



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ČEZ Distribuce, a. s.**, IČ 24729035, se sídlem Teplická 874/8, Děčín, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2018, č. j. MSK 138248/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 10. 2019, č. j. 25 A 13/2018 - 47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 10. 2019, č. j. 25 A 13/2018 - 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2017, č. 59/17/OP, vydal Magistrát města Ostravy, odbor ochrany životního prostředí (dále jen „prvoinstanční orgán“), žalobkyni kladné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k zásahu do registrovaných významných krajinných prvků - č. 15 „Porubský rybník“ na pozemcích p. č. 2693, 2637 a 2639/1 a č. 17 „Park u porubského nábreží“ na pozemcích p. č. 2635 a 2634 v katastrálním území Poruba - který by mohl vést k poškození významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Tento zásah měl spočívat ve vykácení 24 stromů a 580 m² keřů a ořezu 21 stromů. Prvoinstanční orgán vydal závazné stanovisko mimo jiné za podmínky, že do roka od vykácení dřevin bude provedena náhradní výsadba dřevin k obnově významného krajinného prvku, a to dvou konkrétně specifikovaných stromů s konkrétními minimálními rozměry. Rovněž požadoval, aby byla zajištěna následná péče o vysazené dřeviny po dobu minimálně 3 let od výsadby.

[2] Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2018, č. j. MSK 138248/2017, žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změnil rozhodnutí prvoinstančního orgánu v části týkající se znění jedné z podmínek kladného závazného stanoviska. Ve zbývajících částech žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí prvoinstančního orgánu potvrdil.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018 - 22, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud konstatoval, že nezpochybňuje veřejný zájem na ochraně významných krajinných prvků ani oprávnění orgánu ochrany přírody stanovit podmínky, za kterých mohou být zásahy realizovány. Právní řád však dle jeho názoru neopravňuje orgán ochrany přírody při vydávání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku uložit adresátům nové povinnosti. Přitom uložení povinnosti bez zákonného zmocnění odporuje nejen § 2 odst. 2 správního řádu, ale i čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud proto uzavřel, že prvoinstanční orgán uložení podmínky spočívající v povinnosti výsadby a následné péče o dřeviny překročil ústavněprávní mantinely uplatňování státní moci. Jelikož krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro překročení pravomocí, nezabýval se již dalšími žalobními námitkami.

[4] Výše uvedený rozsudek byl však na základě kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018 - 29. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že „podmínka výsadby a péče o porost v přezkoumávané věci není ve výše nastíněném smyslu uložení nové povinnosti bez zákonného zmocnění, ale omezením bezprostředně souvisejícím s posuzovanou, respektive povolenou činností žalobkyně. Pokud totiž právní řád opravňuje správní orgány udělovat adresátům veřejnoprávního působení povolení k určité činnosti, opravňuje je v rámci téhož zmocnění stanovit i omezení bezprostředně související s povolenou činností, pokud je to v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, a to zejména se zásadou přiměřenosti. I takováto omezení jsou svou povahou jakýmsi povinnostmi, avšak podloženými zákonným zmocněním k povolené činnosti. V posuzované věci je přitom třeba zdůraznit, že žalobkyně nežádala o povolení ke kácení dřevin, ale o závazné stanovisko k potenciálnímu zásahu do významného krajinného prvku. Pokud by žalobkyně žádala o kácení dřevin, uložení náhradní výsadby by skutečně představovalo novou povinnost, která se samotným kácením bezprostředně nesouvisí, a právní řád pro ni vytváří výslovné zmocnění v § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě posuzování zásahu do významného krajinného prvku však povinnost náhradní výsadby a péče o porost představuje toliko omezení posuzované činnosti, protože ve své podstatě jen upřesňuje, za jakých okolností nedojde k porušení či zničení významného krajinného prvku, popřípadě k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Krajský soud v Ostravě tak pochybil, neboť dospěl k nesprávnému závěru, že stanovení podmínek č. 5 a 6 v závazném stanovisku, respektive rozhodnutí správních orgánů, nemělo zákonný podklad.“ Podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu tak uložení povinnosti k výsadbě stromů nepředstavuje samo o sobě překročení pravomocí správních orgánů. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a stanovil, že krajský soud „bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku a přezkoumatelným způsobem posoudí všechny žalobní námitky stěžovatele.“

pokračování

[5] Krajský soud poté rozsudkem ze dne 1. 10. 2019, č. j. 25 A 13/2018 - 47, žalobu zamítl. V rámci odůvodnění po rekapitulaci okolností věci, žalobních námitek a relevantní právní úpravy uzavřel, že *„krajský soud proto zavázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu konstatuje, že žaloba není důvodná a nezbylo mu, než žalobu v plném rozsahu zamítnout.“*

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že se krajský soud nevypořádal s žádnou z jejích žalobních námitek, s výjimkou námitky překročení pravomoci správního orgánu při stanovení podmínky náhradní výsadby, a to ani v napadaném rozsudku, ani v předchozím rozsudku, který byl Nejvyšším správním soudem zrušen. Poukazuje přitom na skutečnost, že závazný právní názor Nejvyššího správního soudu se týkal pouze otázky překročení pravomocí správního orgánu při uložení povinnosti k náhradní výsadbě. Ostatní žalobní námitky nebyly předmětem posouzení Nejvyšším správním soudem, a krajský soud je tedy nemohl vypořádat pouhým odkazem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

[8] Stěžovatelka rovněž namítá, že předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno její právo na spravedlivý proces. Toto tvrzení opírá zejména o skutečnost, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku vůbec nezmiňuje o jejím právním názoru na projednávanou otázku (překročení pravomocí správního orgánu), a nevypořádal se s jejími právními argumenty. Tím nerespektoval vlastní judikaturu i judikaturu Ústavního soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu je podle ní v meritu nesprávný a v odůvodnění nepřezkoumatelný a zavádějící. V předchozím řízení o kasační stížnosti přitom odkazovala na svoji žalobní argumentaci, v jejímž rámci namítala, že uvedenou povinnost není možné uložit podle § 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť takovou povinnost lze obecně ukládat pouze podle § 9 téhož zákona. Jelikož však stěžovatelka na základě energetického zákona nepotřebuje povolení ke kácení dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny, není možné v jejím případě použít ani citovaný § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z toho stěžovatelka dovozuje, že při ukládání povinnosti k výsadbě stromů správní orgány překročily své pravomoci. Dále namítala absenci souhlasu vlastníka pozemků s náhradní výsadbou, poukazovala na skutečnost, že vlastník pozemku porušil svoji povinnost stanovenou energetickým zákonem (zajistit, že stromy na pozemku nepřesáhnou výšku 3 m) a tvrdila, že v důsledku realizace jí stanovené povinnosti dojde k bezdůvodnému obohacení vlastníka pozemků.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že kasační stížnost by měla být jako nedůvodná zamítnuta. Uvedl, že nadále trvá na věcné správnosti svého rozhodnutí, na což nemá kasační argumentace stěžovatelky vliv. Rovněž uvedl, že stěžovatelce uhradil částku 3.000 Kč jako náhradu nákladů řízení na základě dřívějšího rozsudku krajského soudu, který však byl následně zrušen Nejvyšším správním soudem.

Stěžovatelka však tuto částku žalovanému nevrátila, a ani krajský soud o ní nerozhodl ve svém novém rozsudku. Žalovaný proto žádá, aby Nejvyšší správní soud stanovil stěžovateli povinnost zaplatit žalovanému uvedenou částku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[12] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[14] S touto kasační námitkou se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Jak totiž správně uvádí stěžovatelka, Nejvyšší správní soud se ve svém dřívějším rozsudku vyjadřoval pouze k otázce překročení pravomocí ze strany správního orgánu při stanovení podmínky náhradní výsadby, nikoliv ke všem aspektům projednávané věci. O tom svědčí i závěrečný odstavec rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud vyzval krajský soud k tomu, aby v následujícím řízení přezkoumatelným způsobem posoudil všechny žalobní námitky stěžovatelky. S ohledem na rozsah přezkumu původního zrušujícího rozsudku krajského soudu se ostatně Nejvyšší správní soud k jiným otázkám závazně vyjadřovat nemohl. Ani ze samotného textu odůvodnění předchozího rozsudku nelze nabýt dojmu, že by se Nejvyšší správní soud vyjadřoval ke správnosti či zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného jako celku či k jiným žalobním námitkám.

[15] Za této situace bylo povinností krajského soudu věc řádně posoudit a rozhodnout, zda jsou ostatní žalobní námitky důvodné, když mohl považovat za závazně posouzenou pouze námitku překročení pravomocí správního orgánu ke stanovení podmínky náhradní

pokračování

výsadby. U ostatních námitek tak bylo jeho povinností řádně se jimi zabývat a v rozsudku své závěry přesvědčivě odůvodnit. Jelikož krajský soud této povinnosti nedostál, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tím je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] K námitce o porušení procesních práv stěžovatelky v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem je nutné uvést, že se v něm stěžovatelka ke kasační stížnosti nevyjádřila a jen bez bližšího upřesnění odkázala na svou žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud přitom v předchozím rozsudku vysvětlil, že při posuzování zásahu do významného krajinného prvku povinnost náhradní výsadby a péče o porost představuje pouhé omezení posuzované činnosti, protože jen upřesňuje, za jakých okolností nedojde k porušení či zničení významného krajinného prvku, popřípadě k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Tím se vypořádal i s tvrzením žalobkyně, že uvedenou povinnost lze obecně ukládat jen podle § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení ostatně zmínil v tom smyslu, že pokud by stěžovatelka žádala o kácení dřevin, uložení náhradní výsadby by představovalo novou povinnost, která se samotným kácením bezprostředně nesouvisí a právní řád tak pro ni vytváří výslovné zmocnění. Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku nepovažoval uložení náhradní výsadby v rámci kladného závazného stanoviska k zásahu do registrovaných významných krajinných prvků vydaného podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za povinnost uloženou stěžovateli, která by vyžadovala výslovné zákonné zmocnění. Tím se vypořádal i s tvrzením stěžovatelky o nemožnosti takového postupu, které navíc v předchozím řízení o kasační stížnosti náležitě nezdůraznila. V jeho průběhu tak nedošlo k žádnému zkrácení práv stěžovatelky.

[17] Žalobními námitkami o absenci souhlasu vlastníka pozemků s náhradní výsadbou, o porušení jeho povinnosti stanovenou energetickým zákonem zajistit, že stromy na pozemku nepřesáhnou výšku 3 m, a o bezdůvodném obohacení vlastníka pozemků v důsledku uložení povinnosti náhradní výsadby se pak již Nejvyšší správní soud nemohl v dřívějším řízení o kasační stížnosti zabývat, neboť v něm mohl řešit pouze správnost závěru krajského soudu o tom, že stanovení podmínky náhradní výsadby v rámci stanoviska vydaného podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nemělo zákonný podklad. Právním názorem o možnosti takového postupu, který byl oproti závěru krajského soudu vysloven v předchozím zrušujícím rozsudku, je pak Nejvyšší správní soud vázán i tomto řízení o kasační stížnosti. Jestliže tedy z něho krajský soud vycházel, nemůže být v tomto ohledu jeho rozsudek nezákonný. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nicméně s ohledem na zmíněnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jej Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. povinen posoudit zbývající žalobní námitky a náležitě své nové rozhodnutí odůvodnit. Krajský soud rozhodne v dalším řízení také o náhradě nákladů řízení o této i předchozí kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud nemohl v tomto řízení o kasační stížnosti rozhodnout o povinnosti stěžovatelky vrátit žalovanému částku 3.000 Kč, již zaplatil na náhradě nákladů žalobního řízení podle výroku II. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018 - 22, který byl následně zrušen předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Takový postup kasačního soudu by totiž neměl žádný zákonný podklad. Nicméně je zřejmé, že po právní moci zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018 - 29, pozbyla stěžovatelka právní titul k disponování s uvedenými finančními prostředky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. května 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu