



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **TALWIN a.s.**, sídlem Pražská 720/31, Chomutov, zast. JUDr. Janou Svatoňovou, sídlem Na Pankráci 1062/58, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2012, č. j. 996/530/12, 41092/ENV/12,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 6. 2012, č. j. 996/530/12, 41092/ENV/12, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** do 30 dnů od právní moci rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.712,- Kč a to k rukám JUDr. Jany Svatoňové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2012, č. j. 996/530/12, 41092/ENV/12, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústní nad Labem (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 15.2.2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1010987.030/12/UHP. Tímto rozhodnutím bylo žalobci podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“) „zakázáno, aby prováděl stavební práce na stavbě „*Fotovoltaická výrobní elektrické energie*“ umístěné na pozemku parc. č. 232/2, k. ú. Moldava, které by se dotkly chráněných rostlin a živočichů na daném území. Platnost zákazu byla určena „*do doby vydání pravomocného rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody*“

– tj. *Krajského úřadu Ústeckého kraje, jímž se povolují výjimky ze zákazů u ... uvedených zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů*“.

V žalobě žalobce namítá vady řízení vedoucí k vydání napadeného rozhodnutí. Bezprostředně poté, co bylo řízení zahájeno, vydal správní orgán I. stupně dne 26.8.2010 rozhodnutí o předběžném opatření, jímž žalobci zakázal provádět veškeré stavební práce na výše uvedené stavbě. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž doposud nebylo rozhodnuto. Žalobce si postupně opatřoval jednotlivé podklady dotčených orgánů ochrany přírody, pro jejichž absenci správní orgán I. stupně řízení o zákazu stavebních prací zahájil (viz níže). Žalobce opakovaně navrhl zrušení předběžného opatření a zastavení řízení, aniž by o jeho návrzích bylo rozhodnuto.

Dne 29.9.2010 žalobce opětovně navrhl zastavení řízení a zrušení předběžného opatření. Dle žalobce v té době disponoval všemi požadovanými podklady, zejména pravomocným rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „*krajský úřad*“), jímž byla podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povolena příslušná výjimka ze zákazů vztahujících se k ochraně chráněných druhů živočichů a rostlin. Dalšími podáními žalobce urgoval vydání rozhodnutí ve věci samé a navrhl ministrovi životního prostředí uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud jde o rozhodnutí o návrhu na zrušení předběžného opatření. Ani tato podání nevedla k vydání rozhodnutí o žalobcových návrzích. Z výše uvedeného dle žalobce plyne, že ve věci nebylo rozhodnuto bez zbytečného odkladu a řízení bylo zatíženo nezákonnými průtahy.

Nato správní orgán I. stupně usnesením ze dne 11.11.2010 řízení přerušil, neboť probíhalo řízení o předběžné otázce, totiž přezkumné řízení ve věci zrušení výše uvedeného rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky. Proti usnesení o přerušení řízení podal žalobce odvolání, které bylo žalovaným zamítnuto. Zároveň žalovaný ze stejného důvodu přerušil řízení o odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření. Rozklad proti tomuto usnesení ministr životního prostředí zamítl. Uvedený postup považuje žalobce též za nezákonný, neboť dle jeho názoru docházelo jen k účelovému oddalování rozhodnutí ve věci samé.

Dále žalobce poukazuje na skutečnost, že v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci samé (15.2.2012), nemělo smysl zakazovat stavební práce na dotčené stavbě, neboť tyto práce byly již dokončeny. Žalobce disponoval pravomocným rozhodnutím krajského úřadu o povolení výjimky až do 3.11.2011, kdy bylo toto rozhodnutí pravomocně zrušeno v přezkumném řízení. Od tohoto data žádné stavební práce neprováděl a ani to neměl v úmyslu, neboť stavba již byla dokončena. Správní orgán I. stupně byl dle názoru žalobce oprávněn podle § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nařídit omezení činnosti jen v případě hrozící škody. Ta už v době vydání rozhodnutí nehrozila, a rozhodnutí je proto třeba považovat za nezákonné.

Žalobce napadá též část výroku prvostupňového rozhodnutí, v němž se uvádí, že kromě stavebních prací i existence a provoz dotčené stavby znamená ohrožení chráněných druhů živočichů a rostlin. Jedná se pouze o konstatování, z něhož není zřejmé, zda stanoví žalobci nějaká práva a povinnosti, nehledě k tomu, že provoz fotovoltaické elektrárny je bezobslužný a nemůže tak představovat zásah do přirozeného vývoje chráněných rostlin a živočichů.

Konečně žalobce brojí proti výroku prvostupňového rozhodnutí, jímž mu bylo uloženo zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Vzhledem k tomu, že žalobce nezavdal

k zahájení řízení žádný důvod svým protiprávním jednáním, nebyly naplněny podmínky § 79 odst. 5 správního řádu k uložení povinnosti nahradit náklady správního řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že zvolený postup je v souladu s judikaturou správních soudů k § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný upozornil, že rozhodnutí, jimiž byla dotčená stavba solární elektrárny povolena, jsou označována za nezákonná ze strany Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj a veřejného ochránce práv, který proti nim brojí správní žalobou ve veřejném zájmu podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. S úřední osobou odpovědnou za vydání těchto rozhodnutí je navíc vedeno trestní řízení. Žalovaný má za to, že žalobce nebyl oprávněn stavbu provést bez rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které je nezávislé na stavebním řízení. Dále žalovaný uvedl, že sám žalobce v průběhu řízení výslovně sdělil, že stavba dosud nebyla provedena v celém rozsahu. K průtahům v rozhodování o návrzích na zrušení předběžného opatření žalovaný uvedl, že nejsou relevantní pro toto řízení, neboť se proti nim měl žalobce bránit prostřednictvím prostředků ochrany před nečinností.

Na vyjádření žalovaného žalobce reagoval replikou. Uvedl, že jakmile se dověděl o povinnosti získat výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, podal příslušnou žádost. Žalobce upozornil na nejnovější (v pořadí již třetí, k tomu viz shrnutí obsahu správního spisu níže) rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky, jímž byla žádost zamítnuta s odůvodněním, že stavba samotná již byla dokončena, přičemž její provoz výjimku z povinností týkajících se chráněných živočišných a rostlinných druhů nevyžaduje. Žaloby podané veřejným ochráncem práv proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby a kolaudačnímu souhlasu dle názoru žalobce nemají na toto řízení žádný vliv.

Ze správního spisu plynou následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Řízení o opatření podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke stavbě „*Fotovoltaická výrobní elektrické energie*“ umístěné na pozemku parc. č. 232/2, k. ú. Moldava, bylo zahájeno usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 26.8.2010. Stavba byla povolena rozhodnutím Městského úřadu v Duchcově ze dne 24.8.2009. Důvody pro zahájení řízení byly: 1) nebylo vydáno podle § 45 i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv se daný pozemek nachází v Ptačí oblasti Krušné hory, neboť záměr stavby nebyl předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku; 2) nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se změnou druhu pozemku podle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 3 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 28/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Krušné hory; 3) nebyla udělena výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů na ochranu zvláště chráněných druhů živočichů dle odborného vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny.

Zároveň správní orgán I. stupně dne 26.8.2010 vydal rozhodnutí o předběžném opatření, jímž žalobci zakázal provádět veškeré stavební práce týkající se dotčené stavby. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil odvoláním, které bylo dne 8.9.2010 postoupeno žalovanému jako nadřízenému orgánu. Ze správního spisu plyne, že o tomto odvolání nebylo nikdy rozhodnuto. Dne 2.9.2010 byla provedena kontrola plnění předběžného opatření, z níž vyplynulo, že žádné stavební práce neprobíhají.

Dne 10.9.2010 doložil žalobce správnímu orgánu I. stupně, že si již opatřil vyjádření orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, z něhož plyne, že stavba nemůže mít významný vliv na ptačí oblasti. Dne 24.9.2010 žalobce doložil

rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, jímž byl dán souhlas ke změně druhu pozemku podle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dne 30.9.2010 žalobce doložil pravomocné rozhodnutí krajského úřadu ze dne 21.9.2010 (v pořadí prvé), kterým byla povolena výjimka ze zákazů na ochranu chráněných druhů živočichů a rostlin podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to se stanovením omezujících podmínek.

Dne 20.9.2010 vykonal správní orgán I. stupně na stavbě kontrolu, při níž zjistil, že stavební práce byly obnoveny, což vyhodnotil jako porušení předběžného opatření.

Dne 26.10.2010 žalovaný v přezkumném řízení zrušil první rozhodnutí krajského úřadu o udělení výjimky, a to s účinky od právní moci zrušujícího rozhodnutí. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal rozklad, a první rozhodnutí krajského úřadu o výjimce tak nadále zůstalo pravomocné. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 11.11.2010 řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil, neboť uvedené přezkumné řízení vyhodnotil jako řízení o předběžné otázce. Proti usnesení o přerušení řízení podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6.12.2011 zamítl.

Ministr životního prostředí svým rozhodnutím ze dne 20.10.2011 zamítl rozklad proti rozhodnutí žalovaného o zrušení prvního rozhodnutí krajského úřadu o udělení výjimky v přezkumném řízení. Dnem 3.11.2011, tedy právní mocí rozhodnutí o rozkladu, tak bylo rozhodnutí o výjimce zrušeno.

Dne 15.2.2012 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí ve věci samé, které obsahuje dva výroky. Výrokem I. bylo podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobci zakázáno provádět stavební práce spojené s dotčenou stavbou fotovoltaické elektrárny, které by byly v rozporu se zákazy na ochranu chráněných rostlinných a živočišných druhů, a to až do doby, než bude vydáno případné pozitivní rozhodnutí o výjimce ze zákazů na ochranu chráněných druhů. Dále výrok I. obsahuje následující text: „*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.*“ Výrokem II. bylo žalobci uloženo zaplatit náhradu nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč podle § 79 odst. 5 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí se nejprve rekapitulují důvody pro zahájení řízení a jeho průběh. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu správní orgán I. stupně uvedl, že zákaz podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je preventivní opatření, které lze použít již v případě, kdy z chování dotčeného subjektu vyplývá možnost protizákonné změny přírody. Dále se odůvodnění vypořádává s jednotlivými námitkami žalobce. Pokud jde o stavební povolení a souhrnné stanovisko Magistrátu města Teplice, jedná se o podklady, které sledují jiný zájem než ochranu ptáčích oblastí, a nemůžou proto nehradit povolení rozhodnutí podle § 45e a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán I. stupně nepřisvědčil žalobci ani v tom, že přítomnost chráněných druhů rostlin a živočichů v daném území nebyla dostatečně prokázána, neboť vycházel z odborného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny. Nedovolená změna přírody ve smyslu § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy hrozila.

K procesním námitkám žalobce správní orgán I. stupně uvedl, že o místním šetření provedeném před zahájením řízení nebyl žalobce informován z povahy věci, naopak od zahájení řízení byl již informován o všech provedených úkonech. Nedůvodné jsou též další procesní námitky ohledně listin, které buď vůbec neslouží jako důkaz anebo sloužily k předběžnému posouzení důvodů pro zahájení řízení. K otázce rychlosti řízení správní orgán I. stupně uvedl, že rozhodl v co nejkratší době, což se podává z časové návaznosti jednotlivých procesních úkonů. O zastavení řízení nemohlo být rozhodnuto, dokud si žalobce

neopatřil veškeré podklady, kterými měl disponovat již před povolením stavby. Jakmile byly všechny podklady doplněny, byl správní orgán I. stupně informován o probíhajícím přezkumném řízení ohledně prvního rozhodnutí krajského úřadu o výjimce, a tedy musel přistoupit k přerušení řízení. Jelikož bylo rozhodnutí krajského úřadu zrušeno, bylo namístě pokračování ve stavebních pracích zakázat. K uložení povinnosti nahradit náklady řízení správní orgán I. stupně přistoupil, neboť celé řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti ze strany žalobce.

Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce odvoláním. Poukázal především na skutečnost, že rozhodnutí vychází z neaktuálního skutkového stavu, neboť před jeho vydáním byla stavba již dokončena. To plyne z přiloženého kolaudačního souhlasu, který Městský úřad Duchcov vydal již dne 10.6.2011. Dále žalobce přiložil usnesení krajského úřadu ze dne 27.2.2012, jímž bylo řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro bezpředmětnost zastaveno, neboť příslušná stavba již byla dokončena (v pořadí druhé rozhodnutí ve věci udělení výjimky).

Žalovaný odvolání napadeným rozhodnutím zamítl. Poukázal na skutečnost, že na základě předběžného opatření ze dne 26.8.2010 během řízení nesměl žalobce provádět žádné stavební práce. Toto předběžné opatření však žalobce zjevně porušil, neboť v průběhu řízení byl ke stavbě vydán kolaudační souhlas a povolen zkušební provoz, a to zřejmě proto, že žalobce porušil svou povinnost podle § 8 odst. 1 stavební úřad informovat o probíhajícím řízení o zákazu stavebních prací. K argumentaci žalobce, že mu byl uložen bezpředmětný zákaz, žalovaný uvedl, že žalobce nijak nevyvrátil skutečnost, že od nabytí právní moci rozhodnutí ministra životního prostředí o zrušení prvního rozhodnutí krajského úřadu o výjimce (11.11.2011) až do doby vydání rozhodnutí o odvolání (26.6.2012) byla stavba provozována bez výjimky ze zákazů na ochranu chráněných živočišných a rostlinných druhů. V odůvodnění rozhodnutí se též uvádí, že druhé rozhodnutí krajského úřadu o výjimce, na něž odkazoval žalobce v odvolání, bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného jako odvolacího orgánu ze dne 15.5.2012. Správní orgán I. stupně sledoval zajištění ochrany státem chráněných zájmů na úseku ochrany přírody, a proto žalovaný odvolání zamítl.

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.).

Úvodem je třeba stručně vyložit podstatu a smysl zákazu činnosti podle § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož vydání bylo předmětem správního řízení. Toto ustanovení stanoví, že „[o]rgán ochrany přírody je 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“. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že uvedenou pravomoc může orgán ochrany přírody využít k omezení či zákazu jakékoliv činnosti, která představuje hrozbu nežádoucích změn chráněných částí přírody. To platí i v případě, že by byla zakázána činnost již povolená nebo dokonce přikázaná jiným správním orgánem (rozsudek NSS ze dne 29.10.2008, č. j. 9 As 8/2008-80, č. 1765/2009 Sb. NSS). V takové situaci zákaz vydaný podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje překážku realizace jiných správních aktů, kterými byla daná činnost naopak povolena či přikázána (usnesení Ústavního soudu ze dne 28.5.2002, sp. zn. II. ÚS 142/02). V rozsudku ze dne 31.8.2012, č. j. 5 As 53/2011-109 (č. 2743/2013 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud upřesnil, že hrozbu nedovolené změny přírody lze spatřovat jak v porušení hmotněprávních norem na ochranu přírody, tak i v porušení procesních ustanovení

určených k tomu, aby dopady předpokládané činnosti byly z hlediska hmotněprávních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny řádně posouzeny. K zákazu tedy může orgán ochrany přírody přistoupit buď proto, že konkrétní činnost představuje nebezpečí nedovolené změny přírody, anebo pouze kvůli nedostatku řádného posouzení případných dopadů této činnosti v příslušných řízeních.

Při vědomí výše uvedeného je třeba posoudit nejprve žalobní bod týkající se průběhu správního řízení. V souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je třeba zkoumat, zda řízení trpělo vadami, které mohly způsobit nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Správní orgán I. stupně řízení zahájil z důvodů zjevně formálních, tedy že stavba fotovoltaické elektrárny byla povolena, ačkoliv nedošlo k příslušným posouzením. Dvě z těchto posouzení se týkala ochrany ptačí oblasti, jedno se týkalo výjimek ze zákazů na ochranu chráněných druhů živočichů a rostlin. Je třeba konstatovat, že od zahájení řízení byl správní orgán I. stupně povinen v souladu s § 71 správního řádu směřovat k vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů. Žalobci lze přisvědčit, že rozhodnutí v této lhůtě vydáno nebylo, což lze hodnotit jako vadu řízení. Předmětem řízení totiž bylo zjistit, zda činnost, která má být zakázána, představuje hrozbu nedovolené změny přírody z důvodu nedodržení příslušných procesních norem. Již z vyjádření žalobce ze dne 1.9.2010, tedy dva dny po zahájení řízení, bylo zcela zřejmé, že výše uvedená posouzení neproběhla. Správní orgán I. stupně si přitom ještě před zahájením řízení opatřil odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, z něhož plynulo, že výjimka ze zákazů na ochranu chráněných druhů byla v daném případě nutná; o přítomnosti pozemku v ptačí oblasti nebylo pochyb. Již bezprostředně po zahájení řízení tedy správní orgán I. stupně zjistil skutkový stav dostatečně na to, aby mohl rozhodnout ve věci samé a stavební práce zakázat s rozvazovací podmínkou vydání všech tří absentujících rozhodnutí, resp. posouzení orgánů ochrany přírody. Zda budou tyto chybějící akty nakonec vydány, není předběžnou otázkou v řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože v takovém případě by toto řízení teoreticky nemuselo nikdy skončit, neboť ani negativní stanoviska příslušných orgánů ochrany přírody neznamenají překážku věci rozhodnuté.

Pokud se však správní orgán I. stupně vydal cestou vyčkávání na chybějící podklady, měl ve věci rozhodnout, jakmile tyto podklady byly žalobcem opatřeny, což nastalo dne 1.10.2010. Tehdy bylo namístě dospět k závěru, že k vydání zákazu nejsou důvody. Řízení však bylo přerušeno, tentokrát z důvodu, že probíhá přezkumné řízení o zrušení prvního rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky. Ani tato okolnost nebyla předběžnou otázkou pro řízení o zákazu činnosti, a to z obdobných důvodů, které byly uvedeny výše. Správní orgán I. stupně měl buď rozhodnout o nevydání zákazu činnosti, anebo, měl-li za to, že nedovolená změna přírody hrozí i přesto, že všechny formální požadavky již byly žalobcem splněny, mohl zákaz vydat pro hrozbu porušení hmotněprávních norem. Takový závěr by pochopitelně musel být řádně odůvodněn. Jiný postup spočívající v dalším prodloužení řízení o několik měsíců, nelze akceptovat.

Uvedené průtahy byly o to závažnější, že po celou dobu řízení na žalobce dopadalo předběžné opatření, jímž mu bylo zakázáno ve stavbě pokračovat. Zcela nepřijatelná je potom skutečnost, že o odvolání žalobce proti rozhodnutí o předběžném opatření, které podal již 2.9.2010, nebylo žalovaným až do ukončení řízení o téměř rok později rozhodnuto. I tuto skutečnost je třeba hodnotit jako vadu řízení.

Výše uvedené průtahy v řízení, byť poměrně vážné, však nemohly způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Průtahy v řízení v zásadě nejsou důvodem pro kasační

zásah soudu, neboť zrušení rozhodnutí není způsobilé průtahy zhojit a naopak by vedlo k dalšímu oddálení pravomocného ukončení správního řízení (srov. rozsudek NSS z 22.8.2013, č. j. 1 Afs 21/2013-66, bod 29). Obdobný závěr platí pro neúměrně dlouhé trvání předběžného opatření, respektive opomenutí žalovaného rozhodnout o odvolání proti němu. Pravomocným skončením řízení předběžné opatření podle § 61 odst. 3 věty druhé správního řádu automaticky pozbylo platnosti a zrušením rozhodnutí ve věci samé nelze napravit zásah do práv žalobce, kterým předběžné opatření bylo. Žalobce měl příležitost se proti neúměrné délce řízení bránit žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., *ex post* může uplatnit nárok na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem. Ačkoliv se tedy soud s žalobcem ztotožnil, pokud jde o existenci vad řízení, vyhodnotil je jako vady, které nemohly vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé, a proto nebylo na místě napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit.

Dále soud přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí z hlediska dalších žalobních bodů, přičemž dospěl k závěru, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21.12.2006, č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS).

Stěžejní námitkou, se kterou se měl žalovaný v odvolacím řízení vypořádat, je skutečnost, že žalobci byla prvostupňovým rozhodnutím do budoucna zakázána činnost, kterou, jak tvrdí, již ukončil. Žalobce v odvolání předložil tvrzení i důkazy o tom, že stavba, jejíž další provádění mu bylo zakázáno, je již postavena a dokonce zkolaudována. Správní orgán I. stupně zjevně rozhodoval bez posouzení těchto tvrzení, neboť je žalobce uplatnil teprve v odvolání. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zřejmě přistoupil na tvrzení žalobce, že stavba byla dokončena, neboť konstatoval, že žalobce během řízení porušil předběžné opatření a pokračoval ve stavebních pracích. Z takových okolností měl však žalovaný reagovat změnou zákazu činnosti, aby se týkal provozu dokončené stavby (k tomu viz níže), případně věc vrátil správnímu orgánu I. stupně, anebo rozhodnout, že k vydání zákazu již nejsou důvody. Kdyby žalobce skutečně dokončením stavby v průběhu řízení porušil předběžné opatření, mohl se dopustit správního deliktu. To však nic nemění na skutečnosti, že byla-li stavba dokončena, nelze do budoucna zakázat stavební práce s ní související, jsou-li takové stavební práce obecně vyloučeny dokončením stavby. Žalovaný se k tomuto zjevnému rozporu nijak nevyjádřil, čímž znemožnil soudní přezkum důvodů svého rozhodnutí ve své rozhodné části.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný, na rozdíl od odůvodnění napadeného rozhodnutí, tvrdí, že potvrdit rozhodnutí o zákazu stavebních prací bylo smysluplné, neboť žalobce v řízení uváděl, že po kolaudaci bude ve stavbě dále pokračovat. Tento závěr by sice mohl odůvodnit napadené rozhodnutí, nemá však oporu ve správním spise. I kdyby ze správního spisu skutečně plynulo, že hrozí provádění dalších stavebních prací v souvislosti s dotčenou stavbou, měl žalovaný tento skutkový závěr prezentovat v žalobou napadeném rozhodnutí, nikoliv až ve vyjádření k žalobě. Argumentací v rámci řízení před soudem totiž správní orgán nemůže zhojit nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 19.12.2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

Dále je třeba upozornit, že žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které je z části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí je totiž formulován zákaz týkající se výhradně provádění stavebních prací, který je však následován konstatováním, že hrozbu nedovolených změn přírody by představoval také

provoz dokončené stavby. Z takto koncipovaného výroku však není zřejmé, zda bylo žalobci zakázáno jen provedení stavebních prací nebo i provoz již postavené elektrárny. Výrok rozhodnutí o zákazu činnosti musí být formulován tak, aby z něj bylo jeho adresátovi zcela zřejmé, jaká činnost je mu zapovězena, jinak je výrok rozhodnutí neurčitý a tedy i nevykonatelný. Pro deklaratorní prohlášení správního orgánu o škodlivosti určité činnosti ve výroku zákazového rozhodnutí není prostor. Žalovaný uvedenou vadu nezhojil, a naopak v odůvodnění rozhodnutí naznačil, že byl žalobci skutečně zakázán i provoz stavby, když uvedl, že „*odvolatel nevyvrátil skutečnost, že ... je předmětná stavba provozována bez výše uvedené výjimky ze zákazů*“. Pokud však měl žalovaný za to, že je nutné žalobci zakázat provoz elektrárny, měl o takovém zákazu rozhodnout, neboť z prvostupňového rozhodnutí vyplýval jednoznačně jen zákaz provádění stavebních prací.

Lze shrnout, že žalovaný se vůbec nevypořádal s hlavním argumentem žalobce uvedeným v odvolání, že mu byl uložen zákaz stavebních prací, které již byly ukončeny, tedy s námitkou nemožnosti plnění uloženého zákazu. Zároveň potvrdil prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok byl formulován natolik nesrozumitelně, že není zřejmé, co přesně je předmětem v něm obsaženého zákazu. Z těchto důvodů soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný v dalším řízení s přihlédnutím k aktuálnímu zjištěnému skutkovému stavu posoudí, zda je v souvislosti se stavbou fotovoltaické elektrárny na místě vydat zákaz podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud dospěje k negativnímu závěru, změní rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že se žádný zákaz ani omezení činnosti žalobce nevydává. Pokud naopak zjistí, že je na místě stavební nebo provozní činnost související s elektrárnou zakázat, posoudí, zda může tento závěr promítnout do změny prvostupňového rozhodnutí, nebo je třeba toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. V každém případě je však třeba zhojit vadu nesrozumitelnosti výroku prvostupňového rozhodnutí, jak byla popsána výše.

Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení plně úspěšný, a tak mu oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce předně uhradil soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč. Další žalobcovy náklady tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31.12.2012, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 2.100,- Kč ($3 \times 2.100 = 6.300$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300 = 900$). Odměna advokáta tak činí 7.200,- Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8.712,- Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy žalobci vznikly náklady ve výši 11.712,- Kč.

P o u č e n í : 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.

V Praze dne 8. června 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:

Jana Válková