakých důvodů byla stanovena podmínka C.2.15 integrovaného povolení. Z odpovědi ověřil, že tak bylo učiněno z důvodu předběžné opatření s ohledem na charakter sektoru skládky, ukládaných odpadů apod. Možné chemické reakci, pokud by odpad obsahoval byt' nepatrnou příměs sádrokartonu či sádry jako takové, měla zabránit právě podmínka stanovující povinnost ukládat takový odpad pouze v sektoru S-001. Krajskému úřadu přitom pro její stanovení postačovala presumpce výskytu sádrokartonu v ukládaném odpadu, a proto ji současně nepodmínil např. průběžným zjišťováním výskytu sádrokartonu či sádry.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žalobce byl povinen podmínku C.2.15 integrovaného povolení dodržovat, aniž by bylo třeba dále zkoumat, zda odpad katalogového čísla 170107, uložený do sektoru S-003, příměsí sádrokartonu obsahoval či nikoliv. Takové zjištění totiž není pro stanovení materiální stránky správního deliktu relevantní a správní orgány tedy nebyly povinné tuto okolnost dále šetřit a provést navrhovaný výslech svědka. Požadavek městského soudu, aby bylo provedeno další dokazování, je podle stěžovatele nedůvodný.

Stěžovatel vyjádřil názor, že byla naplněna jak formální, tak materiální stránka správního deliktu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 11. 2015 ztotožnil se závěry městského soudu.

Posouzení Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumajе přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

Z právní úpravy, doktríny i ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Aby tedy mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků naplněna i materiální stránka deliktu – jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 88/2013-28). Tvrdí-li tedy pachatel, že jeho jednání nenaplnuje materiální stránku správního deliktu, musí správní orgán (respektive posléze soud) ve svém rozhodnutí uvést, v čem spatřuje její naplnění, tj. proč jednání považuje za společensky škodlivé.

V posuzovaném případě stěžovatel shledal naplnění materiální stránky správního deliktu v neplnění podmínek integrovaného povolení. Existenci skutečného vlivu zjištěných porušení na životní prostředí pak stěžovatel hodnotil v rámci správního uvážení ohledně výše sankce. Naproti tomu městský soud považoval skutečnou míru ohrožení životního prostředí za kritérium pro závěr o naplnění materiální stránky

správního deliktu a samotné zjištění, že žalobce jednal v rozporu s integrovaným povolením, považoval za nedostatečné pro naplnění materiální stránky správního deliktu.

V souzeném případě je pro posouzení věci stěžejní úvaha, zda jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení je způsobilé naplnit materiální stránku správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, a to bez ohledu na vliv takového jednání na životní prostředí. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. 6. 2012, čj. 7 As 32/2012-44, dospěl k závěru, že smyslem ustanovení § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci je v prvé řadě chránit zájem společnosti na tom, aby byl obecně dodržován administrativní pořádek na úseku integrované prevence. Dále je prostřednictvím tohoto ustanovení chráněn zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. V citovaném rozsudku považoval Nejvyšší správní soud prevenci v oblasti ochrany životního prostředí za velmi důležitou, mimo jiné i proto, že případné škody na životním prostředí jsou často jen těžko napravitelné. Je proto nutné klást důraz na dodržování předem schválených podmínek integrovaného povolení a i samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence lze považovat za jednání naplňující materiální stránku správních deliktů podle zákona o integrované prevenci. Městský soud si byl existence citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vědom, přesto při posouzení druhého chráněného zájmu – preventivní ochrany životního prostředí – posuzoval, zda a do jaké míry mělo jednání žalobce prokazatelně vliv na životní prostředí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Žalobce byl podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci povinen provozovat skládku v souladu s integrovaným povolením. Prostřednictvím vydávání integrovaných povolení je přitom realizována prevence a omezování znečištění regulací vybraných průmyslových a zemědělských činností při dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Má-li být dosaženo účelu, pro který bylo integrované povolení vydáno, je nezbytné, aby byly dodržovány podmínky v něm stanovené. V případě porušení těchto podmínek je bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv na životní prostředí porušení skutečně mělo. Podmínky integrovaného povolení vymezují, jakým způsobem lze zařízení (tj. v posuzovaném případě skládku) provozovat a každé jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly samo o sobě vytváří nebezpečnou situaci, a to aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům. Obsahovalo-li proto integrované povolení podmínku, že odpady katalogové číslo 170107 lze umístit pouze do sektoru S-001, je nezbytné v každém uložení těchto odpadů do jiného sektoru spatřovat jednání, které je v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, a zároveň zapříčiňuje vznik situace nebezpečné pro životní prostředí. Samotná existence takové nebezpečné situace, byť k faktickému vlivu na životní prostředí dojít nemusí, plně postačuje pro naplnění materiální stránky správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci tak lze chápat jako správní delikt ohrožovací.

K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci proto stačí naplnění formálních znaků jednání, které zákon označuje za správní delikt, tj. v tomto případě jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Materiální stránka tohoto správního deliktu je přitom již implicitně obsažena v jeho skutkové podstatě a spočívá v potenciální možnosti nepříznivého vlivu na životní prostředí, nejsou-li dodrženy podmínky integrovaného povolení. Zákon pro naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu naopak nepředpokládá a nevyžaduje zjišťování, zda a jakým způsobem jednání žalobce reálně ovlivnilo životní prostředí. Skutečné poškození životního prostředí je postihováno dle jiných ustanovení a nepochybně přísněji.

V posuzovaném případě mohla mít nepříznivý vliv na životní prostředí případná přítomnost sádrokartonu v odpadech umístěných v rozporu s integrovaným povolením do sektoru S-003. Je nesporné, že k uložení odpadů, které žalobce označil katalogovým číslem 170107, do sektoru S-003 došlo. Přestože se takový postup může žalobci jevit jako přehnaně formalistický, pro kvalifikaci odpadů je v tomto případě zásadní jejich označení katalogovým číslem. Podmínka C.2.15 integrovaného povolení totiž byla formulována tak, aby k umístění odpadu katalogového čísla 170107 v sektoru S-003 nedocházelo. Nehledě k tomu žalobce měl pro umístění odpadu katalogového čísla 170107 vyčleněn sektor S-001, nic mu tedy nebránilo odpad ukládat v sektoru s povolením a nikoliv svévolně způsobem jiným. Skutková zjištění správních orgánů tak Nejvyšší správní soud považuje pro závěr o spáchání správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci za dostatečnou.

(...)

I. Změna integrovaného povolení II. Podstatná a nepodstatná změna

k ustanovení § 2 písm. i) bod 1 a § 19a zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění v rozhodné době

I. Pro posouzení, zda je změna integrovaného povolení podle ustanovení § 2 písm. i) bodu 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování, změnou podstatnou, či nikoliv, je rozhodné pouze to, zda tato změna v porovnání s předchozími povolenými hodnotami dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze 1 zákona. Skutečnost, že předchozí povolení nebylo plně využíváno a že současně se změnou se přechází z útlumu do plného provozu, nemá vliv na posouzení změny.

II. Změnu kvality paliva, která se odrazí v prahových hodnotách emisí, lze považovat za skutečnost, která se projeví v provozu daného zařízení a je také příčinou nutnosti změny integrovaného povolení.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2016, č.j. 2 As 92/2016-76)

(Dostupné na www.nssoud.cz, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1/2017, rozsudek č. 3502)

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Krajský úřad P. kraje (správní orgán I. stupně) vydal rozhodnutím ze dne 28. 8. 2014 podle § 19a odst. 3 zákona o integrované prevenci sedmou změnu integrovaného povolení k provozu Elektrárny Ch., která mimo jiné spočívala v navýšení emisního stropu u kotlů pro spalování uhlí pro tuhé znečišťující látky v roce 2014 z 324 t/rok na 524 t/rok, a dále byly stanoveny emisní stropy pro tuhé znečišťující látky, SO₂, NO_x v období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 24. 2. 2015 s tím, že žalobce nebyl účastníkem řízení. Tím by mohl být, pouze pokud by projednávaná změna byla podstatná ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, který je rozsudkem ze dne 29. 2. 2016, čj. 52 A 45/2015-593, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění konstatoval, že v souvislosti se změnou vlastníka osoby zúčastněné na řízení došlo k významné změně v rozsahu využití zařízení, které z útlumového režimu přešlo ke standardnímu využití na výrobu tepla a elektřiny.

Za stěžejní problém označil, zda žalobce, který je občanským sdružením (spolkem), byl účastníkem řízení o změně integrovaného povolení. Vycházel přitom z právní úpravy okruhu účastníků řízení plynoucí z § 7 a § 19a zákona o integrované prevenci. Uzavřel, že podmínky účastenství žalobce byly splněny, neboť se sice jednalo o řízení o změně provozu stávajících zdrojů, nicméně bylo nově rozhodováno o povolení provozu těchto zdrojů s celkovým jmenovitým tepelným příkonem přesahujícím 2000 MW ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Změna ve způsobu provozu je zřejmá i z rozptylové studie, která nárůst využití výrobního zařízení kvantifikovala rozsahem třetiny až poloviny. K tomu pak přistoupilo i hledisko změny paliva a projev všech těchto skutečností v rozsahu ročních emisí sledovaných emisními stropy. Krajský soud ohlášenou změnu označil za podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci a dále vyslovil, že z tohoto hlediska je třeba brát v úvahu i vliv nárůstu emisí tuhých znečišťujících látek na emise benzo(a)pyrenu, včetně jejich významu pro lidské zdraví a životní prostředí. K otázce vztahu přechodných režimů a závěrů o nejlepších dostupných technikách rovněž upozornil, že pokud byla osoba zúčastněná na řízení zahrnuta mezi subjekty, na něž se nevztahuje povinnost žádat o výjimku podle zákona o integrované prevenci, stalo se tak až po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí, a poukázal dále i na další skutečnosti rozhodné pro užití hodnot, z nichž byl dovozen význam změny.

Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost. V ní poukázala zejména na nedostatek podmínek řízení. Podle jejího názoru nebyl žalobce aktivně legitimován k podání žaloby ani podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Napadené správní rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje žalobcova práva a povinnosti. Žalobce nesplňuje ani podmínky stanovené v § 65 odst. 2 s. ř. s., což navíc v žalobě netvrdil. Stejně tak v žalobě netvrdil, že splňuje podmínky žalobní legitimace občanského sdružení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, čj. 8 As 61/2010-73. Domnělá tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného pak nemohou žalobní legitimaci zakládat, stejně jako žalobci nenáleželo subjektivní právo, aby nahlášené použití výhřevnějšího hnědého energetického uhlí bylo posouzeno jako podstatná změna. Krajský soud žalobce nesprávně jako účastníka řízení označil, jednal s ním a umožnil mu činit procesní úkony. Žalovaný, i přesto, že odvolání žalobce zamítl pro nepřipustnost, řádně vypořádal žalobcovy odvolací námítky, nemohlo tak dojít k žádnému zkrácení jeho procesních práv, i kdyby účastníkem správního řízení byl. Řízení o žalobě se nesprávně zabývalo čistě hmotněprávním přezkumem, čímž krajský soud v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zjevně vybočil ze své pravomoci.

Nesprávnost právního hodnocení stěžovatelka spatřovala v závěru, že použití výhřevnějšího hnědého uhlí samo o sobě dosahuje prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Jeho použití totiž vůbec neznamená navýšení celkového jmenovitého tepelného příkonu spalovacího zařízení. Podle § 2 písm. a) citovaného zákona a čl. 20 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) musí změna sama o sobě dosahovat prahových hodnot. V daném případě se nejednalo o nové povolení provozu, ale o navýšení emisních stropů tuhých znečišťujících látek; krajský soud pojmy směšuje. Jako příklad poukázala na změnu v používání bukového dřeva místo smrkového v domácích kamnech - jde o změnu paliva, nikoliv o podstatnou změnu kamen (spalovacího zařízení). Výhřevnost hnědého energetického uhlí se u každého spalovacího zařízení mění každý den, neboť uhlí v uhelné sloji má na různých místech různou výhřevnost. Byla-li by změna výhřevnosti podstatnou změnou zařízení, musela by být denně měněna integrovaná povolení. V minulosti bylo navýšení emisních stropů pro tuhé znečišťující látky a jiné znečišťující látky posuzováno jako nepodstatná změna; k tomu stěžovatelka poukázala na jiná rozhodnutí a na zásadu oprávněné důvěry v postup orgánu veřejné správy.

Stěžovatelka považovala za zmatečný a vnitřně rozporný závěr krajského soudu k otázce výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami. Specifické emisní limity mimo jiné pro spalovací stacionární zdroje o příkonu 50 MW a více jsou stanoveny v příloze 2 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, která je transpozicí přílohy 5 směrnice 2010/75/EU, která odstraňuje povinnost použití závěrů o nejlepších dostupných technikách pro tepelná zařízení o příkonu 50 MW a více. Z toho vycházel také Přečodný národní plán České republiky, vydávaný Ministerstvem životního prostředí na základě § 37 zákona o ochraně ovzduší. Není tedy jasné, proč krajský soud tvrdil, že tyto hodnoty měly být brány v potaz. Jeho názor, že tuto otázku posuzoval „materiálně“, je v rozporu s formálně právním pojetím plynoucím z § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil se závěry krajského soudu. Přechod z útlumového režimu do plného provozu neměl z hlediska změny povolení žádný význam, neboť integrované povolení platné při útlumovém režimu bylo vydáno na režim plný. Přechodem tedy vůbec nedošlo ke změně, která měla být předmětem povolení. Závěr krajského soudu o tom, že změna paliva (jiný druh uhlí) je změnou ovlivňující celý provoz elektrárny v důsledku výrazné změny ročních emisí sledovaných emisními stropy, nebyl v rozsudku nijak vysvětlen. Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 12. 2. 2015, čj. 9 As 152/2014-43, a ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, uvedl, že změna v provozu překračující prahové hodnoty musí být podložena porovnáním výpočtů a číselně vyjádřenou hodnotou změny. Krajský soud ovšem takový výpočet neprovedl a nezdůvodnil tak vazbu mezi navýšením emisních stropů v důsledku výměny paliva a prahovou hodnotou 50 MW. Pokud by jakákoliv změna týkající se blíže nevymezeným způsobem celého zařízení uvedeného v příloze 1 zákona byla změnou podstatnou, pak by zákonná formulace „sama o sobě dosahuje prahové hodnoty“ postrádala smysl. Argumentace soudu o údajném paradoxu mezi zkvalitněním paliva a nárůstem tuhých znečišťujících látek není podstatou správního rozhodnutí. K argumentaci krajského soudu nárůstem emisí benzoapyrenu žalovaný uvedl, že jeho zdrojem je každý spalovací proces (včetně kouření cigaret), za emitenty však jsou považovány a také sledovány pouze zdroje produkující množství nikoliv bezvýznamné. Podle žalovaného jsou takové zdroje pouze ty, které za takové označují právní předpisy; elektrárna Ch. mezi ně nepatří.

Žalovaný uzavřel, že emisní limit tuhých znečišťujících látek nebyl předmětem změny a zůstal na stejné úrovni. Není jasné, jak by zachování stávajících hodnot mohlo představovat výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (BAT - Best Available Techniques), nehledě na to, že pro velká spalovací zařízení nejsou závěry nejlepších dostupných technik závazné, a tedy nemohou být využity ani jako referenční vodítko.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především zdůraznil, že je subjektem, jemuž ve věcech zásahů do životního prostředí svědčí právo na efektivní soudní ochranu, tedy na přezkoumání rozhodnutí jak z hmotně-právního tak i z procesního hlediska. K tomu odkázal na podstatu správního soudnictví, na čl. 9 odst. 2, čl. 6 a čl. 5 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), na čl. 1 odst. 2, čl. 95 odst. 1 a čl. 10 Ústavy, na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, č. 57/2009 Sb. ÚS, a ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, a na rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Sb. rozh., s. I-1255. Vnitrostátní právní úprava obsažená v soudním řádu správním rovněž neomezuje aktivní žalobní legitimaci žádnými podmínkami vylučujícími věcnou podstatu sporu.

Žalobce uzavřel, že splnil-li podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., je soud povinen přezkoumat jeho žalobní námítky v plném rozsahu, tedy i ve vztahu k hmotnému právu. Krajský soud se také žalobcovou aktivní legitimací zabýval na ústních jednáních dne 21. 10. 2015 a dne 22. 2. 2016, kde svůj názor vysvětlil.

Žalobce se ztotožnil s právním posouzením krajského soudu, vycházejícím ze smyslu a účelu zákona o integrované prevenci, jímž je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Změnou paliva je ovlivněn celkový provoz elektrárny, v daném případě změna dosahuje prahových hodnot. Soud jednoznačně vyjádřil, že se jedná o změnu ve výši 100 %, a žalovaným namítaná nezbytnost číselného porovnání hodnot změny je nesmyslná. V průběhu řízení nebyl spolehlivě vyloučen možný vliv významných nepříznivých účinků na lidské zdraví nebo životní prostředí, což plyne z rozptylové studie. Změna ve způsobu užívání nebo provozu zařízení vede ke změně výše vypouštěných emisí, přičemž výhřevnost uhlí není jediným hlediskem, které má vliv na životní prostředí. Rozptylová studie ukázala nárůst roční emise tuhých znečišťujících látek na více než dvojnásobek. Soudu je třeba přisvědčit i v závěru o nevhodnosti hodnocení dvojnásobného nárůstu těchto emisí u jednoho z největších emitentů v České republice jako nevýznamné změny.

Nejlepší dostupné techniky jsou základním principem a východiskem pro stanovování podmínek provozu, přičemž konkrétní hodnoty jsou inkorporovány do referenčních dokumentů BREF (Reference Document on Best Available Techniques), vydávaných Evropskou komisí; v daném případě jde o dokument z roku 2006. Nové závěry jsou teprve vytvářeny a není na místě předpokládat, že by byly mírnější a že by odstranění povinnosti dodržování „starých“ referenčních dokumentů vylučovalo jejich vzetí v potaz, což je odvoditelné i z § 14 odst. 3, 4 a 10 zákona o integrované prevenci. Úřad nemůže rezignovat na základní požadavek vycházet z nejlepších dostupných technik. Byl-li limit „starého“ dokumentu dle nejlepších dostupných technik od 5 do 20 mg/m³, musela být v době rozhodování považována za nejlepší dostupnou techniku hodnota minimálně stejná. Elektrárna měla limit před změnou stanoven výrazně vyšší, proto jakákoliv ohlášená změna integrovaného povolení zahrnující změnu výše emisí tuhých znečišťujících látek je v mezích výjimky z úrovně emisí.

Stěžovatelka na vyjádření žalobce ke kasační stížnosti reagovala tvrzením, že krajský soud se žalobcovou aktivní legitimací nezabýval, a to ani při jednáních, neboť to není podchyceno v protokolech. Žalobce netvrdil zkrácení práv, jak to vyžaduje § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. K žádnému zkrácení ani nemohlo dojít, neboť správní orgán I. stupně se žalobcem jako s účastníkem řízení jednal a s jeho připomínkami se vypořádal. Až žalovaný svým rozhodnutím žalobce z účastenství vyloučil. Neobstojí ani argumentace Aarhuskou úmluvou. Směrnice 2010/75/EU na jejím základě rozlišuje řízení o změně podstatné od řízení o změně nepodstatné, nehledě na to, že tato Aarhuská úmluva nemá v České republice přímý účinek. Znovu zdůraznila paradox, že ač se jednalo o řízení o nepodstatné změně, nebyla v něm účast veřejnosti vyloučena ani omezena.

Ke své předchozí argumentaci o důsledcích změny integrovaného povolení stěžovatelka dodala, že ve skutečnosti v roce 2014, pro který byl emisní limit tuhých znečišťujících látek zvýšen na 524 tun, došlo k reálné emisi pouze ve výši 399 tun. Použití výhřevnějšího uhlí v žádném případě neznamená navýšení celkového jmenovitého příkonu spalovacího zařízení. Přitom zákon o integrované prevenci v § 2 písm. i), který je transpozicí čl. 20 odst. 3 směrnice 2010/75/EU, výslovně stanoví, že změna sama o sobě musí dosahovat kapacitních prahových hodnot uvedených v příloze č. 1, aby byla automaticky považována za podstatnou. Tedy samotná změna nebo rozšíření musí dosahovat navýšení příkonu v takovém rozsahu, že kapacitní prahová hodnota je dosažena.

Stěžovatelka zpochybnila i žalobcovu tvrzení o existenci obecné povinnosti dodržování nejlepších dostupných technik, které jsou stanoveny v referenčních dokumentech BREF. Dokumenty BREF pro velká spalovací zařízení z roku 2006 ovšem nejsou závazné, se závazností je počítáno až na základě čl. 21 odst. 3 směrnice 2010/75/EU po 4 letech od jejich schválení. V mezidobí je nahradil Přečasný národní plán. Žalobcův závěr, že při vyšším emisním limitu než plynoucím z nejlepších dostupných technik je každá změna podstatná, je proto nepřijatelný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.

Posouzení důvodnosti kasačních námitek.

Námítka nedostatku podmínek řízení.

Stěžovatelka je názoru, že žalobce nebyl vůbec aktivně legitimován k podání žaloby, neboť nebrojil proti rozhodnutí zasahujícím jeho práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1. s. ř. s., ani netvrdil podmínky postavení podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce oproti tomu namítá, že jeho aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., je nesporná, a poukazuje na judikaturu příznávající občanským sdružením právo na řešení veškerých, a tedy i hmotně právních, námitek.

V případě žaloby proti rozhodnutí je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti“.

Aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy stojí na žalobcově tvrzení o porušení jeho práv, a to jak hmotných tak i procesních, přičemž je třeba, aby se tvrzení týkalo žalobcova přímého dotčení či zásahu do jeho právní sféry. Oproti tomu žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou nadány subjekty uplatňující v řízení určitý zájem a z tohoto důvodu byly také účastníky daného správního řízení. Účastenství ve správním řízení je přitom třeba posuzovat materiálně; z toho plyne, že žalobní legitimace přísluší i tomu, komu bylo postavení účastníka řízení upřeno v rozporu se zákonem (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54, č. 162/2004 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je zpravidla spojována právě s občanskými sdruženími působícími při ochraně životního prostředí (žalobce krajskému soudu předložil stanovky občanského sdružení, jež jsou založeny na č. l. 21-25 soudního spisu). K tomu lze příkladmo poukázat na žalobcem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 61/2010-73. I v daném případě je Nejvyšší správní soud názoru, že žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Namítá-li stěžovatelka, že žalobce nebyl účastníkem předchozího správního řízení, je třeba zdůraznit, že žalobcův spor je veden právě o toto účastenství. Vzhledem k tomu, že podmínky pro účastenství jsou vázány na hmotněprávní podmínky, o jejichž neexistenci bylo opřeno rozhodnutí žalovaného, bylo nezbytné, aby existenci těchto podmínek zkoumal i krajský soud. Za situace, kdy správní orgán zamítl žalobcovu odvolání proto, že podle jeho názoru v řízení nebyly splněny podmínky, za nichž mohl být jeho účastníkem, bylo by absurdní, aby se nemohl domáhat přezkoumání zákonnosti posouzení existence těchto podmínek, a tedy i zákonnosti rozhodnutí. Projednáním žaloby se tedy krajský soud nedopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Námítka vad v postupu krajského soudu.

První námítka směřující proti postupu krajského soudu mu vytýká, že se aktivní žalobní legitimaci nezabýval a nepřihlížel k tomu, že ji žalobce v žalobě nezdůvodnil. Předně nelze vytýkat žalobci, že v žalobě výslovně neuvedl, o které ustanovení soudního řádu správního svou žalobní legitimaci opírá; to není zákonem předepsanou náležitostí žaloby (§ 71 s. ř. s.). Soud je ovšem povinen existenci žalobní legitimace zkoumat v rámci zjišťování podmínek řízení. Nebyla-li by dána, musel by žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Stěžovatelka namítá, že krajský soud žalobcovu aktivní legitimaci nezkoumal, a to přesto, že stěžovatelčina právní předchůdkyně (Elektrárna Ch., a.s.) námítku její neexistence uplatnila; to je skutečně obsahem jejího vyjádření k žalobě ze dne 7. 7. 2015 a ze dne 20. 11. 2015. V protokole o jednání krajského soudu ze dne 21. 10. 2015 tato námítka není zmíněna, v protokole o jednání téhož soudu ze dne 22. 2. 2016 je ve stěžovatelčině vyjádření pouze uvedeno upozornění, že žalobce dosud nesdělil, jaká jeho práva byla dotčena. Žalobce oproti tomu tvrdí, že krajský soud svůj názor na podmínku aktivní legitimace při těchto jednáních vysvětlil, ovšem stěžovatelka to popírá; v protokolech o jednáních to podchyceno není.

Soud se při jednání nemusí vyjadřovat k tomu, zda shledal žalobce aktivně legitimovaným k podání žaloby, stejně tak jako to zpravidla nečiní ani u ostatních podmínek řízení; jsou-li dány, prostě žalobu projedná. V daném případě ovšem stěžovatelka v průběhu řízení namítala, že žalobce aktivní legitimaci nemá. V takové situaci je vhodné, aby soud dal účastníkům řízení svůj názor jednoznačně najevo, aby bylo zřejmé, že podmínky aktivní legitimace zkoumal. Tvrzení žalobce, že tak krajský soud učinil při jednání, je logické, ovšem stěžovatelkou nepotvrzené a za daného stavu protokolace neprůkazné; rozsudek pak byl vyhlášen za podmínek § 49 odst. 11 s. ř. s. vyvěšením zkráceného znění na úřední desce. Při úvaze, zda se krajský soud dopustil vady řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, vycházel Nejvyšší správní soud ze skutečnosti, že sám považuje žalobcovu aktivní žalobní legitimaci za nespornou. Neprůkazný postup soudu při úvaze o aktivní legitimaci proto nemůže být naplněním kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (...)

Není důvodné stěžovatelčino tvrzení, že krajský soud neoprávněně zkoumal hmotné právo. Pokud podmínka účastenství plyne z hmotného práva, pak je třeba naplnění podmínek účastenství zkoumat právě pohledem hmotného práva. Lze pouze podotknout, že žalobcovy námítky zčásti přesahovaly rámec pouhých podmínek účastenství, což bylo zjevně vyvoláno skutečností, že rozhodnutí žalovaného, ač odvolání zamítalo pro nepřipustnost, zabývalo se i některými věcnými odvolacími námítkami.

Námítky proti věcné správnosti rozsudku.

Při posouzení správnosti právního názoru vysloveného krajským soudem je třeba vycházet z následující právní úpravy.

Řízení o změně integrovaného povolení upravuje § 19a zákona o integrované prevenci. Podle § 19a odst. 4 tohoto zákona „nejedná-li se podle závěru úřadu o podstatnou změnu zařízení, jsou účastníky řízení o změně integrovaného povolení zahájeného podle odstavce 2 nebo 3 subjekty uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a b) a v § 7 odst. 2“.

Ustanovení § 7 téhož zákona upravuje okruh účastníků řízení o vydání integrovaného povolení, občanská sdružení jimi jsou podle odstavce 1 písm. e), pokud předmětem jejich činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů a pokud se jako účastníci písemně přihlásila úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8. Občanská sdružení (spolky) při splnění podmínek jsou tedy účastníkem řízení o vydání povolení o integrované prevenci vždy, účastníkem řízení o změně integrovaného povolení pouze v případě, jedná-li se o podstatnou změnu.

Podstatnou změnou podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci se rozumí „změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí; za podstatnou změnu se vždy považuje podle bodu 1 tohoto ustanovení změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu“ (tj. spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW nebo více). Podle bodu 3 téhož ustanovení je podstatnou změnou „změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která zahrnuje výjimku z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (ust. § 14 odst. 5) nebo vyplývá z výsledků přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení provedeného na základě § 18 odst. 2 písm. d)“.

Krajský soud posuzoval podmínky účastenství žalobce ve správním řízení pohledem dvou ze žaloby plynoucích směrů: jednak zda se jedná o podstatnou změnu, protože dosahuje prahových hodnot, jednak zda účastenství neplyne z výjimky z úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami. K poznámce stěžovatelky a žalovaného, že žalobci byla umožněna účast v řízení před správním orgánem I. stupně, je třeba předně uvést, že účastí v řízení v prvním stupni nejsou práva účastníka řízení plně konzumována. Účastník řízení má totiž právo i na to, aby jeho věcně pojaté odvolací námítky byly projednány v odvolacím řízení ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu; to se nestalo.

Nejprve kasační soud posoudil účastenství plynoucí z podstatné změny integrovaného povolení ve smyslu § 2 písm. i) bod 1 zákona o integrované prevenci. K citovanému ustanovení zákona lze doplnit, že podmínka podstatné změny, tak jak je v něm upravena, plyne i z čl. 20 odst. 3 směrnice 2010/75/EU - za podstatnou se považuje každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení, „pokud sama o sobě dosahuje kapacitních hodnot stanovených v příloze I“ (tj. pro případ spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW nebo více).

Důležité pro posouzení této podmínky jsou i právní názory již Nejvyšším správním soudem vyslovené v obdobných případech. Na specialitu ustanovení o účastnících v zákoně o integrované prevenci poukázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 43/2011-53. V citovaném rozsudku čj. 9 As 152/2014-43 tento soud vyslovil, že „při výkladu tohoto ustanovení je nutné vycházet také ze smyslu a účelu zákona o integrované prevenci, kterým je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění. Jedním z principů práva životního prostředí, jehož je integrovaná prevence součástí, je princip účasti jednotlivce i veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.“

Dále zde Nejvyšší správní soud vyslovil, že prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci musí sama o sobě dosahovat oznámená změna. V rozsudku čj. 9 As 113/2015-42 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „změna v provozu zařízení nebo rozšíření provozu zařízení se vždy považují za podstatné, když změna nebo rozšíření samy o sobě překračují prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“, což dále specifikoval tak, že se nejedná pouze o změny, které spočívají ve změně či rozšíření technologie či výrobní kapacity, a že změnou provozu je i změna ve způsobu provozu. Z toho lze pro daný případ dovodit závěr, že změnu kvality paliva, která se odrazí v prahových hodnotách emisí, lze považovat za skutečnost, která se projeví v provozu daného zařízení a je také příčinou nutnosti změny integrovaného povolení.

Krajský soud zaujal názor, že pro posouzení významu změny je v daném případě podstatná skutečnost, že žadatel přešel z útlumového režimu do plného provozu a dále že současně změnil kvalitu paliva, což mělo vliv na množství emisí škodlivých látek (s. 9 rozsudku krajského soudu).

V tom s ním nelze plně souhlasit. Předmětem řízení byla změna integrovaného povolení. Pro určení, zda se jedná o změnu podstatnou, či nikoliv, je rozhodující, zda tato změna sama o sobě dosahuje prahových hodnot, či nikoliv. Změna integrovaného povolení spočívá ve změně podmínek provozu a ve stanovení nových hodnot. Existuje zde předchozí integrované povolení, které žadatel požaduje změnit. Rozhodná je kvantita a kvalita této změny bez ohledu na skutečnost, zda předchozí povolení bylo v plné míře čerpáno,

či nikoliv. Hodnoty plynoucí z předchozího integrovaného povolení byly určeny v řízení o předchozí změně integrovaného povolení. Pokud ta nestála na útlumu provozu, nemá skutečnost útlumu provozu a nynějšího přechodu z něho na plný provoz pro stávající řízení význam. Jiný závěr nelze dovodit ani z výše citovaného rozsudku tohoto soudu čj. 9 As 152/2014-43.

Stěžovatelce tedy lze přisvědčit v názoru, že krajský soud měl vzít za základ své úvahy hodnoty plynoucí z předchozího integrovaného povolení a zabývat se rozsahem změny, která byla požadována; to neučinil. Stejně tak při argumentaci rozptylovou studií a dalšími podklady vycházel z porovnání údajů o skutečných emisích dosahovaných při „spíše útlumovém“ provozu předchozího vlastníka, konkrétně jsou porovnávány skutečné údaje o emisích škodlivých látek v roce 2012 a zčásti roku 2013, tedy byly brány v úvahu skutečné emise spojené s omezeným provozem a dříve užívaným palivem a tyto byly porovnávány s emisním zatížením plynoucím ze dvou skutečností - plným provozem a změněným palivem charakterizovaným větší výhřevností spojenou s výrazným vlivem na množství emisí, a tím i vlivem na zatížení ovzduší. K tomu je třeba připomenout, že účelem rozptylové studie nebylo kvantitativní vyjádření požadované změny oproti předchozímu integrovanému povolení, ale vyjádření zatížení emisemi v důsledku změny paliva. Rozptylová studie z července 2014 ani z února 2015 nijak nepracuje s hodnotami plynoucími z předchozího povolení, ale změnou stávajícího a požadovaného zatížení emisemi. To má jistě význam pro posouzení únosnosti předpokládaného zatížení v daném území. Vyhodnocení, zda se jedná o změnu podstatnou, či nikoliv, však musí pracovat s předchozím povolením jako se vstupním údajem. Pokud tedy žalovaný a krajský soud posuzovali, o jakou změnu se jedná, bylo třeba, aby toto srovnání provedli; to neučinili.

Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil závěru krajského soudu, že se jedná o podstatnou změnu ve smyslu § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci proto, že přechod z útlumového režimu a změna paliva vyvolá emise přesahující limity stanovené v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Krajský soud vůbec nehodnotil, zda těchto hodnot dosahuje změna sama o sobě, tedy nezohlednil rozdíl mezi předchozím a požadovaným integrovaným povolením. Proto i závěr krajského soudu o vlivu emisí benzo(a)pyrenu na výsledné emise tuhých znečišťujících látek je z daného hlediska předčasný.

Nejvyšší správní soud tak činí dílčí závěr, že podmínky podstatné změny podle § 2 písm. i) bodu 1 zákona o integrované prevenci byly posuzovány z nesprávných hledisek, a tedy neúplně; nelze přisvědčit názoru, že byly prokázány.

Druhým posuzovaným důvodem, který by mohl zakládat účast žalobce na řízení, je podle § 2 písm. i) bod 3 zákona o integrované prevenci také změna zahrnující výjimku z úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (ust. § 14 odst. 5). Podle § 14 odst. 4 zákona o integrované prevenci úřad stanoví emisní limity tak, aby za běžných provozních podmínek emise nepřekročily úroveň spojenou s nejlepšími dostupnými technikami, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o závěrech o nejlepších dostupných technikách, přičemž podle odstavce 5 téhož ustanovení lze stanovit mírnější emisní limity, pokud provozovatel prokáže splnění hledisek tam stanovených za situace neúměrných nákladů k dosažení výsledků spojených s nejlepšími dostupnými technikami.

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že ohlášenou změnu nelze konfrontovat s § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci, neboť na spalovací zařízení tohoto typu se vztahují zvláštní ustanovení kapitoly III směrnice 2010/75/EU. To konstatoval na s. 12 rozsudku i krajský soud. Neaplikace § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci je stěžovatelkou spojena s existencí Přejídného národního plánu. Ten se ovšem podle § 37 zákona o ochraně ovzduší vztahuje na období od 1. 1. 2016 do 20. 6. 2020. To rovněž konstatoval krajský soud a připojil zjištění o době přijetí a vyhlášení tohoto plánu. Krajskému soudu tak lze přisvědčit, že skutečnosti plynoucí z tohoto plánu či z jeho přípravy nejsou pro rozhodnutí jim předcházející podstatné. Stěžovatelka ovšem dále tvrdí, že neměly být brány v úvahu hodnoty plynoucí z BREF z roku 2006, neboť citovaná směrnice byla co do hodnot transponována přílohou č. 2 vyhlášky č. 415/2012 Sb. Tato příloha (část I) upravuje specifické emisní limity pro spalovací stacionární zdroje o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším. Krajský soud se zabýval vztahem těchto limitů a hodnot plynoucích z referenčních dokumentů BREF, přičemž připustil aplikaci § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci právě jako „podpůrné orientační vodítko“ pro posouzení, zda se v daném případě jednalo o podstatnou změnu, či nikoliv. Vzhledem k tomu, že žalovaný ve svém rozhodnutí argumentoval vztahem k Přejídnému národnímu plánu, aniž to bylo na místě, pak je třeba krajskému soudu přisvědčit, že jeho hodnocení podmínek účastenství žalobce z tohoto hlediska neobstojí. Názor žalovaného, že nemohlo jít o výjimku tam, kde se jednalo o zachování stávajících hodnot, pak neobstojí přinejmenším ve vztahu k požadavku zvýšení emisního limitu tuhých znečišťujících látek na rok 2014. Pokud jde o ostatní období, opět chybí srovnání s hodnotami předchozího povolení, což postrádá jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného.

Kasační námitka nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy zčásti důvodná, zčásti nedůvodná; důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného ovšem, byť v jiné míře, dány byly.

(...)

E. Právo na informace

7

Právo na informace: soukromoprávní společnost jako veřejná instituce

k ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Zásadním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je efektivní ovládnutí této společnosti státem.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015 – 84, dostupné na www.nssoud.cz, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2016, rozsudek č. 3405)

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, čj. 7 A 251/2011-125, zrušil rozhodnutí představenstva žalované ze dne 23. 5. 2011 a rozhodnutí žalované ze dne 7. 9. 2006, o neposkytnutí žalobcem požadovaných informací týkajících se kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva (tzv. pasporty paliva) a analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 v jaderné elektrárně T., a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Městský soud dospěl k závěru, že uvedená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť v nich bylo uvedeno toliko, že žalobcem požadované informace nebyly poskytnuty proto, že představují obchodní tajemství. Tento závěr však nebyl nikterak odůvodněn, a není proto zřejmé, o jaké skutečnosti jej žalovaná opřela a na základě jakých úvah k němu dospěla. Městský soud proto zrušil rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení má pak žalovaná znovu rozhodnout o žádosti žalobce (a to po sdělení stanoviska dotčené osoby, tj. dodavatele). Pokud žalovaná dovodí důvody pro odmítnutí požadované informace z důvodu ochrany obchodního tajemství, je povinna řádně specifikovat skutečnosti, ze kterých lze tento závěr dovést.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka především namítala, že byla nesprávně posouzena otázka povahy stěžovatelky jako veřejné instituce, a tedy povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatelka nejprve poukázala na skutečnost, že pojem veřejná instituce není v českém ani evropském právním řádu definován. Poukázala též na úmysl zákonodárce a okolnosti, za kterých byl tento pojem do § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím doplněn zákonem č. 39/2001 Sb. Zákonem č. 61/2006 Sb. byl navíc odstraněn dodatek hospodařící s veřejnými prostředky, což učinilo tento pojem ještě obtížněji uchopitelným. Stěžovatelka poukázala na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, kterou zapracovává také zákon o svobodném přístupu k informacím. Dle této směrnice je informační povinnost vázána pouze na subjekty veřejného sektoru, kterými se rozumí „státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty“. Veřejnoprávním subjektem se pak rozumí „jakýkoli subjekt a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“. S ohledem na to, že tato kritéria musí být splněna současně, měla stěžovatelka za to, že právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a která není vůbec financována státem a ani její představenstvo ani dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování těchto orgánů valnou hromadou je rozhodnutím orgánu příslušné obchodní společnosti, a nikoliv přímo jednoho z akcionářů), nemůže být povinným subjektem dle směrnice 2003/98/ES. Stěžovatelka nesohlasila s tím, že směrnice představuje unijní standard. Členské státy mají možnost rozšířit okruh

povinných subjektů. Citovaný bod 8 směrnice 2003/98/ES totiž zjevně mří pouze na rozsah poskytovaných informací, nikoliv na okruh povinných subjektů.

Stěžovatelka dále poukázala na další kritéria pro výklad pojmu veřejná instituce, jak plynou z judikatury Ústavního soudu a odborné nauky. Subjekt lze považovat za veřejnou instituci, splňuje-li minimálně tato kritéria: a) musí vykonávat veřejnou správu, b) musí splňovat hledisko pro kvalifikaci zkoumané instituce jako veřejné, c) způsob vzniku a zániku instituce (hledisko zřizovatele), d) kreace převážné části orgánů státem, e) státní dohled a f) veřejný účel. Stěžovatelka zdůraznila, že nespňuje ani jedno z uvedených kritérií.

Za prvé, stěžovatelka nevykonává veřejnou správu. Z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím plyne, že všechny povinné subjekty mají povinnost poskytovat pouze informace vztahující se "k jejich působnosti". Stěžovatelka však nemá zákonem vymezenou žádnou působnost, ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, a tudíž nemůže být považována za vykonavatele veřejné správy ani za veřejnou instituci.

Stěžovatelka pak uvádí, že nespňuje ani hledisko pro kvalifikaci instituce jako veřejné, neboť není vykonavatelem veřejné správy. V této souvislosti poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS. Ústavní soud v nich mj. vymezil určité společné znaky veřejných institucí, které musí být dle stěžovatelky naplněny kumulativně a jimiž jsou a) způsob vzniku (zániku) z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, včetně osoby zřizovatele, b) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. jestli dochází ke kreaci orgánů státem), c) existence či neexistence státního dohledu a d) veřejný nebo soukromý účel instituce. Ústavní soud v posledně uvedeném nálezu také uvedl, že není možné „argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu“.

Stěžovatelka dále dle svého tvrzení nespňuje ani hledisko zřizovatele, resp. způsobu vzniku a zániku. Stěžovatelka byla založena v rámci první vlny velké privatizace, jejímž účelem byl převod veřejného majetku do soukromého vlastnictví, rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky ze dne 30. 4. 1992. Stěžovatelka je soukromoprávní společností hospodařící s vlastním majetkem, jejíž akcie jsou kótovány na burzách. Pokud jde o zánik stěžovatelky, dle jejích stanov platí, že „valná hromada je schopna se usnášet, pokud přítomní akcionáři mají akcie, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 30 % základního kapitálu společnosti“, a o zrušení společnosti s likvidací rozhoduje valná hromada alespoň dvoutřetinovou většinou hlasů přítomných akcionářů. O zrušení společnosti tedy rozhoduje valná hromada, nikoliv stát.

Pokud jde o kreaci orgánů, o té rozhoduje opět valná hromada, resp. dozorčí rada, která je ze dvou třetin volena valnou hromadou a z jedné třetiny zaměstnanci stěžovatelky.

Stěžovatelka dále není podrobena ani státnímu dohledu. Stát zde vystupuje pouze ze své pozice akcionáře, nikoliv jako vykonavatel veřejné správy spočívající ve veřejnoprávní kontrole subjektu, zda při konkrétních činnostech jedná v souladu s právními předpisy.

Stěžovatelka byla toho názoru, že legitimním zájmem veřejnosti je zájem na kontrole hospodaření s majetkem státu, i pokud stát vystupuje v soukromoprávních vztazích. Stát je proto povinným subjektem poskytovat informace ve všech právních vztazích, ve kterých vystupuje. Pokud tedy stát vystupuje jako právnická osoba coby akcionář stěžovatelky, má veřejnost právo na poskytnutí informací od státu, který tímto způsobem nakládá se státním majetkem (akciemi), a nikoliv od stěžovatelky, která je zcela odlišnou, na státu nezávislou entitou nakládající výhradně s vlastním majetkem. Je tak nutno odlišovat vystupování státu v rámci soukromoprávních vztahů (výkon akcionářských práv), v nichž je považován za právnickou osobu, a stát coby představitele autoritativní moci v rámci veřejnoprávních vztahů. Proto je nutno odmítnout myšlenku, že stát svým výkonem akcionářských práv vykonává zároveň dohled nad stěžovatelkou. Je nemyslitelné, aby výkon práv jednoho z akcionářů mohl být považován za vrchnostenský dohled dle předpisů veřejného práva.

Stěžovatelka byla dále přesvědčena, že nespňuje ani hledisko veřejného účelu. Instituce zřízená za veřejným účelem je dle Ústavního soudu ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb. Za hledisko, zda se jedná o veřejný účel, je možné považovat dále skutečnost uznání „všeuzitečnosti“ a veřejnoprávní povahy účelu příslušného subjektu právním řádem, například přiznáním určitých privilegií nebo záruk. Služby poskytované stěžovatelkou nejsou bezplatné, jejím cílem je především uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, přičemž jedním z předmětů podnikání je i obchod s elektřinou. Na trhu obchodu s elektřinou přitom stěžovatelka čelí tvrdé konkurenci dalších obchodníků (ke dni 15. 7. 2013 celkem 430 dodavatelů elektrické energie), přičemž stěžovatelka nemá žádnou výhodu. Kromě toho, členové orgánů akciové společnosti (představenstva, dozorčí rady) jsou povinni jednat v zájmu této společnosti, nikoliv v zájmu jednotlivého akcionáře. Stěžovatelka tudíž nesouhlasila s městským soudem, který v její činnosti spatřuje veřejný účel. Takový účel by pak bylo možné shledat u prakticky jakéhokoliv ekonomického subjektu, neboť již samotné fungování ekonomiky je nepochybně v zájmu státu.

Stěžovatelka tedy dle svého názoru nesplňuje kritéria a nemůže být řazena pod pojem veřejná instituce. Nemůže jí být proto ani ukládána povinnost vydat rozhodnutí o odvolání. V této souvislosti stěžovatelka upozornila, že poněvadž není správním orgánem, nevydává žádné správní rozhodnutí a navíc není ani zřejmé, který orgán je ve vztahu ke stěžovateli odvolacím orgánem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelce totiž nebyl zákonem stanoven žádný nadřízený orgán ani orgán, který by měl rozhodovat o odvolání nebo vykonávat dozor, a nelze uplatnit ani § 178 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím zase mluví na monokratické orgány, avšak stěžovatelka takovým subjektem není, neboť nejvyšším orgánem akciové společnosti je valná hromada. Jejím statutárním orgánem pak představenstvo. Stěžovatelka nesouhlasila, že by tímto orgánem mělo být představenstvo, neboť zákon jeho rozhodování jako odvolacího orgánu vůči společnosti nepředpokládá, navíc není ani zřejmé, jakým způsobem by mělo představenstvo toto rozhodnutí přijmout a kým by mělo být podepsáno (srov. § 191 a § 194 obchodního zákoníku). Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené konstatovala právní nemožnost, resp. absurditu vydávání správních rozhodnutí právnickou osobou soukromého práva.

Stěžovatelka navrhla předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s ohledem na rozsudky ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, č. 1972/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, a ze dne 21. 9. 2011, čj. 2 Ans 9/2011-336. Měla za to, že otázka vymezení povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím je otázkou zásadního významu, která doposud nebyla uspokojivě vyřešena i s ohledem na širokou odbornou debatu, která byla projednávána věcí vyvolána. Stěžovatelka poukázala na řadu odborných článků ohledně této otázky, resp. na odmítavé vyjádření společnosti Burza cenných papírů Praha, a.s., k citovanému rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93.

Stěžovatelka se dále domnívala, že došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv. Stěžovatelka měla za to, že interpretace § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím Nejvyšším správním soudem, kterou převzal městský soud do svého rozsudku, je natolik chybná a extrémně nesouladná s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, odbornou literaturou i záměrem zákonodárce, že ji lze hodnotit jako svévolnou aplikaci obvyklého práva. Napadeným rozsudkem se stěžovatelka cítila být dotčena na svých základních právech a svobodách zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina"), Listinou základních práv EU, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), Všeobecnou deklarací lidských práv a Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Konkrétně stěžovatelka uvedla, že byl porušen princip rovnosti, neboť jiné soukromé obchodní společnosti nemají povinnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, čímž získávají výhodnější postavení. Dále dochází také k diskriminaci stěžovatelky oproti ostatním soukromým obchodním společnostem. Stěžovatelka dále spatřovala v napadeném rozsudku porušení principu, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, neboť rozsudek ukládá stěžovateli povinnost bez ohledu na znění zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť zákonné podmínky kladené na povinné subjekty nebyly v případě stěžovatelky splněny. Rozsudkem městského soudu bylo rovněž zasaženo do práva stěžovatelky na soukromí a práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o její osobě, protože dovoluje, aby jiné osoby o ní shromažďovaly údaje, ačkoli pro to neexistuje zákonný podklad. Zároveň je porušováno právo stěžovatelky vlastnit majetek. Stěžovatelka poukázala na to, že její hospodářské výsledky mohou být poskytováním informací negativně dotčeny, a to zejména v důsledku poskytování informací konkurenčním subjektům. Nelze pominout ani nutnost vynaložení nákladů na vyřízení žádostí. Rozsudkem tak dochází ke snížení ochrany majetkového podílu zejména minoritních akcionářů, což dle stěžovatelky nemůže být vyváženo veřejným zájmem. Stěžovatelka se domnívala, že přiznáním práva na informace od soukromoprávních subjektů by došlo k prolomení ústavním zákonem a mezinárodními úmluvami zaručeného práva na ochranu soukromí obchodní společnosti. Právo na informace od soukromých obchodních společností není stanoveno ani ústavním zákonem, ani jinými mezinárodními smlouvami.

Stěžovatelka v této souvislosti podala návrh na zrušení části zákona o svobodném přístupu k informacím a návrh na přerušení řízení s ohledem na porušení zásady jasnosti a určitosti zákona, jež představují součást principu právní jistoty a právního státu. Pojem veřejná instituce je nejednoznačný, a proto obtížně aplikovatelný. Stěžovatelka se domnívala, že by měl být vykládán v souladu s právní naukou a konstantní judikaturou Ústavního soudu, jak to popsala shora. Přesto měla za to, že se jedná o pojem neurčitý, který je navíc v rozporu s Listinou. Stěžovatelka tedy navrhla vypuštění sporného pojmu veřejná instituce z § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zrušení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím v rozsahu slov „a veřejné instituce“. Další možností by bylo případné doplnění tohoto pojmu o jasnou definici zákonodárnou cestou.

Stěžovatelka závěrem konstatovala, že výkladem, dle kterého by i obchodní společnosti částečně vlastněné státem měly být veřejnými institucemi, by byly takové společnosti nevyhnutelně výrazně znevýhodněny ve své obchodní činnosti. Již konkrétní žádost žalobce týkající se paliva použitého v elektrárně T. ukazuje, že by touto cestou mohly být získávány informace přímo využitelné

v konkurenčním boji, což by prakticky mohlo způsobit znehodnocení podílu státu v obchodní společnosti. Stěžovatelka zopakovala, že je toho názoru, že by měl informace poskytovat stát, případně příslušná municipalita s podílem v určité právnické osobě, a nikoliv tato právnická osoba. Takto může být veřejnost informována o příslušné společnosti v rozsahu dostupném akcionáři, nebude však ohrožena společnost jako taková. Stěžovatelka poukázala také na to, že zákon o svobodném přístupu k informacím nechrání veškeré informace chráněné dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), či dříve obchodního zákoníku z roku 1964. Ne všechny informace, které jsou s to přivodit společnosti újmu, musí totiž nutně naplňovat definici vnitřní informace, obchodního tajemství či splňovat jiné podmínky pro odmítnutí jejich poskytnutí.

Stěžovatelka s městským soudem nesouhlasila ani v tom, že nespécifikovala újmu, která by jí nebo jejím akcionářům vznikla poskytnutím informace. Stěžovatelka byla přesvědčena, že principy rovného zacházení musí být bez výjimky zachovávané. Opačný výklad by vedl k šikaně a diskriminaci některých soukromoprávních osob pro jejich ekonomickou sílu nebo pro povahu akcionářů.

Stěžovatelka dále upozornila, že i pokud by její údajné rozhodnutí o odvolání mělo být teoreticky posouzeno jako rozhodnutí, jakkoliv to stěžovatelka vylučuje, muselo by být nutně prohlášeno za nicotné, neboť nebylo vydáno k tomu příslušnou osobou a nesplňovalo ani náležitosti rozhodnutí. Stěžovatelka navíc ani neprojevila vůli jakkoli rozhodnout.

Závěrem stěžovatelka navrhla předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve znění zda "může být směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru - konkrétně její článek 2 odst. 1 a 2 - interpretována tak, že předpokládá své provedení zákonem, popřípadě zákonným ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je pouze podnikání a nejsou financovány státem ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada)".

Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil s argumentací a závěry městského soudu. Byl toho názoru, že se městský soud zabýval vším, co stěžovatelka namítala v kasační stížnosti, a veškeré své závěry odůvodnil. Dle žalobce se stěžovatelka snaží v rozporu se skutečností vytvořit dojem, že zde existuje rozpor mezi závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti judikoval, že za veřejnou instituci lze považovat také akciovou společnost založenou územním samosprávním celkem nebo společností s ručením omezeným vlastněnou státem. Judikatura je tak bezrozporná a není zde prostor pro předložení věci rozšířenému senátu. Závěr, že relevantní pojmové znaky stěžovatelky (způsob vzniku, zřizovatel, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch jejího podřazení mezi veřejné instituce, byl akceptován jak odbornou a širší veřejností, tak i exekutivou, která upustila od plánované novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy měly být mezi povinné subjekty zařazeny také právnické osoby soukromého práva ovládané státem, územním samosprávním celkem či jinou veřejnou institucí, neboť tento cíl byl již naplněn interpretací § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce poukázal také na jiný účel a předmět úpravy směrnice a zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem:

Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, o jehož výklad je veden spor, zní: "Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce."

Poněvadž stěžovatelka nepředložila správní spis, protože trvá na své argumentaci, že jelikož není správním orgánem, správní spis nevede, vycházel Nejvyšší správní soud z jí předložených příloh, jež jsou součástí spisu městského soudu i spisu Nejvyššího správního soudu. Podáním ze dne 12. 7. 2006 požádal žalobce stěžovatelku podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), o kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a o analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 v jaderné elektrárně T. Sdělením ředitele organizační jednotky T. ze dne 7. 9. 2006 nebyly informace poskytnuty z důvodů ochrany obchodního tajemství. Proti tomuto sdělení podal žalobce odvolání s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalobce se následně žalobou domáhal, aby městský soud rozhodl, že žalovaná je povinna vydat rozhodnutí o jeho odvolání ve věci žádosti o poskytnutí předmětné informace. Žaloba byla nejprve odmítnuta jako nepřijatelná, neboť městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka jakožto soukromý subjekt není povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr byl popřen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 4/2009-93, v němž Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že není dán důvod nepřijatelnosti žaloby ani pro nevyčerpání opravných prostředků, ani proto, že stěžovatelka není osobou povinnou podle zákona o svobodném přístupu

k informacím. Městský soud věc znovu posoudil a žalobu zamítl, protože žádost o informace byla podána dle atomového zákona, nikoliv podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke kasační stížnosti žalobce byl tento rozsudek zrušen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 7/2010-175 s tím, že stěžovatelce má být nařízeno ukončit její dosavadní nečinnost a vydat rozhodnutí o odvolání. Rozsudkem městského soudu ze dne 18. 4. 2010, čj. 8 A 239/2010-219, tak bylo učiněno s tím, že stěžovatelka je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento rozsudek byl zrušen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 9/2011-336, ke kasační stížnosti stěžovatelky, pro procesní pochybení v řízení před městským soudem. V mezidobí však stěžovatelka, vázána poslední uvedeným rozsudkem městského soudu, vydala „dopis“ - rozhodnutí představenstva stěžovatelky ze dne 23. 5. 2011, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto s odůvodněním, že je stěžovatelka nadále přesvědčena, že není povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže vydávat správní rozhodnutí a nemá odvolací orgán. Přesto v tomto rozhodnutí uvedla, že odvolání zamítá a potvrzuje rozhodnutí ze dne 7. 9. 2006 o odmítnutí poskytnutí dokumentů, neboť se jedná o obchodní tajemství.

Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že většina stěžovatelčiny argumentace nedoznala změn oproti předchozím shora uvedeným řízením o nečinnostních žalobách, v nichž vystupovala stěžovatelka jako žalovaná a v nichž rovněž trvala na tom, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. O této argumentaci tak již bylo pojednáno ve výše zmíněných rozsudcích, a Nejvyšší správní soud proto na tomto místě uvádí, že se v tomto řízení nehodlá od tam uvedeného v zásadě žádným způsobem odchýlit, pouze některou svou předchozí argumentaci doplní o změny nastalé v důsledku vývoje judikatury v čase.

Nejvyšší správní soud dále předesílá, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud - srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72. Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým je i stěžovatelkou podaná kasační stížnost o rozsahu 34 stran plus přílohy; opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatelky odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: "Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná" (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, popř. ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. náleze ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, č. 125/2009 Sb. ÚS), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě předesílá, že s ohledem na to, že se nehodlá odchýlit od svých předchozích závěrů ohledně povahy stěžovatelky, resp. naplnění znaků veřejné instituce, odkazuje v otázkách naplnění předemtných kritérií v podrobnostech na svou předchozí judikaturu zabývající se touto otázkou, zejména na citované rozsudky čj. 2 Ans 4/2009-93 a čj. 2 Ans 7/2010-175 a na rozsudky ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011-77, nebo ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS.

Zásadní a v podstatě jedinou námitkou stěžovatelky je, že nesouhlasí se svým zařazením mezi povinné subjekty podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně pod pojem veřejná instituce. Nejprve uvádí, že tento pojem jednak není v právním řádu definován, a dále, že ona, jakožto soukromoprávní obchodní korporace, nesplňuje žádné z kritérií, jak byly k uvedenému pojmu stanoveny Ústavním soudem nebo odbornou právní literaturou.

Se stěžovatelkou lze jistě souhlasit, že pojem veřejná instituce není v právním řádu České republiky, ani v právu evropském, dostatečně definován. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že s tímto pojmem zákon o svobodném přístupu k informacím počítá, když veřejným institucím stanovuje určité povinnosti. Pojmem veřejná instituce a tím, zda určitý subjekt lze, nebo nelze pod tento pojem podřadit, se od jeho vložení do zákona o svobodném přístupu k informacím zabývalo vícero rozhodnutí, ať se již jedná

o rozsudky Nejvyššího správního soudu, nebo nálezy Ústavního soudu. V těchto rozhodnutích byl podán výklad tohoto pojmu, který je již odbornou i laickou veřejností akceptován, a Nejvyšší správní soud se ani v této věci od něj nehodlá odchýlit, neboť na rozdíl od stěžovatelky není toho názoru, že se jedná o výklad absurdní. Komparací těchto rozhodnutí pak lze vysledovat postupnou vývojovou tendenci, že se pod pojem veřejná instituce zařazuje čím dál tím více na první pohled soukromoprávních subjektů, u nichž určitým způsobem převažuje státní, resp. municipální vliv, jak bude pojednáno níže.

Pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů. Výkladem tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud například v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud vymezil hlediska pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci, následovně: způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti, či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), hledisko osoby zřizovatele (tj. zda je zřizovatelem stát, či nikoli), subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli), existence, či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce. Ústavní soud však také dovodil, že "zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické". Uvedenou citací je tak popřena argumentace stěžovatelky, která se domnívá, že všechny znaky veřejné instituce musí být naplněny kumulativně. Ostatně, stejnou námitkou se již zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, týkajícím se týchž účastníků jako v nyní probíhajícím řízení. Zákonem č. 61/2006 Sb. účinným od 23. 3. 2006 byla z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky“. Je tak zřejmé, což bylo ostatně prezentováno také Ústavním soudem, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky, či nikoli, splňuje-li kritéria pro její podřazení pod tento pojem. Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit potíže, to však není důvodem k tomu, aby poskytování informací odmítaly. Může to však být podnět pro zákonodárce, aby procedury přízpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty. Vzhledem k tomu, že tak ale zákonodárce do dnešního dne nepostupoval a neupravil proceduru poskytování informací pro veřejné instituce zvláště, musí i tyto subjekty dodržovat postupy stanovené v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Nelze tedy akceptovat stěžovatelčinu myšlenku, že povinným subjektem za situace, vystupuje-li stát v soukromoprávních vztazích, tedy i jako akcionář v obchodní společnosti, by měl být stát, a nikoli tato společnost. Zákon takový postup totiž neumožňuje.

K jednotlivým znakům veřejné instituce Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ačkoli stěžovatelka vznikla jako soukromoprávní právnická osoba, nelze přehlédnout fakt, že při jejím vzniku byl přítomen veřejnoprávní prvek. Stěžovatelka sama uvádí, že byla založena v rámci první vlny velké privatizace rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky ze dne 30. 4. 1992, a sama také uvádí, že účelem privatizace byl převod veřejného majetku do majetku soukromého. Již na pozadí právě uvedeného je zřejmé, že to byl stát, resp. Fond národního majetku, jakožto veřejnoprávní subjekt hospodařící se státním majetkem, jehož vůle stála na počátku vzniku stěžovatelky. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na body [30] - [32] citovaného rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93.

Pokud jde o veřejný účel existence a fungování stěžovatelky, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se jedná o obchodní společnost, sledující svým konáním dosažení zisku, jejímž předmětem podnikání je několik velmi rozličných činností. Pro zařazení stěžovatelky mezi veřejné instituce je ale dle názoru Nejvyššího správního soudu významný hlavní předmět činnosti, jímž je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky, a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře stěžovatelky rozhodující podíl. Rovněž platí, že výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje.

Dle § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), platí, že „přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu“. S ohledem na citované ustanovení je zřejmé, že u těchto činností zákonodárce shledal, že u nich převažuje veřejný zájem nad soukromoprávními aspekty. Tvrdí-li pak stěžovatelka, že poskytování jakékoli služby může představovat veřejný zájem, neboť stát má zájem na fungování ekonomiky, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že je samozřejmě pravdou, že nikoliv pouze shora poskytované služby mohou představovat služby ve veřejném zájmu. Jak to ostatně plyne i z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, jenž se touto otázkou zabýval, může jít také o poskytování služeb souvisejících více či méně s veřejným zájmem, například provoz letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, provoz městské

hromadné dopravy, provoz jiných faktických činností jako například vědeckého výzkumu, nejrůznějších měření, analýz apod. Budou-li entity poskytující předmětné služby efektivně ovládnuty státem nebo jiným veřejnoprávním subjektem, lze rovněž pomýšlet na jejich podřazení pod pojem veřejná instituce a aplikovat na ně zákon o svobodném přístupu k informacím. Veřejnou institucí pak nebude pouze taková obchodní společnost, v níž má veřejnoprávní subjekt pouze minoritní (nebo žádnou) majetkovou účast, přestože by uvedené služby poskytovala, neboť veřejný charakter již nebude dominantní v řízení, kontrole ani ve smyslu této společnosti.

Jde-li o kritéria křevce orgánů, zánik stěžovatelky, resp. dohled nad její činností, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že i u těchto je patrný podstatný vliv státu, přičemž lze rovněž vyjít ze stávající judikatury. Stěžovatelka je akciovou společností s majetkovou účastí státu ve výši 69,78 % podílu na základním kapitálu a se 70,29 % výší podílu na hlasovacích právech. Z výroční zprávy stěžovatelky za rok 2011 výslovně plyne, že „majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání společnosti ČEZ běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách“. Toto tvrzení se stěžovatelka snaží popřít v kasační stížnosti, když poukazuje na to, že její valná hromada je usnášeníschopná za přítomnosti akcionářů, kteří mají akcie o jmenovité hodnotě přesahující 30 % základního kapitálu společnosti. Ti pak jsou s to rozhodnout o zániku společnosti a rozhodují také o volbě dvou třetin členů dozorčí rady (jednu třetinu volí zaměstnanci). Členy představenstva pak volí dozorčí rada. Stejně tak je stěžovatelka přesvědčena o tom, že stát výkonem svých akcionářských práv nevykonává státní dohled, nýbrž vystupuje stejně jako kterýkoli jiný akcionář.

Nejvyšší správní soud nerozporuje tvrzení stěžovatelky ohledně kvora potřebného pro usnášeníschopnost její valné hromady a ani ohledně volby členů jejích orgánů. Nelze si však nevšimnout, že její argumentace je čistě hypotetická a počítá s absolutní pasivitou státu jako akcionáře. I s ohledem na další tvrzení stěžovatelky je však nesporné, že k takovému scénáři v minulosti nedošlo a nedochází k němu ani dnes. Stát svá akcionářská práva ve společnosti řádně uplatňuje prostřednictvím Ministerstva financí. Poněvadž je stát většinovým akcionářem, je zřejmý jeho přímý vliv na volbu orgánů stěžovatelky a stejně tak na její eventuální zrušení.

Jedná-li se o dohled státu nad činností stěžovatelky, z již ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS) plyne, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž může jít i o dohled, který stát vykonává na základě soukromoprávních předpisů. Ve výroční zprávě i na webových stránkách stěžovatelka navíc sama přiznává přímé ovládání státem, tudíž i tato podmínka je naplněna.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právě efektivní ovládání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsána Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládání soukromoprávní entity také citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 55/2012-62, bod [102].

Ohledně definice ovládání vychází Nejvyšší správní soud podpůrně z úpravy obchodních společností. Poněvadž bylo napadené rozhodnutí vydáno dne 23. 5. 2011, vychází Nejvyšší správní soud s odkazem na znění § 75 odst. 1 s. ř. s. z úpravy obchodních společností v již zrušeném obchodním zákoníku.

Podle § 66a odst. 1 obchodního zákoníku platilo, že „společník, který má většinu hlasů plynoucích z účasti ve společnosti, je většinovým společníkem a společnost, ve které tuto většinu má, je společností s většinovým společníkem“. Podle § 66a odst. 3 písm. a) uvedeného zákona je „ovládající osobou [...] vždy osoba, která je většinovým společníkem“.

Ustanovení § 66a odst. 2 obchodního zákoníku vymezuje ovládající osobu jako osobu, která "fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku jiné osoby". Sama stěžovatelka, jak již bylo předesláno, uvádí, že Česká republika disponuje takovým majetkovým podílem, který jí umožňuje přímé ovládání stěžovatelky. Nepřímým vlivem se rozumí vliv vykonávaný prostřednictvím jiné osoby či jiných osob. Osobu ovládanou vymezuje také např. zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, který v § 2 písm. b) vymezuje pojem osoba ovládaná subjektem veřejné správy tak, že se jedná o právnickou osobu, "pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji může svou činností ovlivňovat a na její činnost mohou subjekty veřejné správy vykonávat přímo nebo prostřednictvím jiné osoby či osob rozhodující vliv; má se za to, že rozhodujícím vlivem je vztah, kdy subjekt veřejné správy může ovlivňovat činnost této osoby prostřednictvím pravidel, jimiž se tato osoba řídí, nebo vztah, kdy subjekt veřejné správy je většinovým společníkem, disponuje většinou hlasovacích práv nebo může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem, anebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby".

Nejvyšší správní soud se domnívá, že právnická osoba, která tato kritéria splňuje, je veřejnou institucí, a tedy i povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní právnické osoby, které jsou ovládané ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným celkem, příp. jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.

Nejvyšší správní soud nepopírá, že zařazení stěžovatelky a jí podobných společností mezi povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím může působit jako odlišné zacházení, nicméně takové zacházení je podepřeno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a tedy přímo nebo nepřímo hospodaří se statním majetkem; dochází tak k naplňování ústavně zaručeného práva na informace jako jedné z garancí demokratického právního státu. Tyto úvahy odpovídají tomu, že společnost ovládaná veřejnoprávním subjektem je spojena také s větší mírou odpovědnosti a povinností. Tato míra odpovědnosti je tím vyšší, čím těsnější je přímé nebo nepřímé propojení takových subjektů se státem a veřejnými financemi, ale také tím vyšší, čím více jsou tyto subjekty schopny zasahovat do práv jiných osob, a to zejména do práv základních. Stěžovatelka je mj. výrobcem a prodejcem elektrické energie, tepla a obchoduje také s plynem. Lze tak mít za to, že jejím posláním je uspokojování potřeb veřejnosti v oblasti dodávek těchto energií. "Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky" (srov. již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 4/2009-93). Eventuálním omezením dodávek elektrické energie, tepla nebo plynu může stěžovatelka zásadním způsobem zasahovat do práv jiných osob, proto je namístě informování veřejnosti o její činnosti prostřednictvím prostředků dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě těchto právnických osob je však třeba zvažovat, do jaké míry mají být povinnými subjekty, tedy kdy zájem veřejné kontroly nad těmito subjekty převáží např. ochranu práv třetích osob (společníků obchodních společností), a proto lze odmítnout poskytnout ty informace, které zákon z informační povinnosti vylučuje (mj. obchodní tajemství).

V souvislosti s těmito úvahami je třeba řešit také námitku stěžovatelky, že dle jejího názoru nelze podle zákona o svobodném přístupu k informacím určit její odvolací orgán. Podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím obecně platí, že "nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu". Stěžovatelka poukazuje na to, že není monokratickým subjektem, na který toto ustanovení míří; nejvyšším orgánem akciové společnosti je valná hromada, jejím statutárním orgánem pak představenstvo. Mělo-li by být tímto orgánem představenstvo, není zřejmé, jakým způsobem by mělo rozhodnutí přijmout.

Pokud se jedná o orgán rozhodující o opravných prostředcích u akciové společnosti, jakožto povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, touto otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval ve více rozsudcích, např. ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 As 74/2013-20, ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 9. 2015, čj. 7 As 180/2015-33, č. 3346/2016 Sb. NSS. Z předmětných rozhodnutí lze dovodit, že je-li stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak se její povinnost postupovat podle tohoto zákona nevztahuje pouze na vyřízení žádostí o informace, ale také na vyřízení opravných prostředků proti rozhodnutím o těchto žádostech. Stěžovatelka je tedy povinna rozhodnout i v řízení II. stupně, neboť povinnost poskytovat informace nelze omezit pouze proto, že si jí nebyl daný subjekt dosud vědom a k takovému rozhodování není připraven a nemá vybudovanou organizační strukturu, jak to tvrdí stěžovatelka. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v citovaném rozsudku čj. 1 As 114/2011-121 nebo čj. 8 Aps 5/2012-47. Ve vztahu k výše uvedenému je vhodné také připomenout, že i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Této povinnosti musí povinný subjekt dostát i v řízení o opravném prostředku tak, aby takové rozhodnutí obstálo v případném následném soudním přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72).

Určení orgánu, který je v rámci organizační struktury obchodní společnosti příslušný k rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím, je v dispozici této společnosti jakožto povinného subjektu. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti. Zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu I. stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 81/2006-62). Zásada dvojinstančnosti dále znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy podléhá kontrole odvolacího orgánu. Tato dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojitý posouzení věci, ale je

také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem I. stupně (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Určení orgánu rozhodujícího o opravných prostředcích musí být také dostatečně transparentní. Účastníci řízení o žádosti o informace musí být obeznámeni s tím, kdo je nadřízeným orgánem povinného subjektu, a tedy kdo je příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.

Pokud si povinný subjekt soukromoprávního charakteru vytvoří takovou rozhodovací strukturu, jež bude vyhovovat základním zásadám správního řízení, především popsanému účelu dvoustupňového rozhodování, pak nelze rozhodnutí nadřízeného orgánu příslušného k rozhodnutí o opravných prostředcích dle takto zvolené struktury považovat za nicotné z důvodu věcné nepříslušnosti tohoto orgánu. V případě obchodní společnosti, která nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, resp. u níž účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, může účastník podat opravný prostředek ke kterémukoli jejímu orgánu. Ten jej pak předá orgánu, který o odvolání rozhodne, tedy orgánu podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. orgánu, který je v čele takového subjektu.

V čele povinného subjektu je dle názoru Nejvyššího správního soudu ten orgán, který povinný subjekt řídí. Podle § 191 odst. 1 obchodního zákoníku platilo, že u akciové společnosti je "představenstvo [...] statutárním orgánem, jenž řídí činnost společnosti a jedná jejím jménem. Představenstvo rozhoduje o všech záležitostech společnosti, pokud nejsou tímto zákonem nebo stanovami vyhrazeny do působnosti valné hromady nebo dozorčí rady. Nevyplyvá-li ze stanov něco jiného, za představenstvo jedná navenek jménem společnosti každý člen představenstva. Členové představenstva, kteří zavazují společnost, a způsob, kterým tak činí, se zapisují do obchodního rejstříku." Podle § 194 odst. 3 obchodního zákoníku platilo, že "představenstvo rozhoduje většinou hlasů svých členů určenou stanovami, jinak většinou hlasů všech členů. Každý člen představenstva má jeden hlas." Poněvadž stěžovatelka sama tvrdí, že nemá (určený) orgán, který by byl povinen rozhodovat o opravných prostředcích podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a protože tedy její stanov a ani žádný právní předpis tento orgán výslovně neurčují, je tímto orgánem představenstvo stěžovatelky, neboť to rozhoduje o všech věcech, o nichž nerozhoduje jiný orgán. Pokud jde o podepisování rozhodnutí, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že o opravném prostředku rozhoduje představenstvo postupem podle § 194 odst. 3 obchodního zákoníku s tím, že se podepíše postupem dle § 191 odst. 1 obchodního zákoníku; tj. u stěžovatelky, jak to sama uvádí, dle jejích stanov podepisují rozhodnutí představenstva společně dva jeho členové; stejné ostatně plyne i z obchodního rejstříku. Odkaz stěžovatelky na § 195 obchodního zákoníku není případný, protože ten pojednává o zápisech o průběhu zasedání představenstva a o jeho rozhodnutích s tím, že tyto zápisy podepisuje předseda představenstva a zapisovatel. Zápis z jednání představenstva je v této souvislosti nutno chápat jako důkazní prostředek pro případné posouzení správnosti výsledku hlasování a o tom, zda člen nebo členové představenstva postupovali při rozhodování s náležitou péčí a zda neporušili svoje povinnosti. Stěžovatelka tak postupovala v souladu s právními předpisy, rozhodlo-li o žalobcově odvolání její představenstvo a rozhodnutí bylo podepsáno jejími dvěma členy.

Stěžovatelka dále namítá, že sice vydala rozhodnutí o odvolání, ovšem to je nutné považovat za nicotné. Rozhodnutí I. stupně o odmítnutí žádosti bylo v nyní projednávané věci vydáno ředitelem organizační jednotky T. a rozhodnutí o odvolání představenstvem stěžovatelky. Poněvadž bylo vytvoření struktury orgánů oprávněných a povinných o žádosti a odvolání žalobce rozhodnout v gesci stěžovatelky, přičemž ta dodržela i zmiňovanou dvojinstančnost řízení, nelze rozhodnutí považovat za nicotné pro věcnou nepříslušnost. Tvrdí-li stěžovatelka, že je rozhodnutí nicotné i proto, že v něm absentuje její vůle takové rozhodnutí vydat, upozorňuje ji Nejvyšší správní soud, že vůle povinného subjektu není pro řádnost vydaného rozhodnutí podstatná; povinný subjekt má zákonem stanovenou povinnost, kterou splnil vydáním rozhodnutí. Navíc faktický stav neodpovídá stěžovatelčinu tvrzení, neboť rozhodnutí o opravném prostředku fakticky vydala, tudíž vůli projevila. Předmětné rozhodnutí tak z hlediska nicotnosti ve smyslu § 77 správního řádu z roku 2004 ob stojí.

Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž namítá, že nemůže být veřejnou institucí také proto, že nevykonává veřejnou správu a žádným právním předpisem jí nebyla svěřena žádná působnost. K této námitce Nejvyšší správní soud odkazuje na již zmiňovaný rozsudek svého rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62, v němž mj. uvedl, že „podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“, ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato působnost se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.), nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky

ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).“

Je tak evidentní, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí, jak se domnívá stěžovatelka. „Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsooucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.“

Stěžovatelka také namítá, že na zákon o svobodném přístupu k informacím je nutno nahlížet prismatem směrnice 2003/98/ES, která byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona č. 36/2006 Sb. Má také za to, že s ohledem na tuto směrnici je namístě položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda může být čl. 2 odst. 1 a 2 této směrnice interpretován tak, že předpokládá své provedení ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je výlučně podnikání, které nejsou financovány státem a ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty. Pro účely této směrnice se "subjektem veřejného sektoru „rozumí "státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty"; "veřejnoprávním subjektem" se rozumí „jakýkoliv subjekt: a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty". Nejvyšší správní soud prvně připomíná svůj rozsudek ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138, č. 1321/2007 Sb. NSS, dle kterého je „první a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem [...], že tyto soudy považují rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohly rozhodnout". Nejvyšší správní soud však důvod pro předložení věci Soudnímu dvoru neshledal. Již ve svých dřívějších rozhodnutích, např. v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175 nebo v rozsudku ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 82/2012-90, totiž dovedl, že uvedená směrnice 2003/98/ES podle své preambule a čl. 1 odst. 1 stanovuje pouze minimální pravidla, unijní standard, který si mohou státy upravit. Dle bodu 8 preambule také platí, že „opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití“.

Česká republika rozšířila tato pravidla tím, že při novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím vypustila jedno omezující kritérium, konkrétně, že se nemá jednat o subjekty "průmyslové nebo obchodní povahy". Jak již bylo uvedeno, pojem veřejná instituce byl do zákona o svobodném přístupu k informacím včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice 2003/98/ES. Úprava zákona o svobodném přístupu k informacím byla přijata na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy, přičemž Listina představuje rovněž toliko minimální standard, pod něhož nemůže zákonná úprava jít. Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. Účel a předmět úpravy směrnice 2003/98/ES je také jiný a mnohem užší, než je účel zákona o svobodném přístupu k informacím. Cílem směrnice 2003/98/ES je odstranění překážek volného trhu, resp. usnadnění tvorby informačních produktů a služeb a zajištění účinného využívání dokumentů veřejného sektoru soukromými společnostmi v zájmu rozvoje hospodářství a zvýšení počtu pracovních míst. Cílem a účelem obecné úpravy svobodného přístupu k informacím dle zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž jde, co se týče rozsahu poskytovaných informací, jak nad rámec Listiny, tak nad rámec směrnice 2003/98/ES, je co nejširší realizace práva na informace. Důvodem je, aby byla veřejnost informována mj. o stavu společnosti, o využívání veřejných financí a hospodaření s nimi, o chování státu, resp. dalších veřejnoprávních subjektů při realizaci různých činností spadajících do jejich kompetencí (s čímž souvisí

i jejich majetková účast v soukromoprávních subjektech) atd., což má následně vést k podnícení veřejnosti k informované spoluúčasti na záležitostech obecného zájmu; dochází tak k upevňování legitimity veřejné správy jako služby pro veřejnost a také k upevňování důvěry veřejnosti k činnosti státu, územních samosprávních celků anebo dalších veřejných institucí. Jsou tak naplňovány znaky demokratického právního státu. Poněvadž navíc sama směrnice 2003/98/ES ve své preambuli (bod 9) uvádí, že "směrnice se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům" (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem), má Nejvyšší správní soud za to, že Česká republika nebyla povinna transponovat směrnici 2003/98/ES takovým způsobem, aby snížila standard poskytování informací, který byl do té doby garantován, a tudíž není ani povinna zrestriktivnit výklad pojmu veřejná instituce podle toho, jak volí svou působnost předmětná směrnice 2003/98/ES (definice pojmu „veřejnoprávní subjekt“). Z uvedeného je zřejmé, že výklad okruhu povinných subjektů důsledně směřuje k naplnění smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace je chápáno extenzivně, tedy tak, aby žadatel jeho prostřednictvím mohl účinně zjistit, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí. Pokud jde o výklad okruhu povinných subjektů, je ke skutečně účinnému přístupu k informacím nutné, aby tento okruh zahrнул i ty instituce, do nichž stát či územní samosprávný celek vstupuje, a to i nepřímo.

Dovolává-li se stěžovatelka citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 s tím, že nálezh zpochybnil možnost rozšíření okruhu povinných subjektů o obchodní společnosti, Nejvyšší správní soud již v citovaném rozsudku čj. 1 As 114/2011-121, s odkazem na závěry citovaného rozsudku osmého senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 57/2006-67, uvedl základní důvody, které vedly k odmítnutí restriktivního výkladu pojmu veřejná instituce. K argumentaci stěžovatelky, že by pod tento pojem měly být zařazeny toliko instituce „výlučně plnící veřejné účely“, resp. vykonávající veřejnou správu, zaujal Nejvyšší správní soud závěr již v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 4/2009-93. Stěžovatelka v daném případě žádnou novou právně relevantní oponenturu nevznáší, Nejvyšší správní soud proto považuje za nadbytečné v tomto rozsudku opakovat již vyslovené a odkazuje na uvedená rozhodnutí. Obecnou obavu stěžovatelky ohledně zneužití přístupu k informacím ostatními soutěžiteli Nejvyšší správní soud proto nedsílí, vzhledem k omezením práva na informace zákonem (např. případ obchodního tajemství).

Nejvyšší správní soud, stejně jako již v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, uvádí, že stěžovatelka upozorňuje na problémy údajně plynoucí z předchozích rozhodnutí ohledně její povahy; problémy které uvádí, jsou však buďto v podstatě hypotetické, nebo velmi výrazně nadnesené (jak již bylo uvedeno, například neúčast státu jakožto většinového akcionáře při zrušení společnosti nebo rozhodování valné hromady o zásadních otázkách, jakými je například volba členů vrcholných orgánů); v podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na bod [25] uvedeného rozsudku.

Stěžovatelka namítá také porušení svých ústavních práv. Konkrétně tvrdí, že došlo k porušení principu rovnosti v právech bez náležitého důvodu, a tedy porušení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, jedná se skutečně o jisté omezení stěžovatelky v jejích právech, resp. uložení jí více povinností než jiným akciovým společnostem, které veřejnými institucemi nejsou. Neděje se tak však v důsledku libovůle, ale je to dáno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a naplňování ústavně zaručeného práva na informace jako jedné z garancí právního státu.

Stěžovatelka dále namítá porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, konkrétně že jí jsou stanovovány povinnosti, aniž by to bylo dáno zákonem, když nesplňuje kritéria stanovená pro veřejnou instituci. Jak již bylo objasněno výše, poněvadž je stěžovatelka ovládána státem a naplňuje rovněž kritéria stanovená Ústavním soudem, je veřejnou institucí, a proto jsou povinnosti ukládané jí na základě zákona o svobodném přístupu k informacím zcela souladné s výhradou zákona obsaženou v čl. 4 odst. 1 Listiny.

Problematikou střetu svobody projevu a práva na informace s právem na ochranu osobnosti a soukromí se již mnohokrát zabýval Ústavní soud a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od této judikatury odchýlit, navíc za situace, je-li povinnost poskytovat informace stěžovatelce uložena přímo zákonem, který umožňuje oprávněné odepření některých informací ze zákonem uvedených důvodů. Nejvyšší správní soud navíc stěžovatelku upozorňuje, že není předmětem tohoto řízení posuzovat, zda bude povinna poskytnout určité druhy informací, které uvádí ve své kasační stížnosti (obchodní plány, mzdy apod.); předmětem tohoto řízení je toliko posoudit zákonnost stěžovatelčina rozhodnutí o žalobcově žádosti, v níž žádal poskytnutí kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 dodavatele Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně T.

Jak již bylo konstatováno v citovaném rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175, u stěžovatelky nedochází ani k porušení článku 11 Listiny. Ekonomické náklady, jež nese stěžovatelka při vyřizování žádostí, jsou „cenou“, kterou veřejná instituce platí za transparentci veřejné správy. Jedná se o logický a zákonodárcem předvídaný důsledek možnosti veřejnosti uplatňovat své ústavní právo na informace, který rozhodnutím zákonodárce ponese ta veřejnoprávní (výjimečně i jiná - viz § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu

k informacím) soukromoprávní entita. Na okraj lze poznamenat, že neúměrné náklady na poskytování informací jsou řešitelné postupem podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Za této situace, kdy argumenty stěžovatelky nezměnily právní názor Nejvyššího správního soudu ohledně její povahy jakožto veřejné instituce, není zde důvod k využití navrhovaného postupu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., aby věc byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Zároveň není dán ani důvod k předložení návrhu na vypuštění slov "veřejné instituce" z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Nejvyšší správní soud považuje toto ustanovení a provedený výklad pojmu veřejná instituce za souladný s ústavním pořádkem, přičemž bylo postupováno mj. podle již dříve vyslovených závěrů Ústavního soudu k výkladu tohoto ustanovení.

(...)

Pozn. zpracovatele k citovanému rozsudku NSS:

Tento rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ČR ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, nicméně principy naplnění znaků veřejné instituce jako povinného subjektu k poskytování informací zůstávají nadále využitelné.

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. 201/2012 Sb., 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 posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů,

Na úseku nakládání s chemickými látkami

- zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění pozdějších předpisů,

Na úseku prevence závažných havárií

- zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií)

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.