



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **Ústecké šrouby, z. s., IČ 04316509,**
se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 322/53,
zastoupeného 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: **Statutárního města Děčín**
se sídlem v Děčíně, Mírové náměstí 1175/5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 27. 9. 2017, č. j. MZP/2017/530/423

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 9. 2017, č. j. MZP/2017/530/423, a rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 5. 2017, č. j. SR/0977/UL/2017-3, 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.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 27. 9. 2017, 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, přičemž tak bylo rozhodnuto o tom, že Správě a údržbě silnic Ústeckého kraje se povoluje 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, za rozhodnutím stanovených podmínek.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě poukázal na současnou právní úpravu ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) a § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž řízení před správními orgány obou stupňů vytkl, že povinností 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.
3. Žalobce na své náklady provedl obsáhlou rešerši, na základě které dospěl k závěru, že závažné následky solení silnic jsou v České republice 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 třiatdvacet 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.
4. Žalovaný k tvrzením žalobce v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že písemnosti, o něž se v řízení jedná, pokud jsou vyhotovené v cizím jazyce, musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého. K tomu 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, kdy žalovaný se kromě nevyhotovení překladu zahraničních studií odmítl argumenty žalobce zabývat i s tím, že obecné poznatky o vlivu solení na biotop, podobně jako fyzikální zákony, nepozbývají aplikovatelnosti na hranici území chráněné krajinné oblasti. Pokud se žalovaný domnívá, že rostliny a živočichové

v Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce jsou nadáni specifickými vlastnostmi, které je činí odolnými proti v odvolání uvedeným následkům solení, pak měl žalovaný tento svůj závěr přesvědčivě odůvodnit.

5. Žalobce namítl, 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 žijícího živočišstva, čímž ovlivní předmět ochrany Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce a zasáhne do jádra veřejného zájmu na jeho ochraně.
6. V bodě V podané žaloby žalobce poukázal na celou řadu rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny, kterou byly zamítnuty jednotlivé žádosti o výjimku pro solení silnic v oblasti Bělá nad Radbúzou – Bystrice 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.
7. 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 (na straně 7) podané žaloby ilustroval graf u 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. Podle něj se sůl bude do vodních toků dostávat v důsledku solení silnic, rozhodnutí o výjimkách podle § 23a odst. 8 vodního zákona je podmiňujícím správním aktem pro vydání rozhodnutí o výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, jde tedy o řetězení se správní akty. Prvostupňové rozhodnutí se však otázkou potřebnosti výjimky podle vodního zákona vůbec nezabývalo.
8. Závěrem podané žaloby žalobce navrhl, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 9. 2017 včetně rozhodnutí prvostupňového orgánu, tedy Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 5. 2017.

Vyjádření žalovaného k žalobě

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.
10. Žalovaný k tomu uvedl, že 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.

11. Podle názoru žalovaného se prvoinstanční orgán s podmínkami pro udělení výjimky vypořádal dostatečně a přiměřeným způsobem. 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.
12. 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.
13. 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.
14. Na základě všech uvedených skutečností žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Stanovisko osoby zúčastněné na řízení

15. 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.
16. Na základě výzvy ze dne 4. 3. 2020, č. j. 11A 20/2020 - 43, uplatnilo právo osoby zúčastněné na řízení Statutární město Děčín, které na výzvu k vyjádření v předmětu řízení ze dne 4. 3. 2020 ve lhůtě určené soudem své stanovisko soudu nesdělilo.

Řízení před správními orgány

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 15. 3. 2017 požádala Správa a údržba silnic Ústeckého kraje o udělení výjimky z ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny k provádění chemického posypu komunikací uvedených v žádosti. V žádosti poukázala na to, že výjimku ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny lze povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, a dále pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany.
19. Dnem podání žádosti tak bylo ve věci zahájeno správní řízení ve věci povolení výjimky podle ustanovení § 43 odst. 3 zákona. Správa a údržba silnic Ústeckého kraje požádala o

rozšíření chemického posypu oproti minulým rokům na další silnice vzhledem k častějším haváriím a nesjízdnosti těchto silnic v zimním období.

20. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, oddělení Správy chráněné krajinné oblasti Labské pískovce, oznámila zahájení správního řízení Statutárnímú městu Děčín, městu Jílové a obcím Tisá, Hřensko a Janov, které jsou účastníky řízení podle § 71 odst. 3 zákona. Ve stanovené lhůtě nebyly správnímu orgánu žádné připomínky doručeny. Z účastníků řízení podle § 70 zákona se do řízení přihlásil žalobce.
21. Rozhodnutím ze dne 19. 5. 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 ve výroku rozhodnutí uvedených silnicích na území CHKO Labské pískovce za současného splnění čtyř podmínek.
22. 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.
23. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž namítl, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podle žalobce správní orgán nedostatečně vyhodnotil vliv solení na předmět ochrany CHKO, k čemuž žalobce odkazuje na zahraniční literaturu, která poukazuje na negativní vliv soli používané k chemickému posypu na kvalitu půdy a okolních porostů. Zároveň žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 25Cdo 2947/1999. Podle názoru žalobce měl správní orgán před vydáním konečného rozhodnutí o výjimce zajistit jako podklad výjimku podle § 23a odst. 8 vodního zákona, proto žalobce ve svém odvolání navrhl, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil agentuře k dalšímu řízení.
24. O podaném odvolání rozhodl žalovaný správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím, odvolání jako nedůvodné zamítl a rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, regionálního pracoviště Ústecko, Oddělení Správy CHKO České středohoří potvrdil v plném rozsahu s odůvodněním, že byť lze připustit určitý vliv solení na vegetační kryt a volně žijící živočišstvo v okolí předmětných silnic, 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 při povolování výjimky postupoval kontinuálně v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu.
25. K námitkám uvedeným v odvolání žalovaný poukázal na to, že uvedený rozsudek Nejvyššího soudu se vztahuje k vymáhání náhrady škody za zhoršenou kvalitu pitné vody ve studni, proto požadavek, aby si správní orgán před vydáním výjimky těmito dopady zabýval, správní orgán nepovažuje za důvodný. 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.
26. K námitce chybějícího podkladu pro vedené řízení o zajištění výjimky podle vodního zákona odvolací orgán 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).

27. V závěru žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že pro zabezpečení dopravní obsluhy svých občanů a zajištění funkčnosti Záchraného integrovaného systému v hornatém terénu je nezbytně nutné za nepříznivých klimatických podmínek používat chemický posyp. Bez kvalitní zimní údržby silnic by mohlo dojít ke kolapsu silniční dopravy, jejíž součástí je i provozování a řádné fungování veřejné autobusové dopravy. Proto správnímu orgánu nezbylo, než rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdit.

Řízení před správním soudem

28. Usnesením ze dne 14. 1. 2020, č. j. 15A 307/2017 - 35, Krajský soud v Ústí nad Labem postoupil věc podané žaloby k projednání a rozhodnutí Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému.
29. Žalobce předložil v řízení před Městským soudem v Praze 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.
30. 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. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce ani žalovaný na výzvu soudu nepožádali výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím svůj souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodovat ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Městský soud v Praze proto postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto.
31. Soud má za prokázané, 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 smyslu 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 případech 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*) podle § 121 zákona

č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního).

32. Zásadní otázkou pro toto řízení tedy je, 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 má za to, 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.
36. Tuto nesrozumitelnost či 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.

37. 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. Toto ustanovení v době vydání obou rozhodnutí znělo:

„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. (...)“

38. 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. Je tedy nutné posoudit, zda bylo nutné pro toto rozhodnutí získat nejprve závazné stanovisko vodoprávního úřadu. Pro úplnost soud poznamenává, že ustanovení § 17 vodního zákona, podle kterého je nutné získat souhlas vodoprávního úřadu, se v dané věci neuplatní, jelikož posuzovaný záměr nelze podřadit pod žádnou ze situací předpokládaných ustanovením § 17 odst. 1 vodního zákona.
39. Podle § 104 odst. 9 vodního zákona by závazné stanovisko vodoprávního úřadu bylo nutné, pokud by mohly být dotčeny zájmy podle vodního zákona. Zájmy podle vodního zákona vyplývají z jeho účelu a předmětu. Účel vodního zákona je vymezen v § 1 zákona a je jím *„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 názoru soudu tak lze přisvědčit žalobci, že sůl (stejně jako další chemické látky používané při posypu cest) může negativně ovlivnit vodní ekosystémy. Jak již soud uvedl v bodu 30 tohoto rozsudku, používání chemických látek při posypu cest má obecně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí, jinak by ani 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).
40. Soud proto došel 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.
41. Soud tedy po provedeném řízení dospěl k závěru, že v dané věci trpělo řízení procesní vadou, která mohla mít za následek nesprávné či nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Správní soudy nejsou oprávněny rušit rozhodnutí správních orgánů pouze z důvodu drobných procesních pochybení, podle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6A 12/2001 – 51, dostupný jako všechna rozhodnutí tohoto soudu na www.nssoud.cz) zruší soud rozhodnutí správního orgánu pouze, pokud jde o tzv. vady podstatné. Cílem je zabránit přílišnému formalismu při hodnocení vad řízení. V nyní posuzovaném případě má soud za to, že se o podstatnou vadu řízení nepochybně jednalo, jelikož zcela absentovalo vydání závazného stanoviska dotčeného správního orgánu (tedy příslušného vodoprávního úřadu).

42. Kromě toho musí soud přisvědčit žalobci i v názoru, že rozhodnutí o udělení výjimky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jak uvedl žalobce ve své žalobě, Nejvyšší správní soud se vážením veřejných zájmů v případě ochrany životního prostředí několikrát zabýval. 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.“*
43. V posuzovaném případě se rovněž jedná o veřejný zájem na ochraně životního prostředí, které je zpravidla v důsledku chemického posypu cest negativně ovlivňováno, a to tím spíše, že se jedná o chráněnou krajinnou oblast. Naproti tomu existuje zcela jistě veřejný zájem na bezpečnosti dopravního provozu. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je poměrně stručné a z hlediska posuzování obou kolidujících veřejných zájmů nedostatečné. V rozhodnutí je v tomto směru uvedena pouze následující pasáž: *„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. Dle sdělení Správy a údržby silnic Ústeckého kraje dochází na uvedených komunikacích k situacím (např. při holomrazech nebo mrznoucím dešti), kdy inertní posyp nestačí k udržení bezpečné sjízdnosti silnic. Agentura při hodnocení záměru vycházela také z umístění komunikací ve vztahu k evropsky významným lokalitám, k maloplošným zvláště chráněným územím a posuzovala vliv na zachování stavu předmětu ochrany a soulad záměru s plánem péče o CHKO. Agentura shledala, že jsou splněny základní předpoklady pro povolení výjimky ze zákonného zákazu. Výjimka byla povolena v souladu s ustanovením § 43 odst. 3 zákona, jedná se o případ, kdy veřejný zájem převažuje nad zájem ochrany přírody. K vyloučení potenciálně hrozící změny dochovaného stavu Agentura stanovila podmínky, za kterých lze povolenou činnost konat.“*
44. Městský soud v Praze tak přisvědčil žalobci, že v prvostupňovém rozhodnutí zcela chybí poměrování vymezených veřejných zájmů, přičemž nedošlo ani k určení jádra obou veřejných zájmů a k jejich individualizaci. Stejně tak se soud ztotožnil i s žalobcovým hodnocením, že konstatování prvostupňového orgánu, podle kterého vycházel při posuzování z umístění komunikací ve vztahu k evropsky významným lokalitám, 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 toto tvrzení jakkoli blíže přezkoumat ve správním

soudnictví. 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.

Závěr a náklady řízení

45. Městský soud v Praze tedy došel po provedeném řízení k závěru, že je rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 5. 2017, č. j. SR/0977/UL/2017-3 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. Vzhledem k tomu soud rozhodl o zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů napadená rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. a podle odstavce 4 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.
46. 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).
47. Pokud jde o náklady řízení osoby zúčastněné na řízení, soud dospěl k závěru, že v dané věci nejsou dány předpoklady pro rozhodnutí soudu o jejich náhradě. 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 osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost v řízení nestanovil, pouze jí dal možnost uplatnit v probíhajícím řízení její práva.

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). Případně-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.

V Praze dne 24. června 2020

Mgr. Marek B e d ř i c h ,
předseda senátu