



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Faisala Husseiniho a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **TV Nova s. r. o.**, se sídlem Kříženeckého nám. 1078/5, Praha 5, zastoupena Dr. Radanem Kubrem, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2023, č. j. MZP/2023/231/1243, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 6. 2024, č. j. 31 A 41/2023-90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Správa Krkonošského národního parku („KRNAP“) obdržela dne 7. 2. 2022 podnět, obsahující odkaz na příspěvek Armády ČR o proběhlém kurzu tělesné přípravy studentů, z něhož vznikla reportáž žalobkyně s názvem „Rozkaz zněl jasně“ (dále jen „reportáž“). Na základě zhlédnutí reportáže došla Správa KRNAP k závěru o spáchání přestupku podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Správa KRNAP vydala dne 19. 6. 2023 rozhodnutí č. j. KRNAP05469/2023, kterým žalobkyni uložila pokutu ve výši 120 000 Kč za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK, k němuž došlo jednáním fyzické osoby, přičitatelným žalobkyni, spočívajícím v pohybu reportérky (zaměstnankyně žalobkyně) v lokalitách Vrbatův žleb a Martinova jáma, k. ú. Bedřichov v Krkonoších, ve dnech 17. až 20. 1. 2022. Jde přitom o lokality v klidovém území Hřebeny západních Krkonoš mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, kde platí zákaz uvedený v ustanovení § 17 odst. 2 ZOPK. Správní orgán prvního

stupně při ukládání pokuty vycházel ze společenské škodlivosti a závažnosti jednání žalobkyně, resp. její zaměstnankyně, a také ze skutečnosti, že žalobkyně byla za obdobné jednání pokutována již v roce 2021.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2023, č. j. MZP/2023/231/1243 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Správy KRNP.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně správní žalobu, kterou krajský soud jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud nejprve konstatoval, že žalobní námitky jsou shodné s námitkami uplatněnými v rámci odvolacího řízení, a jelikož se krajský soud s názory žalovaného ztotožňuje, přiměřeně odkazuje na žalobou napadené rozhodnutí.

[4] Krajský soud uvedl, že důkazy použité ve správním řízení nebyly získány v rozporu se zákonem a jsou důkazy přípustnými (to se týká zejména samotné reportáže). K zákresům míst, kde reportérka měla vstoupit do klidového území, krajský soud uvedl, že strážce přírody, který zákresy provedl, tímto jednáním nepřekročil svou pravomoc dle § 81 odst. 7 ZOPK. Kdo jiný by totiž mohl znát dané lokality lépe než strážce přírody. Krajský soud dále zdůraznil, že z důvodu objektivní odpovědnosti žalobkyně nebylo na reportérce (v souvislosti s námitkou údajně nesprávného značení klidových území), aby se sama orientovala v terénu, nýbrž bylo povinností žalobkyně předem zajistit, aby pořizování reportáže proběhlo v souladu s požadavky ZOPK. Dále neshledal pochybení ani v případě způsobu zveřejnění opatření obecné povahy, kterým bylo klidové území vyhlášeno. Krajský soud taktéž zhodnotil, že zákonné výjimky dle ZOPK se na žalobkyni nevztahují a její jednání naplnilo všechny znaky přestupku, včetně společenské škodlivosti.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (*stěžovatelka*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud nedostatečně odůvodnil své závěry týkající se vyhlášení klidového území. Krajský soud se sice k věci vyjádřil shodně s názory správních orgánů, které rozhodovaly v předcházejícím správním řízení, nicméně s argumentací stěžovatelky se vypořádal, jak již bylo naznačeno, zcela nedostatečně.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku zákonnosti vyhlášení klidového území, které je dle názoru krajského soudu v souladu se zákonnými předpoklady. Stěžovatelka je přesvědčena, že krajský soud pochybil, pokud potvrdil správnost názoru správních orgánů. Klidové území Krkonošského národního parku bylo vyhlášeno Ministerstvem životního prostředí, a to opatřením obecné povahy č. j. MZP/2020/620/901 o stanovení klidového území Krkonošského národního parku ze dne 21. 5. 2020 (dále jen „OOP“). Toto OOP bylo oznámeno veřejnou vyhláškou č. j. MZP/2020/620/904, obsahující pouze informace o dokumentu a odkaz na úložiště s dokumentem; veřejná vyhláška byla vyvěšena na elektronické a fyzické desce ministerstva. Nedošlo tedy k fyzickému zveřejnění OOP v plném znění v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jelikož fyzicky zveřejněna (vyvěšena na

pokračování

úřední desce) byla pouze vyhláška informující o existenci tohoto OOP. V souladu se zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* tak nemohlo dojít k spáchání přestupku dle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK, jelikož při vyhlášení klidových území národního parku nebyly dodrženy všechny zákonné předpoklady. Stěžovatelka má za to, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu posouzení právní otázky, a to konkrétně ohledně náležitostí procesu vyhlášení klidových území.

[8] Dále dle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zákonnosti a přípustnosti získaných důkazů, konkrétně zákresů vstupů do klidového území a také samotný postup při opatrování kopie reportáže, a dále nesprávně posoudil otázku zákonné výjimky pro akce Armády ČR, jakož i soulad značení klidového území v terénu a následky nedostatků značení.

[9] Stěžovatelka má za to, že nebyly splněny náležitosti řádného označení klidového území v terénu, a to právě s ohledem na nesprávné vyhlášení klidového území. Pokud by i bylo toto značení v souladu s vyhláškou č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území (dále jen „vyhláška č. 45/2018 Sb.“), tedy značení by hovořilo o „klidovém území národního parku“, nebyl by tento stav v souladu se zákonem. Dle zákona č. 123/2017, kterým došlo k novelizaci ZOPK, měly sloužit pro účely klidových území tzv. první zóny národního parku. Pokud však nedošlo ke správnému vyhlášení klidového území (které v dané době již bylo v rámci terénu označeno jako klidové území), tak pro soulad s příslušným přechodným ustanovením mělo být toto území označeno jako první zóna národního parku, nikoliv jako klidové území. Takto nemohla reportérka nikdy chápat, v jakém území se pohybuje.

[10] Stěžovatelka také trvá na svých tvrzeních, že se na reportérku vztahovala výjimka ze zákazu pohybu. Dne 13. 12. 2021 vydala Správa KRNP rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu pohybu, které se vztahovalo na maximální počet 15 osob, a také na pohyb a přelety vrtulníku v daném území. Při natáčení reportáže byly podmínky výjimky vždy dodrženy. Při pořizování záběrů byla reportérka natáčena některým z dalších účastníků akce, tedy členů Armády ČR. Dále stěžovatelka odkazuje na § 17 odst. 2 ZOPK a dodává, že zákonná výjimka se mimo jiné týká členů ozbrojených sil České republiky při plnění jejich úkolů. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky (dále jen „zákon o ozbrojených silách“) v § 24c stanoví jako jeden z úkolů Armády ČR zajištění kulturních, vzdělávacích, sportovních a společenských akcí sloužících k propagaci ozbrojených sil na veřejnosti. Natočení a odvysílání zmíněné reportáže pro širokou veřejnost je nepochybně činností sloužící k propagaci ozbrojených sil na veřejnosti. Stěžovatelka má za prokázané, že výjimka se vztahovala také na její činnost, při procesu tvorby reportáže se postupovalo zcela v souladu s udělenou výjimkou, nedošlo k nedůvodnému narušení klidového území a uložení pokuty za přestupek bylo nedůvodné.

[11] Stěžovatelka uvádí, že v rámci správní žaloby poukazovala také na skutečnost, že záznam reportáže byl získán v rozporu se zákonem č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon). S ohledem na to, že v průběhu správního řízení byla reportáž označována jako klíčový důkaz, považuje stěžovatelka za důležité poukázat na způsob získání reportáže ze strany Správy KRNP a na nezákonnost tohoto procesu. Konstatování krajského soudu v rámci

napadeného rozsudku, že „*Ve shodě se správními orgány soud dospěl k závěru, že důkazy použité ve správním řízení nebyly získány v rozporu se zákonem a jsou důkazy přípustnými*“, považuje stěžovatelka za nesprávné posouzení právní otázky. Dokazování v rámci správního řízení upravuje zejména § 51 odst. 1 správního řádu, dle kterého lze užít k provedení důkazů všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Získání souboru obsahujícího reportáž bezprostředně předcházelo porušení autorského zákona, proto takto pořízenou kopii reportáže není možné využít v rámci správního řízení jako důkazní prostředek. Bez porušení zákona by nemohlo dojít k pořízení souboru s reportáží. Stěžovatelka zdůraznila, že záznam reportáže představoval jediný reálný důkaz prokazující pohyb reportérky v rozporu se ZOPK. Bez nahlédnutí do záznamu by nebylo možné pořídit jakékoliv další důkazy a správní orgány by nemohly prokázat zavinění stěžovatelky. Stěžovatelka je přesvědčena, že využití tohoto důkazu představuje jednání, které je v rozporu se zákonnými požadavky na dokazování dle správního řádu.

[12] V návaznosti na získání kopie reportáže vypracovala Správa KRNAP prostřednictvím strážce národního parku, tedy svým zaměstnancem, nákresy vstupu do klidového území. V rámci rozhodnutí žalovaného byl vysloven závěr, že tyto nákresy nepředstavují samy o sobě důkaz, ale že jde o podklad využitý pro hodnocení skutkového stavu. Pokud samotná reportáž, resp. nezákonně opatřená kopie této reportáže, nepředstavuje přípustný důkaz, zákresy vyhotovené stráží musí být důkazem, kromě jiného také proto, že žádné jiné zásadní důkazy nebyly obsahem spisu ani se na ně neodvolávaly správní orgány. Vyhotovením zákresů a poskytnutím těchto zákresů pro účely správního řízení však stráž přírody překročila svou pravomoc, a proto se nemohlo jednat o způsobilé důkazy. S odkazem na základní zásady veřejného práva, zejména na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, resp. zásadu legality, je však takovýto postup správního orgánu nepřijatelný. Pravomoci strážce národního parku vyplývají z § 81 odst. 7 ZOPK, přičemž, navzdory odkazu krajského soudu na jejich odbornou způsobilost, nemají zákonnou pravomoc zde uvedeným způsobem vypracovávat nové důkazy v rámci správního řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plný rozsah opatření obecné povahy byl od okamžiku svého vyhotovení přístupný nejen dálkově, ale i fyzicky u vydávajícího orgánu. Nikdo, ani osoby bez možnosti dálkového přístupu k dokumentu, tedy nebyl reálně omezen v možnosti seznámit se s obsahem celého dokumentu. Z hlediska přestupkového charakteru jednání pak lze argumentovat, že v dotčených lokalitách by předmětný zákaz v rozhodnou dobu platil i bez stanovení klidového území, a to z důvodu přechodného režimu I. zón Krkonošského národního parku (čl. 2 bodu 6 zákona č. 123/2017 Sb.). Námitku, týkající se údajně nedostatečného či matoucího značení klidového území v terénu, považoval žalovaný rovněž za irelevantní. Stěžovatelka především konkrétním způsobem nerozporovala dodržení stanovených požadavků na značení území; to odpovídalo platné legislativě. Pohyb v lokalitách byl dán programem účastníků výcviku, a otázka značení ve vztahu k subjektivnímu vnímání reportérky nemohla hrát roli, neboť nešlo o odpovědnost reportérky coby fyzické osoby. Povinností stěžovatelky bylo zajistit, aby pořizování reportáže proběhlo v souladu s požadavky právních předpisů. Žalovaný dále odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost *není důvodná*.

[16] Kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). V rámci řízení o kasační stížnosti se zkoumá, zda se správní orgán, resp. krajský soud nedopustily vad či nezákonnosti v řízení, pro které by jejich rozhodnutí bylo nutno zrušit. Nejvyšší správní soud je přitom (vedle vad, ke kterým musí přihlížet *ex officio* - srov. např. § 109 s. ř. s.) povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením provedeným krajským soudem, stěžovatelka v kasační stížnosti vyjadřuje – převážně – toliko nesouhlas se závěry krajského soudu, přičemž z větší části prakticky pouze opakuje námitky uplatněné již v žalobě. Nejvyšší správní soud proto jen koriguje některé závěry krajského soudu a dále odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku s jehož závěry se ztotožnil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS; ostatně na tento rozsudek v rámci odůvodnění napadeného rozsudku v kontextu věci „legitimně“ odkázal i krajský soud).

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[18] Stěžovatelka předně namítala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

[19] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je obecně třeba vyhradit případům, kdy není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005

Sb. NSS). Je nutno ji rovněž vyhradit výjimečným situacím a vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, část III.2.2, a ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, část IV). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamena, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (srov. nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[20] Ačkoliv mohl krajský soud vlastní úvahy více rozvinout, odůvodnění rozsudku krajského soudu uvedené vady neobsahuje. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru. Krajský soud odůvodnil, proč jsou žalobní námitky nedůvodné. Nepochybně je možné si představit podrobnější a úplnější argumentaci k uplatněným námitkám (to ostatně vždy), avšak způsob zvolený krajským soudem nezakládá nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit, přičemž v případě totožných námitek je možné odkázat na znění napadeného správního rozhodnutí (viz odkaz krajského soudu na rozsudek č. j. 8 Afs 75/2005-130 zmíněný v bodě [17]). Úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní.

[21] Z výše uvedených důvodů nepovažuje Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

Vyhlášení klidového území

[22] Stěžovatelka namítá, že nemůže být postihována za přestupek, který spočívá ve vykonávání zakázané či nepovolené činnosti v klidovém území národního parku, jelikož toto klidové území nebylo řádně vyhlášeno; jelikož bylo vyvěšeno pouze oznámení o vydání příslušného OOP a odkaz na jeho znění, nemohlo toto opatření obecné povahy nabýt účinnosti. Stěžovatelka tuto argumentaci uplatnila již v žalobě a krajský soud se s ní vypořádal v bodě 50 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud nicméně považuje i s ohledem na opětovné uplatnění dané argumentace v kasačním řízení za žádoucí se k ní blíže vyslovit. Pokud by se totiž s touto argumentací stěžovatelky (podle níž opatření obecné povahy o klidovém území národního parku nebylo řádně oznámeno a nikdy nenabýlo účinnosti) ztotožnil, nebylo by vůbec namístě zabývat se přezkumem zbylých závěrů krajského soudu, jelikož by nemohla být naplněna skutková podstata podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

[23] Jde-li o otázku toho, že na úřední desce bylo vyvěšeno pouze oznámení o vydání opatření obecné povahy a nikoli jeho úplného znění (uveřejnění úplného znění jen způsobem umožňujícím dálkový přístup), lze nejprve připomenout, že podle § 173 odst. 1 správního řádu platí, že *opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, přičemž ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně.*

pokračování

[24] Podle § 172 správního řádu *návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů (odst. 1), přičemž není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup (odst. 2).*

[25] Stěžovatelka vychází z toho, že možnost vyvěšení na úřední desce pouze oznámení o vydání opatření obecné povahy správní řád výslovně předpokládá v § 172 odst. 2 pouze pro oznamování návrhu opatření obecné povahy, ale nikoli ve vztahu k oznámení přijatého opatření obecné povahy. Podle § 173 odst. 1 správního řádu totiž pro samotné opatření obecné povahy platí obdobně pouze § 172 odst. 1, a nikoli citovaný odst. 2. Na podporu své argumentace odkazuje i na odbornou literaturu, konkrétně na komentář k § 173 v publikaci Jemelka, L. a kol. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 928–929. Ten se sice skutečně kloní spíše k názoru zastávanému stěžovatelkou, nicméně připouští i jiné možnosti výkladu. Výslovně uvádí: „Vzhledem k tomu, že § 173 odst. 1 neumožňuje jako § 172 odst. 2 u návrhu opatření obecné povahy vyvěsit je na úřední desce ve zkrácené formě, musí být samotné opatření obecné povahy na úřední desce vyvěšeno v plném rozsahu. To může přinést technické potíže, neboť opatření obecné povahy bude zpravidla rozsáhlejší než jeho návrh vzhledem k tomu, že ve svém odůvodnění musí obsahovat rozhodnutí o námitkách. Ledaže by převážil výklad opírající se o odkaz na § 172 odst. 1, který dále odkazuje na doručení veřejnou vyhláškou podle § 25, když § 25 odst. 2 umožňuje místo vyvěšení písemnosti samotné (opatření obecné povahy) vyvěsit pouze oznámení o možnosti písemnost převzít a vyvěsit na úřední desku pouze oznámení o tom, kde lze do plného znění opatření obecné povahy nahlédnout.“ K výše uvedenému je pak nutno dodat, že další komentáře se naopak staví za možnost vyvěšení zkrácené formy i v případě oznámení samotného opatření obecné povahy (viz další komentáře k § 173 ve: Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012; Potěšil, L. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020; Fiala, Z. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2020; Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2019), byť k tomuto závěru dospívají na základě různých argumentů (vůle zákonodárce, účelu zákona apod.).

[26] Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že bez ohledu na účel a formulaci zmíněného odkazu na § 172 správního řádu lze možnost uveřejnit na úřední desce ve zkráceném znění i samotné opatření obecné povahy dovodit z již taktéž zmiňovaného § 25 odst. 2 věty první správního řádu, která předpokládá možnost vyvěšení písemnosti či oznámení o možnosti takovou písemnost převzít. Ve prospěch tohoto závěru se již v minulosti vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (viz bod 40 usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS), který výslovně uzavřel, že „se při vydávání zásad územního rozvoje neuplatní ani § 20 odst. 2 stavebního zákona, na základě něhož, je-li písemnost velkého rozsahu, nemusí správní orgán zveřejňovat celý obsah písemnosti, ale postačí,

pokud vyvěsí na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. K témuž závěru o způsobu zveřejnění zásad územního rozvoje je však nutné dospět na základě § 25 odst. 2 věty první správního řádu“. Ke stejnému závěru pak dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2022, č. j. 8 As 147/2020-53, body 14-19.

[27] Opatření obecné povahy, kterým Ministerstvem životního prostředí vyhlásilo klidové území na území Krkonošského národního parku, bylo vyhlášeno řádně a bylo v době spáchání přestupku žalobkyní účinné.

Nesprávné značení klidového území

[28] Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, klidové území bylo řádně vyhlášeno a jeho území proto mělo být vyznačeno jako klidové území.

[29] Podle § 16 odst. 1 vyhlášky č. 45/2018 Sb. platí, že *k označení klidových území národních parků se používá tabulí s textem „klidové území národního parku“ a dále tabulí s textem obsahujícím informace o podmínkách pohybu osob v klidovém území, informační tabule musí být vyhotoveny v souladu s jednotlivými specifikacemi uvedenými v příloze č. 6 k této vyhlášce.* Dále dle § 16 odst. 6 vyhlášky dále platí, že *k označení hranic národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a klidových území národních parků se dále používá pruhového značení.*

[30] Tyto náležitosti byly v nyní posuzovaném případě splněny. Území bylo vyznačeno jak tabulí informující o klidovém území, tak jeho hranice byly vyznačeny pruhovým značením. O tom svědčí např. článek v Krkonošském deníku, na který odkázal krajský soud v bodě 49 svého rozsudku; to stěžovatelka nikdy relevantně nezpochybnila (ani v přestupkovém řízení nemůže obviněný důkazy toliko „pasivně“ popírat – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66, či že dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013-37, bod 24). Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem dodává, že stěžovatelka nese objektivní odpovědnost za spáchaný přestupek a nepochopení značení reportérkou ji nijak nezbavuje odpovědnosti. Námitka, že reportérka nemohla „*nikdy chápat, zda a v jakém území se pohybuje*“, je proto irelevantní. Nejvyšší správní soud také dodává, že související argumentaci přechodnými ustanoveními zákona č. 123/2017 Sb. stěžovatelka poprvé uplatnila až v kasační stížnosti – tato námitka je tedy nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Výjimka ze zákazu pohybu

[31] Stěžovatelka opakovaně namítá, že se na ni vztahovala zákonná výjimka pro zákaz pohybu v klidovém území. A pokud ne, vztahovala se na ni výjimka udělená Armádě ČR (resp. Ministerstvu obrany) pro pořádanou akci.

[32] K tomu je třeba uvést, že ve své argumentaci stěžovatelka pomíjí důvody, které vedly k závěrům žalovaného i krajského soudu. Stěžovatelce lze v jistém směru přisvědčit, že rozhodnutí Správy KRNP ze dne 13. 12. 2021, zn. KRNP 09103/2021, kterým byla dle § 43 odst. 1 ZOPK povolena výjimka ze zákazu uvedeného v § 16 odst. 2 písm. q) ZOPK

pokračování

(tedy zákazu na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí pořádat nebo organizovat sportovní, turistické nebo jiné veřejné akce mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody), vykazuje některé nejasnosti. Aniž by se Nejvyšší správní soud blíže k tomuto rozhodnutí vyjadřoval, včetně otázky, zda a nakolik se mohlo vztahovat i na žalobkyni (resp. její zaměstnankyni), považuje ovšem za nesporné, že tímto rozhodnutím bylo „povoleno se pohybovat v rámci těchto výcviků pouze mimo značené cesty po trasách znázorněných v příloze tohoto rozhodnutí“, nikoli pro volný pohyb v klidovém území mimo vyhrazené cesty (připuštěné lokality byly vymezeny za současného stanovení dalších přísných podmínek). Tomu se žalovaný věnoval na s. 8 svého rozhodnutí. Obdobně na to navázal i krajský soud v bodě 52 napadeného rozsudku. Stěžovatelka přitom hmatatelně nezpochybňuje správnost zákresů, které se týkají toho, kde se reportérka pohybovala (k tomu srov. opět např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 64/2011-66 a č. j. 1 As 45/2013-37, zmíněné v bodě [30]); tyto zákresy zpochybňuje v jiném smyslu, tedy z pohledu jejich „zákonnosti“ – k tomu viz níže).

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožnil rovněž s odůvodněním krajského soudu, resp. žalovaného, které se týká toho, že se na stěžovatelku nevztahovala výjimka dle § 17 odst. 2 ZOPK. Dle něj *v klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, s výjimkou [...] členů [...] ozbrojených sil České republiky [...] při plnění jejich úkolů*. Stěžovatelka, potažmo její reportérka, však jistě nebyla členkou ozbrojených sil České republiky. Z tohoto pohledu, i z hlediska rozhodnutí Správy KRNAP ze dne 13. 12. 2021, zn. KRNAP 09103/2021, je tedy irelevantní, že dle § 24c zákona o ozbrojených silách *na základě rozhodnutí ministra armáda zajistí kulturní, vzdělávací, sportovní a společenské akce sloužící k propagaci ozbrojených sil na veřejnosti, nebude-li tím omezeno plnění úkolů armády*; i při zajišťování takové činnosti je třeba dodržovat povinnosti stanovené zvláštními předpisy.

Nezákonnost získaných důkazů

[34] Ani námitka nezákonného získání důkazů není důvodná.

[35] Stěžovatelka namítá, že klíčový důkaz, samotnou reportáž, získaly správní orgány z internetové platformy uloz.to. Reportáž tak na ni měla být nahrána v rozporu se stěžovatelčinými autorskými právy.

[36] Žalovaný i krajský soud v tomto směru argumentovali zejména § 34 autorského zákona, upravujícím tzv. úřední a zpravodajskou licenci. Konkrétně dle § 34 písm. a) *do práva autorského nezasahuje ten, kdo užije v odůvodněné míře dílo na základě zákona pro účely veřejné bezpečnosti, pro soudní nebo správní řízení nebo k jinému úřednímu účelu nebo pro parlamentní jednání a pořízení zápisu o něm*. Žalovaný tedy reportáž využil pro účely správního řízení. Zároveň dle § 51 správního řádu platí, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy*. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Krajský soud tedy na základě rozhodnutí žalovaného dospěl primárně k závěru, že reportáž byla získána z volně dostupného veřejného úložiště a byla využita výlučně pro účely správního řízení, přičemž správní orgán disponoval příslušnou úřední licenci.

[37] Pokud by Nejvyšší správní soud vycházel z tvrzení stěžovatelky, že reportáž byla na uložení uložit. to nahrána bez jejího souhlasu a došlo k tím k porušení jejích autorských práv, nemuselo by shora uvedené odůvodnění krajského soudu nutně dostačovat. Je sice nepochybné, že správní orgán mohl reportáž využít pro účely správního řízení (žádné zneužití či nezákonné využití dané licence stěžovatelka ani netvrdí), bylo by však otázkou, zda by šlo o důkaz získaný a provedený v souladu s právními předpisy, pakliže by mu předcházelo porušení stěžovatelčiných autorských práv. Jak se totiž již dříve vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu v souvislosti s pořizováním audiovizuálních nahrávek správními orgány, které zasahují do soukromého života fyzických osob ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, „[v] českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do ‚soukromého života‘ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. bod 36). Analogicky by se tedy naskýtal otázka, zda přece jen nešlo o nezákonný důkaz [např. s ohledem na posuzování zákonnosti využití úřední licence dle § 34 písm. a) autorského zákona ve spojení s tzv. třístupňovým testem výjimek a omezení práva autorského dle § 29 odst. 1 autorského zákona].

[38] V případě stěžovatelky má však Nejvyšší správní soud za to, že i kdyby hypoteticky byl důkaz v podobě dané reportáže poznamenán určitou nezákonností, neznamená to bez dalšího jeho nevyužitelnost v řízení. Je totiž zřejmé, že se eventuálního porušení autorského práva stěžovatelky (nahráním reportáže na server uloz.to) dopustila soukromá osoba, nespojená s žalovaným (popř. prvostupňovým správním orgánem), která tedy na správních orgánech postupovala zcela nezávisle (k využitelnosti takových důkazů, byť poznamenaných narušením práva jednotlivce v horizontálních vztazích, viz rozsudek č. j. 1 Afs 60/2009-119, bod 41, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 45/2010-68, č. 2518/2012 Sb. NSS). V takových situacích lze analogicky odkázat na právě zmíněný rozsudek č. j. 2 As 45/2010-68, dle kterého „v případech, kdy mezi pořizovatelem obrazového záznamu a subjektem, který je na něm zaznamenán, existuje horizontální vztah, nemusí ani případné porušení právních předpisů chránících osobnostní práva dotčeného subjektu vždy a nutně znamenat nepoužitelnost tohoto důkazního prostředku jako důkazu. V těchto případech proto bude nutné provést jistý test proporcionality, kdy na straně jedné bude uvažováno o legitimitě cíle, kterého má být prostřednictvím provedení tohoto důkazu dosaženo, na straně druhé musí být posouzena přiměřenost užitého postupu, a to vždy přísně individuálně“ (pozn.: zvýraznění původní).

[39] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že postih jednání, která vykazují znak přestupku, lze považovat za shora zmíněný legitimní cíl (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2017. sp. zn. II. ÚS 3098/17, bod 10, či jemu předcházející rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, č. j. 9 As 331/2016-54, bod 21). Zároveň jak žalovaný, tak krajský soud určitý test proporcionality provedli. Zde je třeba odkázat zejména na bod 47 napadeného rozsudku, dle kterého bylo vzato v potaz, že: reportáž pořídila sama žalobkyně, která ji také odvěšovala a posléze měla po jistou dobu na svých webových stránkách (zjevně se s ní tedy obracela na širokou veřejnost, které umožňovala její zhlédnutí); obsah reportáže stěžovatelka nepochybně; reportáž byla získána z veřejně dostupného,

pokračování

byť „problematického“ uložistě. Dále se k přiměřenosti postupu vyjádřil i žalovaný na s. 10 svého rozhodnutí. Z napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného legitimní cíl plyne a krajský soud i žalovaný výslovně hovořili o přiměřenosti či proporcionalitě zásahu do práv stěžovatelky. Právě tuto proporcionalitu však stěžovatelka nijak nezpochybňuje; v podstatě pouze tvrdí to, že jakýkoli nezákonný zásah do jejího autorského práva musí vést k nepoužitelnosti důkazu – tak tomu však z popsanych důvodů není. V tomto směru pak Nejvyšší správní soud opět připomíná dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy (viz bod [16]). Není na soudu, aby za stěžovatelku domýšlel argumenty, které by teoreticky mohly vstoupit do úvah o přiměřenosti postupu žalovaného či závěrů krajského soudu, popř. které by se týkaly samotné zákonnosti využití úřední licence. Jelikož takové argumenty stěžovatelka blíže nenabídla, zůstává i odůvodnění Nejvyššího správního soudu spíše v obecné a hypotetické rovině.

[40] Nejvyšší správní soud konečně nepřisvědčil ani námitce stran překročení pravomocí stráže národního parku, které vyplývají z § 81 odst. 7 ZOPK. Zakreslení vstupů do klidového území na základě reportáže stěžovatelky je toliko vyhodnocením důkazu, nikoliv získáním nového důkazu. Již ze samotné reportáže je totiž zjevné, že došlo k porušení zákazu vstupu do klidového území. Zakreslení konkrétních vstupů tedy jen vyhodnocuje, jakým způsobem došlo k porušení zákonné povinnosti zákazu vstupu do klidového území, nikoliv o nový důkaz prokazující, že k nezákonnému vstupu došlo. Toto vyhodnocení po věcné stránce stěžovatelka nijak nezpochybňuje (srov přiměřeně judikaturu zmíněnou v bodech [30] a [32]).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud tedy neshledal jako důvodnou žádnou kasační námitku, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[42] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení jí proto nenáleží. Žalovanému v rámci řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2024

David Hipšr
předseda senátu