



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: a) **Družstvo vlastníků Polanka nad Odrou**, se sídlem K Vydralinám 114/5, Ostrava – Polanka nad Odrou, b) V. H., c) Z. H., d) V. H., e) L. K., f) M. M., g) Ing. F. N., h) S. N., i) JUDr. R. N., všichni zastoupeni Mgr. Jiřím Ježkem, advokátem se sídlem Dvořákova 26, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2007, č. j. 7 Ca 200/2006 – 51,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2007, č. j. 7 Ca 200/2006 – 51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2007, č. j. 7 Ca 200/2006 – 51, byla zamítnuta žaloba podaná žalobci (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 16. 5. 2006, č. j. 580/89/ENV/06, kterým bylo změněno rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti Poodří ze dne 7 10. 2005, č. j. 85- SCHKOP/1332/05/Sov/900-31 tak, že z výroku o uložení povinnosti navrátit do původního stavu nedovoleně změněnou a poškozenou část Chráněné krajinné oblasti Poodří (dále jen „CHKO“) odstraněním navážky 30 – 50 cm vysoké vrstvy ornice se zbytky cukrové řepy na části pozemků p. č. 573 a p. č. 574/1 v k. ú. Polanka nad Odrou s tím, že mimo území CHKO bude vyvezeno nejméně 300 m³ navážky, přitom termín odvozu bude oznámen Správě CHKO nejméně 4 dny před jeho provedením, bylo odstraněno slovo „nejméně“. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že není sporu o tom, že předmětné pozemky, na které byla navedena zemina, se nacházejí v CHKO a nadregionálním biocentru Oderská niva a v Ptačí oblasti Poodří vymezené nařízením vlády č. 25/2005 Sb. Stejně tak nebylo sporným zjištění, že se jednalo o vlhkou

až zamokřenou louku. Stěžovatelé, resp. stěžovatel a), podle městského soudu nerozporoval ani skutečnost, že na uvedené pozemky zeminu se zbytky řepy navezl. Sporným však činil zjištění správního orgánu I. stupně o množství takto navezené zeminy. Podle názoru městského soudu právě s ohledem na to, že předmětné pozemky se nacházejí v CHKO a nadregionálním biocentru Oderská niva, přitom v době provedení navážky byly vlhkou loukou, která nebyla zemědělsky využívána, bylo povinností žalobce konzultovat chystaný zásah s orgánem ochrany přírody z hlediska možného zásahu do vývoje chráněných živočichů, resp. jejich biotopu, a vyžádat stanovisko podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně krajiny a přírody“). Žalobce však takto nepostupoval, navezl zeminu na předmětné pozemky, čímž došlo ke změně výšky terénu a v souvislosti s tím ke změně poměrů v daném místě. Citovaný zákon v takovém případě ukládá povinnost změněnou část přírody navrátit do původního stavu a správní orgán rozhoduje o možnosti a podmínkách takového postupu. V daném případě bylo podle městského soudu možné odstranění zeminy, a to tak, aby nastal původní stav, tedy aby došlo k obnovení výškových poměrů daného terénu, jak existoval před učiněním navážky. Proto správní orgány uložily důvodně stěžovateli a) povinnost jím provedenou navážku odstranit. Pokud jde o sporné množství zeminy, účastníci řízení byli seznámeni s obsahem správního spisu, tedy i s fotodokumentací pořízenou dne 23. 4. 2005 a se zaměřením navážky pomocí GPS, z nichž se podává rozsah a výška navezené zeminy. Z těchto podkladů pak správní orgán I. stupně vyvodil logickým a objektivně zjištělným postupem objem navezené zeminy. Proti podkladům ve správním spise neměl prvý žalobce před vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně žádné výhrady a pokud v odvolání tvrdil, že na pozemky bylo navezeno pouze 20 až 25 m² zeminy, neuvedl žádný důkaz, kterým by toto své tvrzení prokázal a zpochybnil zjištění správního orgánu. Navíc během správního řízení provedl místo odvozu zeminy tzv. diskování, tedy její rozhrnutí na pozemek. Tím se podle městského soudu mimo jiné zbavil možnosti zpochybnit měření provedené správním orgánem, resp. takové tvrzení prokázat. Městský soud tak hodnotil jako neprokázané a nedůvodné tvrzení žalobce o množství zeminy skutečně na pozemek navezené. Za nedůvodné označil i tvrzení stěžovatele, že zeminu na pozemek nenavezl. Během správního řízení navezení zaměřené zeminy ani její množství nijak nezpochybnil a za důkazy o navezení zeminy je nutné považovat fotodokumentaci ze dne 23. 4. 2005 a v souvislosti s tím provedené měření pomocí systému GPS. Jako liché shledal městský soud tvrzení žalobce o nutnosti měřit každou navezenou kupu zeminy. Z výpočtu popsáno v rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán při určení objemu zeminy nejdříve určil průměrnou výšku její souvislé vrstvy, a to za pomoci fotodokumentace a provedeného měření pomocí GPS. Skutečnost, že během správního řízení prvý žalobce provedl terénní úpravy, neznemožňuje odvoz zeminy. Provedenými úpravami žalobce pouze splnění své povinnosti ztížil, nikoliv znemožnil. K námitce doplňování podkladů po podání odvolání městský soud uvedl, že se z obsahu spisu nepodává, že by řízení bylo po podání odvolání doplňováno. Stěžovatelem zmíněná fotografie ze dne 9. 2. 2005 nebyla podkladem pro vydání rozhodnutí správních orgánů.

Stěžovatelé v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě napadají rozhodnutí městského soudu z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. Za nesprávně posouzenou právní otázku mají stěžovatelé to, zda je za současného stavu vykonatelné rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí ukládá vyvezení přesného množství tzv. navážky z pole. Toto rozhodnutí ovšem předpokládalo existenci jakýchsi „hromad“ cizorodého materiálu. V současné době na poli žádné hromady nejsou, resp.

nebyly tam již dlouho před rozhodnutím soudu i před rozhodnutím ministerstva). To málo, co tam bylo, nikoli objem udávaný správními orgány, byly organické zbytky (oklepky řepy), které se dávno rozložily, tím mimo jiné zmenšily objem, a byly vstřebány. V poli je tzv. navážka nerozeznatelná od ornice, a proto ji nelze odstranit. Za hrubě nepravdivý závěr pokládají stěžovatelé závěr soudu, že během správního řízení nezpochybňovali navedení zeminy ani její množství. Jak stěžovatel a), tak i další stěžovatelé, zásadně nesouhlasili s množstvím tzv. navážky, kterou vypočetla Správa CHKO, a v odvolání tento údaj ostře napadali. Neodpovídá také skutečnosti, že „v řízení nebylo činěno sporným ani zjištění o povaze předmětných pozemků, tedy že se jednalo o vlhkou až zamokřenou louku.“ Stěžovatelé, zejména stěžovatel a), během správního řízení upozorňovali na to, že pozemky jsou polem v kultuře orná půda. Stěžovatelé sice v žalobě nekladli zvláštní důraz na rozpor v náhledu na předmětné pozemky (podle Správy CHKO jde o mokřad, naproti tomu vlastníci odpradávná pozemky užívají jako pole, čemuž odpovídá i zápis v katastru nemovitostí, kde jsou pozemky uvedeny v kultuře orná půda), ale vždy, i v podáních městskému soudu, je označovali jako pole a upozorňovali, že jsou ornou půdou. Stěžovatelé nikdy z těchto svých pozic neustoupili. Nepravdivé jsou i závěry městského soudu o změně výšky terénu a zániku zákonem chráněného biotopu, a není ani patrné, z čeho vycházejí. Odůvodnění napadeného rozsudku si protiřečí, pokud na jedné straně konstatuje: „Žalobci, resp. první žalobce, nespороval ani skutečnost, že na uvedené pozemky zeminu se zbytky řepy navezl“ a na druhé straně městský soud píše, že „Nedůvodné je i tvrzení žalobce, že zeminu na pozemek nenavezl.“ Stěžovatelé poukázali na to, že v žalobě, a stěžovatel a) i v odvolání, uvedli, že pokud by kdo dospěl k závěru, že na pole bylo vskutku navedeno 300 m³ čehokoli, není důkaz o tom, kdo to byl, a proto nelze ukládat povinnost k odstranění stěžovateli a). V kasační stížnosti stěžovatelé dále namítali, že množství navážky není z údajů ve správním spise objektivně zjištělné, resp. údaj vypočtený Správou CHKO není ověřitelný. Za nespravedlivé označili tvrzení městského soudu, že proti podkladům ve správním spise neměli stěžovatelé před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně žádné výhrady. Stěžovatelé neprůkaznost a chybnost údaje o 300 m³ navážky namítali, jakmile se tento údaj dozvěděli. Ze sloupců čísel (údajné GPS měření), mapky a fotek nešlo předvídat, že Správa CHKO dojde k tomuto nereálnému číslu. Proti náčrtku v mapce nebyly předem vznášeny námitky, když na ní byla vyšrafována zhruba oblast, kde byly očišky z řepy, protože vyšrafování bylo považováno za orientační lokalizaci a ne za základnu třírozměrného tělesa, jehož výška bude stanovena na 0,3 až 0,6 metru. Nemůže být řeči o určení výšky, neboť nešlo o souvislou vrstvu navážky. Z fotodokumentace nelze nic vyčíst, tím méně rozměry hromádek. Z tzv. měření GPS také není možno výšku hromádek dovodit. Samy údaje, prezentované jako měření GPS, jsou nepřesvědčivé. Už jen z časových údajů se podává, že např. dvanáct bodů bylo zaměřeno v tentýž čas a lokalizace dalších bodů proběhla obdobnou kosmickou rychlostí. Neodpovídá ani údaj o výšce jednotlivých bodů, neboť pokud jsou údaje výšky uvedeny v metrech, vyjde při srovnání bodů 042 až 044 výškový rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším bodem 6,5 metrů, což je podle stěžovatelů nesmysl. Ostatně údaj 300 m³ popírá i Správa CHKO ve své žádosti o prodloužení lhůty adresované ministerstvu, kde píše o navážce „asi deseti vleček zeminy s vysokým obsahem organického odpadu“. Podle stěžovatelů ani městský soud nebyl přesvědčen o správnosti údaje o množství navážky, což se projevilo v závěru odůvodnění napadeného rozsudku, když pro úplnost uvedl, že „stanovení množství zeminy v rozhodnutí je závazné, nicméně při plnění rozhodnutím uložené povinnosti je vhodný aktivní přístup žalobce, který může se zástupci orgánu ochrany přírody blíže konzultovat podmínky, za kterých lze vlastní odstranění

zeminy provést tak, aby došlo právě jen k obnovení původního stavu a nikoliv nadměrnému odvozu zeminy z daného místa.“ Stěžovatelé spatřují protimluvy i v závěrech městského soudu o vykonatelnosti správního rozhodnutí. Setrvávají i na námitce, že správní orgán I. stupně postupoval nepřipustně poté, když obdržel odvolání, když sepsal obsáhlé vyjádření a spolu s výsledky doplněného řízení zaslal spis odvolacímu orgánu, přitom nejen o svém vyjádření, ale ani o doplnění řízení nedal vědět účastníkům řízení, kteří tak s ním nemohli polemizovat. Městský soud k tomu pouze uvedl, že k namítané procesní vadě nedošlo. Přitom se nijak nevyslovil k charakteru tohoto vyjádření. K fotografii ze dne 9. 2. 2005 soud pouze konstatoval, že nebyla podkladem pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelé proti tomu namítají, že není zřejmé, proč se tedy fotografie do spisu dodatečně dostala. Stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal se všemi jejich námitkami a ve výše popsanych pasážích si protirečí. Konečně namítali i zmatečnost řízení před městským soudem, neboť ve věci bylo rozhodováno dvakrát (jednou o přiznání odkladného účinku a jednou ve věci samé), přičemž poprvé rozhodoval senát ve složení JUDr. Ladislav Hejtmánek, Mgr. Aleš Sobol a JUDr. Iveta Šašková a podruhé rozhodoval ve složení JUDr. Ladislav Hejtmánek, Mgr. Aleš Sobol a JUDr. Hana Pipková. Podle stěžovatelů má být jednak v téže věci složení senátu neměnné a jednak se jim z rozvrhu práce jeví, že JUDr. Hana Pipková není členkou rozhodujícího sedmého senátu. Ze všech těchto důvodů navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnilo s nesouhlasem stěžovatelů týkajícím se závěru městského soudu, že během správního řízení nezpochybňovali navezení zeminy ani její množství. Správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení řízení konstatoval, že na ploše větší než 10 x 50 m byla provedena navážka hlinitého materiálu s vysokým obsahem organického odpadu – zahnívajících řepy. Součástí oznámení bylo nařízení ústního jednání spojeného s místním ohledáním, které se uskutečnilo dne 9. 6. 2005. V protokolu z ústního jednání je uvedeno, že „při místním ohledání bylo konstatováno, že navážka zdokumentovaná dne 23. 4. 2005 se dosud nachází na lokalitě a zarůstá vegetací. V současné době je mokřad nepřístupný, a proto není možné navážku odstranit. Vlastníci pozemků se shodují v názoru, že nejlepším řešením by byla výměna pozemků za použitelnou ornou půdu. Správa CHKO Poodří setrvává na svém názoru, že hromady je nutno odstranit.“ Podle ministerstva nikdo z přítomných stěžovatelů rozsah navážky nezpochybnil, naopak svými podpisy potvrdili, že půda v době místního ohledání je jako orná půda nepoužitelná. Správa CHKO v oznámení o prodloužení lhůty opakovaně uvedla, že správní řízení je vedeno pro vydání rozhodnutí o odstranění následků neoprávněného zásahu – navážky hlinitého materiálu s vysokým obsahem organického odpadu – zahnívajících řepy. Dále v něm uvedla, že jsou shromážděny veškeré podklady a důkazy potřebné pro vydání rozhodnutí a stěžovatele seznámila s jejich právy ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterých však nevyužili. K údajům o množství navážky ministerstvo uvedlo, že proměření skutečných rozměrů navážky bylo provedeno dne 23. 4. 2005 a při místním šetření dne 9. 6. 2005 nebylo toto proměření zpochybněno žádným z účastníků řízení. Správa CHKO v průběhu správního řízení nezjišťovala objem ani hmotnost nákladu „vlečky“. Ze strany Správy CHKO se v žádosti o prodloužení lhůty evidentně jedná o nepřesně použitý výraz („asi deset vleček zeminy“), přičemž tato formulace je uvedena ve společné žádosti o prodloužení lhůty pro čtyři správní řízení a výraz se přitom věcně vztahuje k jinému z těchto řízení. K námitce protichůdných závěrů městského soudu o

vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu ministerstvo uvedlo, že podle jeho názoru jsou obě uvedené citace závěrů městského soudu významově shodné. K tvrzení stěžovatelů, že správním orgánem I. stupně byly po podání odvolání doplňovány podklady pro vydání rozhodnutí, s kterými nebyli seznámeni, ministerstvo uvádí, že Správa CHKO v oznámení o prodloužení lhůty oznámila stěžovatelům, že již shromáždila veškeré podklady a důkazy potřebné pro vydání rozhodnutí a stěžovatelé měli možnost vyjádřit se ke způsobu zaměření realizovaného formou GPS, popř. navrhnout jiný způsob řešení. Správní spis nebyl po výše uvedeném oznámení doplňován o nové důkazy. Fotografie ze dne 9. 2. 2005 byla po celou dobu správního řízení součástí spisu, nebyla však jako důkaz kvalifikována. Z těchto důvodů ministerstvo navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. stěžovatel v kasační stížnosti nemůže uplatnit důvody, které neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v usnesení ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS, „důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech formulovány v žalobních bodech [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření, a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány. To platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody mohl stěžovatel v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit.“

Stěžovatelé v kasační stížnosti označili za neodpovídající závěr městského soudu, že v řízení nebylo činito sporným ani zjištění o povaze předmětných pozemků, neboť během správního řízení upozorňovali na to, že pozemky jsou pole v kultuře orná půda a rovněž poukázali na to, že sice v žalobě nekladli zvláštní důraz na rozpor v náhledu na předmětné pozemky, avšak tyto pozemky i v podáních městskému soudu označovali jako pole a upozorňovali, že pozemky jsou ornou půdou. Nejvyšší správní soud však z obsahu žaloby ověřil, že stěžovatelé nijak neupozorňovali na skutečnost, že by předmětné pozemky neměly mít povahu zamokřené louky či mokřadu. Tuto námitku sice uváděl stěžovatel a) ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení, ale při ústním jednání dne 9. 6. 2005 se stěžovatelé shodli, že nejlepším řešením by byla výměna pozemků za použitelnou ornou půdu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že stěžovatelům nic nebránilo v tom, aby tuto argumentaci uplatnili v řízení před městským soudem. Pokud v žalobě pouze použili pojem pole v souvislosti s námitkou nesprávného množství zeminy, které má stěžovatel a) odstranit, nelze pouhé uvedení tohoto pojmu považovat za námitku, neboť toto vyjádření stěžovatelů je natolik neurčité, že z něj nemůže být při nejlepší vůli patrné, čeho se domáhají a co je obsahem takové námitky, a především, že vůbec nějakou námitku vznášejí. Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a

vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany“. Závěry tohoto rozhodnutí lze uplatnit i v daném případě. Proto i kdyby stěžovatelé zamýšleli namítat, že se nejednalo o mokřad, tento úmysl v žalobě nevyjádřili tak, aby mohlo být vůbec seznatelné, že něco v tomto směru namítají, ačkoli jim nic nebránilo, aby tuto námitku před městským soudem uplatnili. Z tohoto důvodu je tato stížní námitka nepřipustná.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) je jedním z principů představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Tyto ústavněprávní principy nalézají odraz také v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který ve svých rozsudcích vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 589/2005 Sb. NSS; a také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; www.nssoud.cz).

Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali, že si městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku na několika místech protičeří a rozpory spatřovali například v závěrech městského soudu o vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu, když uvedl, že „v daném případě je nepochybně možné zeminu, která byla na pozemky navezena, opět z pozemku odstranit, a to tak, aby nastal původní stav, tedy aby došlo obnovení výškových poměrů daného terénu, jak existoval před učiněním navážky.“ a dále pak konstatoval, že: „Skutečnost, že během správního řízení stěžovatel a/ provedl terénní úpravy (zarovnání zeminy do terénu), neznemožňuje odvoz zeminy v uvedeném množství z pozemků“. Nejvyšší správní soud však v těchto z kontextu vytržených citacích žádné rozpory nenachází a považuje z hlediska významu těchto vyjádření a v kontextu celého odůvodnění za zřejmé, že zde rozpor není, neboť zarovnáním zeminy do terénu bylo

myšleno tzv. diskování, tedy její rozhrnutí na pozemek, čímž se však neobnovil původní stav. Množství zeminy, navýšené oproti stavu před navázkou, se totiž nesnížilo na původní úroveň, a tedy se na původní úroveň nevrátily ani výškové poměry; pouze se změnil tvar navezené zeminy a došlo k jejímu silnějšímu smísení s původní zeminou a větší míře splynutí s terénem, na který byla navezena. Proto je stále třeba, aby došlo k obnovení výškových poměrů daného terénu. Stěžovatelé dále namítali, že městský soud na jedné straně konstatoval, že stěžovatel a) nerozporoval skutečnost, že na uvedené pozemky zeminu se zbytky řepy navezl, na druhé straně však městský soud uvedl, že tvrzení stěžovatele, že zde není důkazu o tom, kdo to byl, je nedůvodné. Nejvyšší správní soud nepovažuje vyjádření městského soudu za přesné, ovšem v kontextu celého rozhodnutí je zřejmé, že městský soud pouze opomněl u svých tvrzení uvést údaj o množství navezené zeminy. Stěžovatel a) totiž opravdu připouštěl, že určitou část zeminy na pozemek přivezl, ohledně zbytku zeminy pouze z opatrnosti uváděl, že pokud by kdo dospěl k závěru, že na pole bylo vskutku navezeno 300 m³ čehokoli, není zde důkazu o tom, kdo to byl. Tato námitka tak byla vznesena pouze z opatrnosti, jak uvedli stěžovatelé, neboť zároveň tvrdili, že se množství navážky, které ve svých rozhodnutích konstatovaly správní orgány, na uvedeném pozemku vůbec nenachází. Je tedy evidentní, že městský soud, pokud konstatoval, že stěžovatel a) nerozporoval skutečnost, že na uvedené pozemky zeminu se zbytky řepy navezl, vycházel z tvrzení stěžovatelů, kteří uváděli, že stěžovatel a) přivezl určité množství cca 20 – 25 m³ zeminy (pouze tento údaj o množství neuvedl). Městský soud pak závěrem reagoval i na námitku, kterou stěžovatelé uvedli z opatrnosti, a to tak, že považoval jejich tvrzení, že zde není důkazu o tom, kdo zbytek zeminy na pozemky navezl, za nedůvodné, neboť při původním zaměření stěžovatelé nebrojili proti tomu, že na pozemek navezl zeminu stěžovatel a). Tyto nepřesnosti v odůvodnění napadeného rozsudku samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost městského soudu nezpůsobují.

Nejvyšší správní soud však rozsudek městského soudu považuje za částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatelé v žalobě navrhli důkazy k vyvrácení závěrů o navezení zeminy o celkovém objemu 300 m³, konkrétně ohledání místa, současnou fotografií místa a výslech Ing. P. S., zaměstnance stěžovatele a). Městský soud však na tento návrh vůbec nereagoval. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z důkazů provede a vyhodnotí a které nikoli nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit např. na tom, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším důvodem může být to, že důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací schopností. Odmítnutí provedení důkazu může být zdůvodněno také jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení mimo jakoukoliv pochybnost prokázána. Soud tak je oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů provede, nicméně jako nepodstatný, nezpůsobilý nebo nadbytečný nelze odmítnout důkaz, jímž mohou být v souvislosti s jinými důkazy prokázány skutečnosti podstatné pro rozhodnutí. Žádný z těchto argumentů však napadený rozsudek neobsahuje a ani je z nich nelze dovodit. Městský soud pouze uvedl, že rozhrnutím zeminy na pozemek se stěžovatel zbavil možnosti měření provedená ve správním řízení zpochybnit, respektive takové tvrzení prokázat. Toto obecné konstatování bez konkrétního odkazu na navrhované důkazy nelze považovat za dostatečné. Z odůvodnění napadeného rozsudku tak není zřejmé, proč městský soud nepovažoval navrhované důkazy za relevantní. Předmětná část

odůvodnění rozsudku tak nedává dostatečné záruky, že nebyl vydán v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ke kterému Nejvyšší správní soud přihlédl v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s. je, že se městský soud opomněl zabývat tím, že stěžovatelé v žalobě jako osobu zúčastněnou na řízení označili Statutární město Ostrava, Městský obvod Polanka nad Odrou. Podle ustanovení § 34 odst. 2 věta první s. ř. s. je navrhovatel povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. To stěžovatelé učinili, a proto měl městský soud postupovat podle věty druhé a třetí citovaného ustanovení a tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení, vyzvat ji, aby ve stanovené lhůtě oznámila, zda v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a současně ji poučit o jejích právech. Nebylo nepochybně povinností městského soudu akceptovat názor stěžovatelů, příp. této označené osoby, na její procesní pozici v žalobním řízení, nicméně bylo jeho povinností se otázkou jejího možného účastenství zabývat, a pokud by se jej domáhala, otázku jejího účastenství posoudit. Pokud by městský soud dospěl k závěru, že se tato osoba domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, avšak podmínky pro to nesplňuje, měl o tom rozhodnout postupem podle ustanovení § 34 odst. 4 s. ř. s.

Napadený rozsudek je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný pouze v části týkající se odmítnutí navrhovaných důkazů a osoby zúčastněné na řízení označené stěžovateli v žalobě. Proto lze rozsudek přezkoumat v rozsahu ostatních námitek stěžovatelů.

Stěžovatelé směřovali svou další námitku proti skutkovým závěrům správních orgánů i městského soudu, přičemž konkrétně namítali, že z údajů ve správním spise není množství navážky objektivně zjištěitelné, respektive údaj o 300 m³ navážky není ověřitelný. Nejvyšší správní soud se s posouzením této námítky městským soudem neztotožňuje, neboť při posuzování množství zeminy, ke kterému dospěly správní orgány, vycházel ze skutečnosti, že se jednalo (při zaměření, tedy před rozhrnutím zeminy) o souvislou vrstvu navážky. Ze správního spisu, především z fotodokumentace, však tato skutečnost nevyplývá. Fotografie zobrazují vždy pouze části pozemku, přičemž u některých z nich jsou mezery mezi jednotlivými hromadami značné, u jiných méně významné. V žádném případě se však nejedná o souvislou vrstvu navážky. Jelikož chybí celkový pohled na předmětný pozemek, nelze ani zjistit, zda se výrazné mezery (nepravidelnosti) nacházejí pouze na okrajích, jak uvádí ministerstvo v odůvodnění svého rozhodnutí, či na celé ploše pozemku. Je zřejmé, že v daném případě nelze postupovat tak, že by správní orgán měřil každou hromadu navezené zeminy zvlášť, neboť i tak by bylo dosti obtížné stanovit zcela přesný výsledek. Proto je třeba pokusit se nalézt průměrné hodnoty a zohlednit všechny související okolnosti. Správní orgán tedy postupoval v zásadě správně, neboť určil průměrnou výšku navážky zeminy, avšak již nezohlednil nepravidelnost okrajů či mezery mezi navezenými hromadami a také možné nerovnosti na předmětném pozemku či snížení objemu organických zbytků v průběhu času. Proto nebyl celkový objem zeminy určen postupem, který by v maximální reálně dostupné míře směřoval k přesnosti určovaných skutečností. I když není účelné měřit každou hromadu zvlášť, je třeba, aby správní orgán učinil kvalifikovaný odhad, o kolik je třeba snížit vypočítaný objem, aby se co nejvíce přiblížil reálnému množství navezené zeminy. Tato kasační námitka stěžovatelů je proto důvodná. Rovněž lze konstatovat, že je pochopitelné, že stěžovatelé měli výhrady ke

zjištěnému množství zeminy až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nikoliv při zaměřování. Stěžovatelé totiž nemohli předvídat, jakým způsobem bude konkrétně množství zeminy ze změřených údajů určeno.

K tvrzením stěžovatelů o nepřesvědčivosti měření GPS lze poznamenat, že rychlost lokalizace bodů (změření několika bodů, nacházejících se až desítky metrů od sebe, v průběhu jediné sekundy (toto aspoň plyne z tabulky měření bodů vymezujících navezený materiál, která je součástí správního spisu) vyvolává určité pochybnosti. Jelikož však konkrétní postup při provádění měření není ve správním spise popsán, bude v dalším řízení nezbytné, aby uvedená nejasnost byla odstraněna. Totéž platí o rozdílech v nadmořské výšce jednotlivých bodů (tento rozdíl činí u nejnižšího a nejvyššího z měřených bodů, tj. bodů 43 a 44, nacházejících se navíc poměrně blízko u sebe, kolem 4 m). I zde bude třeba uvést, do jaké míry lze, např. i pro odchylky měření dané samotnými technickými parametry systému GPS, naměřené hodnoty považovat za přesné. Ze správního spisu si o tom nelze bez dalšího učinit úsudek, neboť podklady k tomu chybí.

Stěžovatelé rovněž označili za hrubě nepravdivý závěr městského soudu, že během správního řízení nezpochybňovali navezení zeminy ani její množství. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na přesné znění odůvodnění rozhodnutí městského soudu. Městský soud zde totiž v závorce odkázal na protokol o ústním jednání ze dne 9. 6. 2005 z tohoto odkazu lze usuzovat, že městský soud popisoval správní řízení před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Městský soud přitom ve stejném odstavci již jednou konstatoval, že stěžovatel neměl proti podkladům ve správním spisu v průběhu správního řízení před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně žádné výhrady. V daném případě se proto rovněž jednalo spíše o nepřesnost než o nepravdivý závěr, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku je na jiném místě uvedeno, že stěžovatelé nesouhlasili s množstvím navážky a v odvolání tento údaj napadali.

Podle stěžovatelů jsou nepravdivé i závěry městského soudu o změně výšky terénu a zániku zákonem chráněného biotopu. Tato námitka není podle Nejvyššího správního soudu důvodná, neboť již ze samotného měření je zcela evidentní změna výšky terénu a se změnou poměrů v daném místě (neexistence mokřadu) úzce souvisí i zánik zákonem chráněného biotopu. Podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že ten kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní částí přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody.

Nejvyšší správní soud dále považuje rozhodnutí správního orgánu za vykonatelné. Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně předpokládalo existenci hromad cizorodého materiálu, není významná. Pokud totiž navezená zemina na pozemku zůstává (je přitom lhostejno, zda byla v mezidobí rozhrnuta, a tedy více integrována do podkladu, na nějž byla navezena), je velmi dobře možné, aby byla také odstraněna, bude-li rozhodnutím správního orgánu přesně specifikováno, jaké množství zeminy se má odstranit, a to zejména definováním objemu a určením, jak mocná má být vrstva, která bude odstraňována, a zda a případně jak se má mocnost odstraňované vrstvy v různých částech plochy, z níž bude zemina odstraňována, lišit.

K procesní námitce stěžovatelů lze nejprve předeslat, že i když mimo jiné upozorňují na obsáhlé vyjádření správního orgánu I. stupně, žádné vyjádření se ve spise nenachází. Ze správního spisu však vyplývá, že po podání odvolání byly do spisu doplněny dvě fotografie ze dne 9. 2. 2005 a 15. 11. 2005, se kterými nebyli stěžovatelé seznámeni. Lze proto souhlasit se stěžovateli, že došlo k procesnímu pochybení, neboť podle § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Městský soud k tomu pouze uvedl, že první ze zmíněných fotografií nebyla podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani ministerstva a ke druhé se nevyjádřil. Podle Nejvyššího správního soudu i za těchto okolností (fotografie nebyly podkladem pro rozhodnutí) mohla mít tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu, neboť není zřejmé, proč se fotografie ve spisu vůbec nachází. Podle vyjádření ministerstva k žalobě se v případě fotografie ze dne 9. 2. 2005 jedná o dokumentaci nezákonné navážky ornice prováděné Stavbami silnic a železnic, a. s., Hradec Králové, při které správní orgán zjistil jinou navážku staršího data – zmrzlé a zasněžené hromady ornice se zbytky cukrové řepy (v pozadí fotografie), tedy hmotu, jejíž navenzení se přičítá stěžovateli a). Z těchto materiálů podle názoru zdejšího soudu nelze seznat, zda existence jiné navážky, a sice navážky přičítané Stavbám silnic a železnic, a. s., Hradec Králové, měla nějakou relevanci pro rozhodování správních orgánů ve věci navážky přičítané stěžovateli. Správní orgány proto měly v rozhodnutí uvést, proč jsou předmětné fotografie součástí správního spisu a zda mohla mít dřívější navážka vliv na danou věc. Proto je námitka o nemožnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí důvodná.

V závěru kasační stížnosti stěžovatelé namítali zmatečnost řízení před městským soudem, neboť ve věci rozhodoval sedmý senát vždy v jiném složení, přičemž JUDr. Hana Pipková není členkou sedmého senátu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že uvedená soudkyně není členkou sedmého senátu, avšak podle rozvrhu práce na rok 2007 je zastupujícím senátem pro sedmý senát osmý senát, jehož členkou je právě uvedená soudkyně. V případě dlouhodobé nepřítomnosti některého ze členů senátu totiž může být senát doplněn některým ze soudců zastupujícího senátu. Tato námitka stěžovatelů proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu