



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Ústecké šrouby, z. s., IČO 04316509**
se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 322/53
zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou
se sídlem v Praze 4, Na Výsledku I č. 1523/3

proti
žalovanému: **Ministerstvu životního prostředí**
se sídlem v Praze 10, Vršovická 1442/65

za účasti
osob zúčastněných na řízení:
1) **statutárního města Děčín**
se sídlem v Děčíně, Mírové náměstí 1175/5
2) **města Jílové**
se sídlem v Jílovém, Mírové náměstí 280

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2017 č. j. MZP/2017/530/221,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 9. 2017, č. j.: MZP/2017/530/221, a rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 18. 4. 2017, č. j. SR/0281/UL/2017-5, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.
- III. Osoby na řízení zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

1. Žalobce se žalobou, podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“ nebo „odvolací orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, regionálního pracoviště Ústecko, Oddělení Správy Chráněné krajinné oblasti („CHKO“) České středohoří. Tímto rozhodnutím byla Správě a údržbě silnic Ústeckého kraje povolena výjimka ze zákazu provádět chemický posyp cest podle ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), za rozhodnutím stanovených podmínek.
2. Usnesením ze dne 14. 1. 2020 č. j. 15 A 277/2017-39, Krajský soud v Ústí nad Labem postoupil věc podané žaloby k projednání a rozhodnutí Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému. Usnesení nabylo právní moc dne 27. 1. 2020.
3. V podané žalobě s poukazem na právní úpravu danou ust. § 26 odst. 1 písm. h) a § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobce vytýká správním orgánům obou stupňů, že povinností již prvostupňového orgánu bylo v řízení postavit najisto, že povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území, případně, že je prováděna v zájmu ochrany přírody, nebo určit a individualizovat veřejný zájem na povolení výjimky, určit a individualizovat veřejný zájem na ochraně přírody a provést poměrování těchto zájmů. Prvostupňový správní orgán v řízení určil, že záměr sleduje veřejný zájem na zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích. Určení jádra tohoto veřejného zájmu ani individualizaci však správní orgán neprovedl. Určení kolidujícího veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněného území provedeno nebylo vůbec a zcela absentuje i určení jádra a individualizace tohoto veřejného zájmu. Napadená rozhodnutí považuje žalobce za nepřezkoumatelná.
4. V další části žaloby poukazuje žalobce na závažné následky solení silnic v České republice, které jsou dlouhodobě známy, proto jsou výjimky povolovány pouze zřídka a jen pro velmi omezené úseky a za specifických okolností. Z tohoto rámce automaticky udělená výjimka pro 156,86 kilometrů úseku silnic jednoznačně vybočuje. Používání soli k údržbě komunikací prokazatelně zvyšuje salinitu půdy v okolí silnic, sůl se z povrchu vozovky dostává do půdy při tání sněhu i při běžném pohybu vozidel a následně je absorbována rostlinami. Drobné částčky soli se šíří i stovky metrů od místa posypu. Akumulace soli v půdě pak vede ke snížení rozpustnosti, nedostatečnému provzdušnění, tvorbě krust a zvýšené alkalitě, což negativně ovlivňuje růst, zdraví i délku života rostlin, především z důvodu toxicity, vlivů na osmózu a změny poměru přijímaných živin, což vede k jejich prosychání. Žalobce na podporu svých tvrzení uvedl celkem 19 zdrojů, většinou článků ze zahraničních impaktovaných periodik.
5. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, který v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že předložené písemnosti, pokud jsou vyhotovené v cizím jazyce, musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého.

Žalobce namítá, že i česká literatura vychází z literatury zahraniční, včetně zcela základních učebnic. Žalobce by tak nemohl odkazovat ani na českou literaturu, neboť pro detailní pochopení problematiky je tak jako tak nezbytná znalost cizího jazyka. Postup žalobce v podobě výtahu soudobých zahraničních studií o vlivu solení silnic se v takovém rozsahu v české literatuře ani nevyskytuje, jeho postup byl v souladu s ustanovením § 16 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

6. Žalobce rovněž namítá, že prvostupňový správní orgán vůbec nezkoumal, zda jsou naplněny podmínky pro povolení výjimky. Pokud by tak učinil, musel by dojít k závěru, že výjimku není možné vydat, což podporují - kromě skutečností uvedených výše - i argumenty, které žalobce popsal v bodě IV podané žaloby. Vliv solení není dočasný, není vázán pouze na zimní období, solení silnic může změnit vzhled krajiny, narušit vyvážené životní prostředí, změnit složení vegetačního krytu a volně žijících živočichů, čímž ovlivní předmět ochrany Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce a zasáhne do jádra veřejného zájmu na jeho ochraně.
7. V bodě V. podané žaloby žalobce poukázal na různá rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny, kterou byly zamítnuty jednotlivé žádosti o výjimku pro solení silnic v oblasti Bělá nad Radbúzou – Bystřice v CHKO Český les, ve městě Hronov, v CHKO Broumovska, v Raspenavě, v CHKO Blanský les, na Kokořínsku a v oblasti Ronov – Vlhošť, jakož i v CHKO Lužické hory. Prvostupňové rozhodnutí Agentury ochrany přírody v dané věci podle názoru žalobce zcela jednoznačně vybočuje ze způsobu, jakým jsou Agenturou posuzovány podobné případy.
8. V bodě VI. podané žaloby pak žalobce poukázal na to, že již v odvolání upozorňoval na nezbytnost vydání výjimky podle ustanovení § 23a odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), protože voda nasycená solí se při tání sněhu dostává do vodních toků. Žalovaný k tomu v rozhodnutí pouze uvedl, že zakazuje vyvážení sněhu k vodotečím v případě kalamitních situací. Podle názoru žalobce i případný zákaz vyvážení chemicky ošetřeného sněhu k místním vodotečím na potřebnosti výjimky ničeho nemění, neboť nezabrání pronikání soli do povrchových a podzemních vod. K tomu žalobce v bodě VI podané žaloby znázornil graf z dokumentu *„Použití technologií chemického ošetření pozemních komunikací při zimní údržbě včetně projednání s odborníky na mezinárodním fóru – závěrečná zpráva“*, který byl zpracován Centrem dopravního výzkumu. Prvostupňové rozhodnutí se však otázkou potřebnosti výjimky podle vodního zákona vůbec nezabývalo.
9. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že se neztotožnil s názorem žalobce, který považuje uvedené důvody pro povolení výjimky za nepřezkoumatelné, zejména pak z důvodu, že správní orgán nepostavil najisto, že povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany, neprovedl individualizaci veřejného zájmu na zajištění bezpečného provozu a určení jádra tohoto veřejného zájmu. Výjimku podle § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve zvláště chráněném území lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmy ochrany přírody nebo v případě, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Podle žalovaného se prvoinstanční orgán s podmínkami pro udělení výjimky vypořádal dostatečně a přiměřeným způsobem.
10. K námitce, že některé Správy CHKO výjimky na svém území nepovolovaly, žalovaný pouze konstatuje, že při udělování výjimky správní orgán vychází z konkrétních

podmínek na území dané CHKO, zároveň ze skutečností, že výjimka byla v minulosti již povolována a nebylo zjištěno významné ovlivnění vegetačního krytu ani volně žijících živočichů nad běžnou míru. Správní orgán při vyhodnocování vlivu chemického posypu silnic na zachování předmětu ochrany CHKO vycházel jednak z vlastních zkušeností s posypem v minulosti a sledováním území, jednak vyhodnocením moderních technických možností používaných při solení komunikací. Proto výjimku ze stanovených podmínek povolil.

11. K námitce žalobce na nezbytnost výjimky podle § 23a odst. 8 vodního zákona žalovaný uvedl, že trvá na svém stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí, tedy že udělení výše uvedené výjimky není předmětem řízení o udělení výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny.
12. Na základě všech uvedených skutečností žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
13. Městský soud v Praze vyrozuměl podle ustanovení § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) osoby zúčastněné na řízení, které mohou v řízení ve věcech správního soudnictví uplatňovat svá práva. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou to osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, a dále osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, pokud výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Na základě výzvy soudu uplatnilo právo osoby zúčastněné na řízení Statutární město Děčín a Město Jílové.
14. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
15. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým projednáním věci výslovně souhlasil a žalovaný ve stanovené lhůtě s takovým projednáním neprojevil nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 s. ř. s.
16. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
17. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
18. Žádostí ze dne 6. 1. 2017 požádala Správa a údržba silnic Ústeckého kraje o prodloužení platnosti rozhodnutí – povolení výjimky z ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny k provádění chemického posypu komunikací uvedených v žádosti. Dnem podání žádosti tak bylo ve věci zahájeno správní řízení ve věci prodloužení povolení výjimky podle ustanovení § 43 odst. 3 zákona.
19. Rozhodnutím ze dne 18. 4. 2017 Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, Správa CHKO Labské pískovce, povolila výjimku ze zákazu provádět chemický posyp cest daného podle § 26 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, na ve výroku rozhodnutí uvedených silnicích na území CHKO Labské pískovce za současného splnění čtyř podmínek a to do 30. 4. 2021. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že Agentura shledala splněné základní podmínky pro povolení výjimky ze zákonného zákazu. Výjimka byla povolena v souladu s § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože se jedná

o případ, kdy veřejný zájem na zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny. K vyloučení potenciálně hrozící změny dochovaného stavu agentura stanovila podmínky, za kterých lze povolenou činnost konat.

20. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, o kterém rozhodl žalovaný správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím tak, že odvolání jako nedůvodné zamítl a prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu potvrdil. V odůvodnění žalovaný dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s právními předpisy, zejména při vyhodnocování vlivu na zachování předmětu ochrany CHKO, který dle stanovených podmínek (způsob použití moderních technologií, vyloučení vyvážení chemicky ošetřeného sněhu k vodotečím) nemůže významným způsobem ovlivnit zachování předmětu ochrany. Žalovaný sice připustil určitý vliv solení na vegetační kryt a volně žijící živočišstvo v okolí předmětných silnic, dodal však, že správní orgán na základě vlastních zkušeností a dlouhodobého sledování, kdy bylo solení povolováno, nezjistil, že by došlo k významnému ovlivnění vegetace a živočišstva nad běžnou mírou. Správní orgán prvního stupně tak podle žalovaného při povolování výjimky postupoval kontinuálně v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu.
21. K námitkám uvedeným v odvolání žalovaný uvedl, že rozsudek Nejvyššího soudu, na který je odkazováno v odvolání se nevztahuje na daný případ, rozsudek se vztahuje k vymáhání náhrady škody za zhoršenou kvalitu pitné vody ve studni. Písemnosti, které odvolatel v odvolání předložil, pokud jsou vyhotovené v cizím jazyce, musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého ve smyslu § 16 správního řádu.
22. K námitce chybějícího podkladu pro vedené řízení o zajištění výjimky podle vodního zákona žalovaný konstatoval, že napadené rozhodnutí řeší problematiku vlivu chemického posypu komunikací na přírodní prostředí CHKO Labské pískovce, nikoliv vlivy této činnosti na zájmy chráněné jinými právními předpisy (vodním zákonem). V závěru žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že v důsledku nárůstu silniční dopravy, která by bez kvalitní zimní údržby silnic zkolabovala, bylo shledáno naplnění podmínek pro udělení výjimky.
23. Žalobce k žalobě připojil písemnost Českého ústavu ochrany přírody, Výzkumného a monitorovacího pracoviště v Brně ze srpna 1993, nazvanou „*Hodnocení vlivu chemického ošetřování komunikací na přírodní prostředí*.“ Žalobce dále předložil článek v necitovaném časopise *Ptáci v ohrožení* nazvaný „*Hromadná otrava čížků posypovou solí*“, týkající Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje a předložil v žalobě citované stejnopisy rozhodnutí Správy CHKO Blanský les, Správy CHKO Broumovsko, Správy CHKO Český les, Správy CHKO Jizerské hory, Správy CHKO Kokořínsko – Máchův kraj, Správy CHKO Lužické hory a Správy CHKO Pálava, jimiž nebyla povolena výjimka ze zákazu provádět chemický posyp cest podle § 26 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny.
24. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť z povahy věci se soud musí zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí zatíženo vadou, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.
25. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). K vlastní podstatě pojmu řádného odůvodnění správního rozhodnutí se vztahuje dlouhodobě ustálená judikatura správních soudů, z níž shledává soud příkladným alespoň rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23 „Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.“

26. V daném případě soud přisvědčil žalobci, že rozhodnutí o udělení výjimky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jak upozornil žalobce v žalobě, Nejvyšší správní soud se vážením veřejných zájmů v případě ochrany životního prostředí opakovaně zabýval. Příkladem v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6As 65/2012 – 161 Nejvyšší správní soud uvedl, že „V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost v obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“
27. V posuzovaném případě se jedná o kolizi mezi veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, které je zpravidla v důsledku chemického posypu cest negativně ovlivňováno, což umocňuje skutečnost, že se jedná o chráněnou krajinnou oblast a veřejným zájmem na bezpečnosti dopravního provozu. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je poměrně stručné a z hlediska posuzování obou kolidujících veřejných zájmů nedostatečné. V rozhodnutí je na str. 3 v tomto směru uvedeno de facto pouze následující: „Jiným veřejným zájmem je v tomto případě zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích deklarované v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a vyhlášce č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. ... Agentura při hodnocení záměru vycházela také z umístění komunikací ve vztahu k maloplošným zvláště chráněným územím a posuzovala vliv na zachování stavu předmětu ochrany a soulad záměru s plánem péče o CHKO. ... V uvedeném případě Agentura vyhodnotila záměr tak, že povoloovaná činnost významně neovlivní zachování předmětu ochrany CHKO České středohoří a to z těchto důvodů: Záměr svou povahou nemůže ovlivnit klima, rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu, rozmístění a urbanistickou skladbu sídlišť, architektonické stavby a místní základnu lidové architektury. Pokud jde o vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, nedojde vzhledem k rozsahu omezení platnosti výjimky, uvedeného ve výrokové části tohoto rozhodnutí (mj. stanovení způsobu použití možné technologie, vyloučení vyvážení chemicky ošetřeného sněhu k vodotečím), k významnému ovlivnění vegetačního krytu ani volně žijícího živočišstva nad běžnou míru.“
28. Městský soud v Praze se ztotožňuje s žalobcem, že v prvostupňovém rozhodnutí zcela chybí poměrování vymezených veřejných zájmů, přičemž nedošlo ani k určení jádra obou veřejných zájmů a k jejich individualizaci. Stejně se soud ztotožnil i s žalobcovým hodnocením, že konstatování prvostupňového orgánu, podle kterého vycházel při

posuzování z umístění komunikací ve vztahu k maloplošným zvláště chráněným územím a se souladem záměru s plánem péče CHKO, nemá oporu ve spisu a správní orgán v odůvodnění rozhodnutí neuvádí žádné úvahy, na základě kterých by bylo možné taková tvrzení jakkoli blíže přezkoumat ve správním soudnictví. Je přitom zřejmé z vyjádření žalobce i z obsahu jeho odvolání, že žalobce svými námitkami míří zejména na závažné následky solení silnic ve vztahu k vegetaci v blízkosti silnic, proto právě těmito výhradami se měl správní orgán zabývat. Odvolací orgán pak pochybil, když potvrdil prvostupňové rozhodnutí s uvedením, že prvostupňový správní orgán při vydání rozhodnutí postupoval v souladu s právními předpisy a dostatečně a přiměřeným způsobem své rozhodnutí zdůvodnil. Tyto závěry soud nesdílí.

29. Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stejnou vadou a vadou nesprávného právního posouzení věci pak trpí i rozhodnutí žalobou napadené. Kromě toho došlo v řízení před oběma správními orgány k podstatné procesní vadě, když bylo vydáno rozhodnutí o výjimce podle § 43 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny, aniž by bylo vydáno závazné stanovisko podle vodního zákona.
30. S ohledem na uvedené soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 78 odstavec 5 s. ř. s. je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku.
31. Ačkoliv soud přisvědčil námitce žaloby, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná a je si současně vědom, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu /rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2003, č.j. 7 A 38/2001-37) se nelze proto zabývat meritem věci (nastala-li situace, kdy napadené rozhodnutí ruší pro podstatné vady řízení podle cit. ust. § 76 s. ř. s., neboť soudcovské hodnocení by v danou chvíli bylo předčasné), přesto shledává vhodným (s ohledem na zásadu procesní ekonomie) uvést pro další řízení v obecné rovině, že posyp silnic solí (resp. chemické ošetřování pozemních komunikací obecně) má negativní vliv na životní prostředí. Vyplývá to nejen z důkazů předložených žalobcem, ale i z podstaty věci. Pokud by chemický posyp cest a pozemních komunikací neměl pro jednotlivé složky životního prostředí negativní důsledky, nemělo by smysl ani zákazové ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) zákona na ochranu přírody a krajiny, podle kterého je na celém území chráněných krajinných oblastí zakázáno provádět chemický posyp cest. Komentář k zákonu na ochranu přírody a krajiny k § 26 odst. 1 písm. h) uvádí: *Je zakázáno provádět chemický posyp cest (...). V případě materiálů použitých k chemickému posypu cest nesmí jít o takové, které způsobí změnu chemických a biologických vlastností přírodního ekosystému, resp. přírodního stanoviště, resp. biotopu, na dotčených pozemcích, ani neovlivní stav biodiverzity na dotčených pozemcích* (Stejskal, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. Ustanovení § 26. 2016. ISBN: 978-80-7552-229-0). Soud tedy skutečnost, že chemický posyp cest negativně ovlivňuje jednotlivé složky životního prostředí, pokládá za obecně známou skutečnost (*notorietu*) ve smyslu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního).
32. Stěžejní pro dané řízení je otázka, zda byla výjimka ze zákazu provádět ve zvláště chráněných oblastech chemický posyp cest vydána v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, popřípadě zda je rozhodnutí o výjimkách podle § 23a odst. 8 vodního zákona podmiňujícím správním aktem pro vydání rozhodnutí o výjimce

podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny a jedná se tedy o řetězíci se správní akty, jak tvrdí žalobce.

33. Žalobce tvrdí, že rozhodnutí o výjimce podle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec nemělo být vydáno, jelikož je nutné, aby předtím nabylo právní moci rozhodnutí o výjimce podle § 23a odst. 8 vodního zákona. V teorii správního práva se o řetězení a subsumpci správních aktů mluví v případech, kdy je k realizaci určité činnosti zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později, přičemž tyto akty tvoří určitou časovou a logickou posloupnost.
34. V případě řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován. Až teprve po té, co podmiňující správní akt nabude právní moci, může jeho adresát požádat o vydání navazujícího správního aktu. Příkladem může být situace, kdy je třeba k povolení stavby, získat nejdříve souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona, pokud by taková stavba mohla ovlivnit vodní poměry (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230–231). Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akty (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230–231). Typicky se jedná o situaci v územním a stavebním řízení, kde je nutné před vydáním územního rozhodnutí či stavebního povolení získat určitá závazná stanoviska od dotčených správních orgánů.
35. Soud v souladu s judikaturou zdejšího soudu (viz rozsudek ze dne 24. 6. 2020, č. j. 11 A 20/2020) dospěl k závěru, že v dané věci se nemělo vůbec aplikovat ustanovení § 23a odst. 8 vodního zákona. V době vydání prvostupňového rozhodnutí totiž toto ustanovení znělo: *„Uplatnění výjimek podle odstavce 7 je možné, pouze pokud a) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru, b) důvody těchto změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí podle § 24 a dané cíle se každých šest let přezkoumávají, c) důvody těchto změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů podle odstavce 1 převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj a d) prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.“* V době vydání prvostupňového rozhodnutí tak nebylo jasné, jaký správní orgán by měl případnou výjimku podle § 23a odst. 8 vydat, přičemž ani vyhláška Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, neurčovala dokumenty, které by byly třeba k udělení výjimky předložit atd. Tuto nedokonalost právní úpravy napravil zákonodárce až novelou zákona č. 113/2018 Sb. a současně vydáním nové vyhlášky č. 183/2018 Sb. Ustanovení § 23a odst. 8 vodního zákona tak po citované novele nyní zní: *„Zhoršení či znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchové nebo podzemní vody podle odstavce 7 je možné pouze na základě výjimky, kterou udělí vodoprávní úřad na základě žádosti při současném splnění těchto podmínek (...).* Soud je tedy toho názoru, že aplikace § 23a odst. 8 vodního zákona v době vydání rozhodnutí nebyla možná. Pro posuzovanou věc je místo toho zásadní ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, tedy ve znění zákona č. 225/2017 Sb., které v době vydání obou rozhodnutí stanovilo, že *„Ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně*

přírody a krajiny (...) lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona. Závazné stanovisko podle tohoto ustanovení se vydává jen tehdy, pokud se neuděluje souhlas podle § 17. (...)“.

36. V posuzovaném případě byla udělena výjimka ze zákazu provádět chemický posyp cest na území chráněných krajinných oblastí podle § 43 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny. Jednalo se tedy o správní řízení vedené podle zákona o ochraně přírody a krajiny.
37. V návaznosti na výše uvedené bude třeba posoudit, zda bylo nutné pro toto rozhodnutí získat nejprve závazné stanovisko vodoprávního úřadu. Podle § 104 odst. 9 vodního zákona by závazné stanovisko vodoprávního úřadu bylo nutné, pokud by mohly být dotčeny zájmy podle vodního zákona, přičemž zájmy podle vodního zákona vyplývají z jeho účelu a předmětu. Účelem vodního zákona je podle § 1 vodního zákona „chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, (...). Účelem tohoto zákona je též přispívat k (...) ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.“ Podle soudu tak lze přisvědčit žalobci, že sůl (stejně jako další chemické látky používané při posypu cest) může negativně ovlivnit vodní ekosystémy. Jak již bylo soudem výše uvedeno, používání chemických látek při posypu cest má obecně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí (v opačném případě by nedával smysl obecný zákaz používání chemického posypu na celém území chráněných krajinných oblastí podle § 26 zákona na ochranu přírody a krajiny). Mezi složky životního prostředí patří i voda. Lze tedy dovodit, že udělení výjimky spočívající v povolení chemického posypu na území chráněných krajinných oblastí je rozhodnutím, kterým mohou být dotčeny zájmy podle vodního zákona ve smyslu § 104 odst. 9 (konkrétně zájem na ochraně vodních ekosystémů ve zvláště chráněných krajinných oblastech). Z těchto důvodů dospěl tedy soud k závěru, že v posuzované věci mělo být nejdříve vydáno závazné stanovisko vodoprávního úřadu podle § 104 odst. 9 vodního zákona ve smyslu § 149 správního řádu. Příslušný vodoprávní úřad měl tedy v dané věci posoudit, zda mohou být chemickým posypem na příslušných pozemních komunikacích v CHKO Labské pískovce dotčeny zájmy podle vodního zákona a případně stanovit podmínky pro povolení této výjimky. Tyto případné podmínky by pak byl prvostupňový správní orgán povinen zahrnout do svého rozhodnutí, pokud by rozhodl o povolení výjimky podle § 43 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny. Z výše uvedených důvodů soud tedy uzavírá, že řízení proběhlé v posuzované věci trpí rovněž procesní vadou, která mohla mít za následek nesprávné či nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V posuzovaném případě má soud za to, že se jedná o podstatnou vadu řízení, jelikož zcela absentovalo vydání závazného stanoviska dotčeného správního orgánu (tedy příslušného vodoprávního úřadu).
38. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl v této věci úspěch. Náhrada nákladů řízení ve výši 9 800 Kč představuje žalobcem zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení žalobce JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou, tvořené odměnou a hotovými výdaji zmocněného zástupce. V dané věci jde o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5

vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů a dva režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

39. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jí soud uložil. V posuzované věci soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost v řízení nestanovil, proto rozhodl tak jak je ve III. výroku rozsudku uvedeno.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. srpna 2020

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu