



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **KÁMEN BECKE, a. s.**, se sídlem Supíkovice 138, 790 51 Supíkovice, zastoupené JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem se sídlem Čechova 2, 750 00 Přerov, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2007, č. j. 580/178/ENV/06, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 8 Ca 162/2007 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 8 Ca 162/2007 - 42,
se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2007, č. j. 580/178/ENV/06, sp. zn. 000372/A-10, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava, ze dne 6. 2. 2006, zn. 49/OOP/0600918.06/06/VJR, jímž byla žalobkyni podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení ustanovení § 50 odst. 2 zákona. Žalobkyně se dopustila protiprávního jednání tím, že v dubnu 2004 bez výjimky vydané podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zasypala staré důlní dílo Zálužné II – Sever v k. ú. Nové Těchanovice, čímž nedovoleně zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů letounů (vrápence malého, netopýra velkého a netopýra brvitého).

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 20. 1. 2010, č. j. 8 Ca 162/2007 - 42, žalobu zamítl. Konstatoval, že postup žalovaného, jakož i postup správního orgánu prvního stupně, byl zcela v souladu se

správním řádem a při stanovení výše pokuty nedošlo k překročení mezí správního uvážení. Správní orgán prvního stupně se zřetelně vypořádal se zjištěnými skutečnostmi, podrobně rozvedl důvody pro uložení pokuty i pro její výši a veškeré důkazy provedl tak, aby bylo možno co nejbezpečněji zjistit skutkový stav věci. Nadto žalobkyně v průběhu řízení nezpochybňovala samou podstatu věci, tj. zasypání starého důlního díla. Z uvedených důvodů není sporu o tom, že žalobkyně postupovala v rozporu se zákonem a dopustila se správního deliktu podle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, za což jí byla udělena pokuta podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že je dán důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nesprávné posouzení spatřuje stěžovatelka v závěru městského soudu i správních orgánů, že její jednání naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku podle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že zasypáním starého důlního díla došlo ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje letounů (netopýrů). O tom svědčí skutečnost, že chránění letouni byli před provedením zásahu odborně přeneseni do jiného zimoviště se souhlasem Agentury ochrany přírody a krajiny, proto ke škodlivému zásahu dojít nemohlo. Nadto byl zasypán pouze jeden z více možných vstupů netopýrů do jejich sídla, a to právě vstup, jenž představoval riziko dalšího úrazu či smrtelného zranění. Správní orgány měly nejprve důkladně posoudit škodlivost provedeného zásahu, poté rozsah hrozící nebo způsobené újmy a podle těchto kritérií pokutu udělit; škodlivost jednání nelze ztotožňovat s pouhou absencí příslušného správního povolení. V posuzovaném případě byla skutková zjištění správních orgánů nahrazována neopodstatněnými závěry o pouhé možnosti vzniku škod a nebylo dostatečně prokázáno, že by se stěžovatelka škodlivého jednání dopustila.

Podle stěžovatelky je dále nutné zohlednit konflikt dvou veřejných zájmů, který by měl být vodítkem pro rozhodování správních orgánů. Před zasypáním důlního díla došlo v předmětné lokalitě dne 18. 10. 2003 ke smrtelnému zranění. Pokud by důlní dílo bylo zasypáno ihned po tragické události, nemuselo by k zahájení správního řízení vůbec dojít, neboť jednání mohlo být posouzeno jako krajní nouze. Stěžovatelka ovšem situaci hrozícího nebezpečí újmy na zdraví řešila cestou oficiální směřující k zajištění trvalého zabezpečení lokality, k čemuž následně obdržela povolení, podle kterého postupovala. Povolení však nabylo právní moci až po provedení potřebných opatření. Stěžovatelka dále zdůraznila, že správní orgány neměly zcela zřetelnou představu o tom, zda k provedení zásahu vstupu do štol bylo nezbytné získat výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tuto skutečnost městský soud posoudil jako nedostatek zjištění skutkového stavu věci, který neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. S uvedeným závěrem městského soudu stěžovatelka rovněž nesouhlasí a poukazuje na skutečnost, že správní orgány neměly jistotu v tom, že stěžovatelka potřebovala k zasypání důlního díla povolení, ovšem svůj závěr o spáchání deliktu odůvodnili právě tím, že povolení v okamžiku, kdy k zásahu došlo, ještě nenabylo právní moci.

Nelze se rovněž ztotožnit s hypotetickým závěrem uvedeným v rozsudku městského soudu, že stěžovatelce byly dány jiné možnosti, jak hrozícímu nebezpečí vzniku další újmy na zdraví zabránit. Tento závěr zůstává toliko v rovině teoretické a vychází z nedostatečných skutkových zjištění správních orgánů obou stupňů.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal napadený rozsudek z hlediska důvodů obsažených v § 109 odst. 3 s. ř. s., podle nějž Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K přezkumu těchto důvodů je tedy Nejvyšší správní soud povinen z moci úřední, a pokud by shledal jejich naplnění, byl by nucen rozhodnutí městského soudu zrušit, aniž by se mohl meritorně zabývat dalšími důvody kasační stížnosti.

Jednou ze základních zásad soudního řízení správního je rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Ve správním soudnictví nachází tato zásada odraz v tom, že rozhodnutí soudu vychází ze správního spisu, z podání stran a případně z dalších důkazů provedených při ústním jednání před soudem. Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 12. 6. 2007 (č. l. 33) vyzval městský soud žalovaného k písemnému vyjádření k žalobě a k zaslání spisového materiálu. Následně dne 22. 8. 2007 (č. l. 35 - 37) bylo soudu doručeno vyjádření žalovaného s přílohou „správní spis“. Z přílohové obálky je potom zřejmé, že žalovaný zaslal jako spisový materiál pouze spis správního orgánu prvního stupně (České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava), který napadené rozhodnutí žalovaného neobsahuje; žádné další materiály soudu neposkytl. Městský soud nicméně žalovaného k doplnění správního spisu nevyzval. V rozsudku městský soud podrobně rekapituloval správní řízení před správním orgánem prvního stupně a uzavřel, že k odvolání stěžovatele bylo rozhodnutí České inspekce životního prostředí potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 3. 2007, č. j. 580/178/ENV/06, sp. zn. 000372/A-10. Ze soudního spisu nicméně vyplývá, že městský soud úplný správní spis k dispozici neměl, neboť nelze dospět k závěru, že by správní spis v daném případě tvořil pouze spis správního orgánu prvního stupně spolu s kopií napadeného rozhodnutí, již stěžovatel připojil k žalobě.

V posuzovaném případě vznesla stěžovatelka v žalobě mimo jiné námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu v řízení před správními orgány (strana 2 žaloby) a zdůrazňovala, že nebyly provedeny jí navržené důkazy (důkaz ohledáním v místě spáchání deliktu). Při posuzování této námítky není možné vycházet jen ze skutkového stavu popsání v napadeném rozhodnutí žalovaného (jak zřejmě v této věci učinil městský soud), nýbrž je nutné ho ověřit ze skutečností obsažených ve správním spisu, popř. z provedeného dokazování při ústním jednání soudu. Za situace, kdy městský soud nekonfrontoval rozhodnutí žalovaného s úplným správním spisem, neprovedl vůbec přezkum rozhodnutí správního orgánu, jak mu je uloženo § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud si tedy soud neopatřil úplný správní spis a rozhodoval jen na základě tvrzení žalovaného či žalobce, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z moci úřední (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze

dne 11. 7. 2007, č. j. 1 As 61/2006 - 48, nebo ze dne 22. 11. 2007, č. j. 1 Afs 66/2007 - 66; oba dostupné na www.nssoud.cz).

Pokud žalovaný správní orgán nepředloží na výzvu soudu správní spis, není soud oprávněn tuto skutečnost ignorovat a rozhodnout na základě dosud shromážděných údajů o případu; současně není soud ani oprávněn vyvodit z pasivity správního orgánu ten závěr, že správní spis neexistuje nebo že sice existuje, ale správní orgán jej nehodlá předložit, protože si je vědom svých chyb, a rozhodnutí správního orgánu proto zrušit pro nedostatek důvodů. Naopak je zcela na soudu samém, aby vyvinul přiměřenou aktivitu k získání správního spisu. Nejvyšší správní soud se otázkou nepředložení správního spisu zabýval v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 33/2006 - 92, publikovaném pod č. 1013/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že „pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy v souladu s výzvou podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s.“ Z uvedeného vyplývá, že za stávajícího stavu věci bude povinností městského soudu vyžádat od žalovaného správní spis, a to i za pohrůžky pořádkové pokuty, a následně rozhodnout na základě tohoto spisu. Pouze v extrémním případě, kdy by se správní orgán dlouhodobě zpěchoval předložení správního spisu, by byl soud oprávněn rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nedostatek důvodů, jak uvedl Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 1996, č. j. 6 A 883/95 - 20, publikovaném pod č. 552/1999 Sb. v časopise Soudní judikatura: „je nemyslitelné, aby soud neposkytl ochranu tomu, kdo se cítí na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu za situace, kdy soud marně a opakovaně vyžaduje na správním orgánu spisy ve věci a vyjádření k oprávněnému prostředku. V takovém případě vychází soud jen z rozhodnutí, pokud je má od navrhovatele k dispozici, a z tvrzení, která navrhovatel předeště. Zpravidla tu bude namíste napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů.“

S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími námitkami žalobkyně, *ex officio* zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu, tedy doplní správní spis a teprve na jeho základě se vypořádá se všemi žalobními námitkami. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 13. října 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu