



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. P. Š., LL.M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 9. 2024, č. j. 22 A 23/2023 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2023, č. j. MZP/2023/580/92, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 21. 9. 2022, č. j. MSK 94210/2022. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce o vydání souhlasu podle § 44 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody*“), k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněného území přírodní památky Turkov (dále jen „*přírodní památka*“). Konkrétně se jednalo o souhlas ke změně dochovaného přírodního prostředí, sběru či odchytu živočichů, vstupu mimo cesty vyznačené na informačních tabulích a provádění změny způsobu hospodaření na území přírodní památky, to vše na dobu 5 let za účelem nekomerčního lovu různých druhů drobných živočichů (perloočky, buchanky, vznášivky, plazivky, vírníci, larvy

komárů, pakomárů, koreter, jepic), které lze využívat jako krmivo pro drobné akvarijní ryby. Lov měl být prováděn prostřednictvím planktonní sítě v tůních a vodních plochách nacházejících se na území přírodní památky.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 19. 9. 2024, č. j. 22 A 23/2023 - 39, zrušil rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud se předně zabýval námitkami proti procesnímu postupu správního orgánu I. stupně, jenž žalovaný ve svém rozhodnutí aproboval. Uvedl, že po podání žalobcovy žádosti dne 5. 7. 2022 správní orgán I. stupně doručil účastníkům řízení oznámení o zahájení správního řízení ze dne 3. 8. 2022 a současně je kromě jiného poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně rovněž avizoval, že rozhodnutí ve věci lze očekávat nejdříve ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení o zahájení správního řízení poslednímu z účastníků řízení. Dalším úkonem správního orgánu I. stupně bylo vydání rozhodnutí ve věci.

[4] Podle krajského soudu správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí vycházel z řady podkladových materiálů (mapové podklady, entomologický inventarizační průzkum z roku 2017, ornitologický průzkum z roku 2017, nálezová databáze ochrany přírody, data Českého hydrometeorologického ústavu), o nichž žalovaný tvrdil, že jejich zdrojem byl informační systém ochrany přírody podle § 72d zákona o ochraně přírody (dále jen „*ISOP*“).

[5] ISOP dle krajského soudu obsahuje řadu podkladů, které sice správní orgány na úseku ochrany přírody a krajiny využívají k výkonu státní správy, ale které nevycházejí z vlastní úřední činnosti těchto správních orgánů. Dokumenty pocházející z ISOP, ze kterých správní orgán I. stupně vycházel, tedy měly být podle krajského soudu součástí správního spisu a správní orgán I. stupně jimi měl provést dokazování.

[6] Ze správního spisu krajský soud zjistil, že uvedené podklady se v něm nenacházejí a dokazování jimi provedeno nebylo. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto shledal nepřezkoumatelným, jelikož skutkový stav, ze kterého správní orgán I. stupně vycházel, neměl oporu ve správním spisu.

[7] Dále krajský soud dospěl k závěru, že žalobce nebyl řádně poučen o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce byl poučen pouze formálně a způsobem neumožňujícím faktické uplatnění tohoto práva. Poučení žalobce podle krajského soudu obdržel bezprostředně po podání žádosti při prvním úkonu správního orgánu I. stupně ve věci samé.

[8] K výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu přistupuje správní orgán podle krajského soudu tehdy, shromáždil-li ze svého pohledu všechny rozhodné podklady pro meritorní rozhodnutí. Taková situace pak dle krajského soudu zpravidla nenastane v okamžiku zahájení řízení. Žalobce dle krajského soudu důvodně předpokládal, že se ve správním spisu žádné podklady nacházet nemohou a že dostal pouze obecnou informaci o svých procesních právech v řízení.

pokračování

[9] Argumentaci žalovaného, že správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení správního řízení avizoval vydání rozhodnutí po uplynutí 15 dnů od doručení oznámení posledního z účastníků řízení, krajský soud odmítl. Takto formulovaný počátek lhůty pro vydání rozhodnutí byl totiž dle krajského soudu vágní a závisel na skutečnosti, která byla známá pouze správnímu orgánu I. stupně. Po žalobci pak nebylo možné spravedlivě požadovat, aby si ověřoval, zda již tato skutečnost nastala a poté zda se již ve správním spisu nacházejí podklady, k nimž by se mohl vyjádřit.

[10] Krajský soud se rovněž neztotožnil s názorem žalovaného, že všechny informace, ze kterých správní orgán I. stupně vycházel, byly veřejně dostupné a žalobce mohl jejich použití předpokládat. ISOP je dle krajského soudu veřejně dostupný, obsahuje však tematicky širokou a obsahově pestrou množinu informací, a po účastnících řízení tak nelze požadovat, aby v něm sami vyhledávali podklady, které by se teoreticky mohly vztahovat k předmětu řízení, jestliže správní orgán tyto podklady dříve neoznačí.

[11] Proti rozsudku krajského soudu podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel předně uvádí, že zdrojem dat Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“), ze kterých vycházel správní orgán I. stupně, nebyl ISOP. Obsah ISOP je vymezen v § 72d odst. 3 zákona o ochraně přírody a data ČHMÚ zde nejsou uvedena. Podle stěžovatele byla přírodní památka správnímu orgánu I. stupně známá z jeho úřední činnosti, přičemž odkázal na veřejně dostupné informace obsažené v ústředním seznamu ochrany přírody a nálezové databázi ochrany přírody (dále jen „ústřední seznam“ a „nálezová databáze“), které jsou součástí ISOP.

[13] Dále stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že podklady, které obsahuje ISOP, nevycházejí z úřední činnosti správního orgánu I. stupně. Tvrdí, že podle § 13 vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území, předávají orgány ochrany přírody provozovateli ústředního seznamu (kterým je Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky – pozn. NSS) dokumenty uvedené v § 12 odst. 2 této vyhlášky, mezi které patří také plány péče, inventarizační průzkumy a další odborné dokumentace vztahující se k objektům ústředního seznamu. Podle § 77a odst. 4 písm. f), g) a j) zákona o ochraně přírody pak výkon této agendy spadá do působnosti krajských úřadů.

[14] V případě plánů péče a dalších podkladových materiálů obsažených v ISOP se dle stěžovatele jedná o odborné dokumenty a publikace, jejichž použití pro účely výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny je předvídatelné. Odkaz na tyto podklady v rámci rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto nemohl být pro žalobce překvapivý.

[15] Krajský soud podle stěžovatele také dospěl k nesprávnému závěru, že skutkový stav, ze kterého správní orgán I. stupně vycházel, nemá oporu ve správním spisu. V této souvislosti pak stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015 – 56, ve kterém kasační soud uvedl, že „aprobujeme závěr městského soudu, že správní spis nemusí obsahovat veřejně dostupné podklady, jako jsou právní předpisy, opatření obecné povahy nebo odborné

publikace a další zdroje informací, kterými správní orgán disponuje díky svému zaměření a jedná se o jeho odborné znalosti. Pokud však jde o odborné publikace nebo nálezovou databázi Agentury, bylo na místě tyto zdroje blíže specifikovat (např. konkrétními citacemi a vyvozením závěrů); nicméně ani takové pochybení, jakým je pouhý obecný odkaz na uvedené zdroje, samo o sobě nepůsobí nezákonnost rozhodnutí.“

[16] Stěžovatel má rovněž za to, že správní orgán I. stupně žalobce řádně seznámil s jeho právem vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a bylo mu umožněno toto právo využít. Výzvu k seznámení se s podklady žalobce obdržel 30 dnů od okamžiku zahájení řízení. Podle stěžovatele tedy nelze mít za to, že se tak stalo „bezprostředně po podání žádosti“, jak uvedl krajský soud. Žalobce dle stěžovatele ani nemohl důvodně očekávat, že se v době doručení oznámení o zahájení správního řízení ve správním spisu nenachází žádné podklady. Z obsahu oznámení totiž podle stěžovatele vyplývá zřejmý záměr správního orgánu I. stupně vydat rozhodnutí ve věci, a tedy i skutečnost, že již opatřil podklady pro rozhodnutí.

[17] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. pověřená osoba disponující příslušným právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovatelem v tom, že dokumenty a informace obsažené v ISOP mohou být orgánům ochrany přírody známy z jejich úřední činnosti. V tomto ohledu je tedy třeba korigovat závěr krajského soudu, že podklady z ISOP nevycházely z vlastní úřední činnosti správního orgánu I. stupně, a proto jimi mělo být provedeno dokazování.

[21] V rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]kutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) obdobně jako skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují.“ Pokud tedy podklady z ISOP byly správnímu orgánu I. stupně známy z jeho úřední činnosti, nebylo třeba jimi provádět dokazování. Za podklady či skutečnosti známé z úřední činnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu přitom nelze považovat pouze takové podklady, které by z této činnosti přímo vycházely, jak se domníval krajský soud. Naopak podklady známými z úřední činnosti mohou být i takové podklady, se kterými se správní orgán při své úřední činnosti „pouze“ setkal.

[22] Za podklady známé správnímu orgánu I. stupně z úřední činnosti lze tedy v nyní projednávané věci považovat především inventarizační průzkumy, které, jak správně

pokračování

uvedl stěžovatel, správní orgán I. stupně předává provozovateli ústředního seznamu podle § 77a odst. 4 písm. j) zákona o ochraně přírody. S ohledem na rozsudek č. j. 2 As 84/2015 – 56, na který stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje, pak lze v případě orgánu ochrany přírody za skutečnosti známé z úřední činnosti považovat také informace z nálezové databáze. Skutečnost, že těmito podklady nemusel správní orgán I. stupně provádět dokazování, však neznamená, že s nimi nemusel žalobce před vydáním rozhodnutí seznámit a umožnit mu se k nim vyjádřit (k tomu viz odstavce [29] a [30] tohoto rozsudku).

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že také plány péče o přírodní památky lze v případě krajských úřadů, coby orgánů ochrany přírody, považovat za podklady známé z úřední činnosti, jelikož podle § 77a odst. 4 písm. f) zákona o ochraně přírody spadá schvalování těchto plánů péče do působnosti krajských úřadů (není-li příslušný jiný orgán). Krajský soud však v napadeném rozsudku správnímu orgánu I. stupně nevytýkal, že ve svém rozhodnutí vycházel z plánu péče o přírodní památku. Plán péče ostatně krajský soud v rozsudku vůbec nezmiňoval. V tomto ohledu se tedy stěžovatelova argumentace míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu.

[24] Pokud jde o zbylé podklady, ze kterých správní orgán I. stupně vycházel (tj. blíže nespecifikované mapové podklady a data ČHMÚ), ty nejsou součástí ISOP, což ostatně (v případě dat ČHMÚ) tvrdí i sám stěžovatel. Není proto zřejmé, z jaké konkrétní úřední činnosti by měly být správnímu orgánu I. stupně známé.

[25] Není ani rozhodné, že se jedná o podklady veřejně dostupné na internetu. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně uvádí, že vědomost o obsahu určité internetové stránky není bez dalšího skutečností obecně známou, nadto obsah jedné a téže internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být proměnlivý v čase. Nestačí proto jen odkázat na určitou internetovou stránku, ale je v zásadě třeba obsah internetové stránky k určitému okamžiku zachytit, ať již vtištěním, nebo uložením obsahu stránky na elektronický nosič informací (srov. rozsudky ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009 – 70; ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 As 289/2019 – 55; nebo již citovaný rozsudek č. j. 1 As 33/2011 – 58).

[26] V případě dat ČHMÚ se navíc jednalo o stěžejní podklady rozhodnutí, jelikož právě počasí na území přírodní památky bylo důvodem pro zamítnutí žalobcovy žádosti. Krajský soud tedy správně konstatoval, že tyto podklady měly být součástí správního spisu a mělo jimi být provedeno dokazování.

[27] Pokud jde o otázku porušení žalobcova práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, musí i zde Nejvyšší správní soud korigovat závěry krajského soudu. Zdejší soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že žalobce byl řádně poučen o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Skutečnost, že žalobce toto poučení obdržel v podání označeném jako „Oznámení o zahájení správního řízení“ není relevantní. V rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, č. 2073/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[n]ení samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován

či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.“ Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgán I. stupně doručil oznámení o zahájení správního řízení žalobci 30. den po obdržení jeho žádosti. Není tedy pravdou, že by tak učinil „bezprostředně po podání žádosti“, jak uvedl krajský soud, a žalobce proto mohl předpokládat, že správní orgán I. stupně již rozhodné podklady pro rozhodnutí shromáždil. Dále zdejší soud ze správního spisu zjistil, že kromě žalobcovy žádosti se v něm žádné jiné podklady nenachází, je tedy zjevné, že po doručení oznámení o zahájení správního řízení žalobci již správní orgán I. stupně spis o další podklady ani nedoplňoval. Žalobce se tedy již po obdržení oznámení o zahájení správního řízení fakticky mohl seznámit s úplným správním spisem.

[28] Poučení o možnosti uplatnit právo podle § 36 odst. 3 správního řádu navíc nebylo pouze formální, jak se domníval krajský soud. Z oznámení o zahájení správního řízení bylo zjevné, že správní orgán I. stupně již nehodlal správní spis doplňovat o další podklady. Účastníky řízení totiž informoval o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a také avizoval vydání rozhodnutí ve věci. Žalobce sice nemohl zjistit, kdy přesně bude rozhodnutí ve věci vydáno, z poučení však bylo zřejmé, že správní orgán I. stupně je připraven rozhodnutí ve věci vydat.

[29] Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí s krajským soudem, že správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Ve svém rozhodnutí totiž vycházel ze skutečností, které mu byly známy z jeho úřední činnosti, aniž by s těmito skutečnostmi žalobce seznámil a umožnil mu tak se k nim vyjádřit. Právo účastníka řízení podle § 36 odst. 3 se přitom vztahuje nejen na provedené důkazy, nýbrž na všechny podklady pro vydání rozhodnutí (tedy i na skutečnosti známy správnímu orgánu z úřední činnosti). Zdejší soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že užití podkladů obsažených v ISOP bylo pro žalobce předvídatelné. Obecně lze sice předpokládat, že orgány ochrany přírody budou ve svých rozhodnutích vycházet z odborných dokumentů. Jak ovšem správně podotkl krajský soud, ISOP obsahuje řadu informací a dokumentů, přičemž to, z jakých **konkrétních** dokumentů bude správní orgán ve svém rozhodnutí vycházet, již předvídat nelze. Za takové situace tedy nelze po účastnících řízení požadovat, aby sami vyhledávali podklady, které by se teoreticky mohly vztahovat k předmětu řízení, pokud správní orgán tyto podklady dříve neoznačí (srov. též již citovaný rozsudek č. j. 10 As 289/2019 – 55).

[30] Správní orgán I. stupně tedy mohl ve svém rozhodnutí vycházet z informací, které byly obsaženy v ISOP a které mu byly známy z jeho úřední činnosti. S ohledem na § 36 odst. 3 správního řádu však měl žalobce s těmito skutečnostmi nejprve seznámit, resp. měl žalobci sdělit, z jakých konkrétních dokumentů hodlá ve svém rozhodnutí vycházet a kde konkrétně je lze dohledat. Správní orgán I. stupně to však neučinil, čímž žalobci znemožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel pak tento nezákonný postup aproboval. Krajský soud proto nepochybil, pokud dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu a žalovaný jeho postup následně nezákonně aproboval, a z tohoto důvodu jejich rozhodnutí zrušil.

[31] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

pokračování

[32] Současně podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť v něm stěžovatel neměl úspěch a žalobci žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. dubna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu