

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **P. Š.**, zastoupeného JUDr. Václavem Faltýnem, advokátem se sídlem Domažlice, nám. Míru 143, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 329/2007 - 37,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 329/2007 - 37, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 7. 2007, zn. 520/553/07, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 472 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Václava Faltýna.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 30. 7. 2007, zn. 520/553/07 (dále jen „napadené rozhodnutí"), vydaným podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád") žalovaný částečně změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „správní orgán prvého stupně") ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. 43/OOL/0704334.07/07/ZLU, tak, že se ve výroku za text „*parcely 819, 850,*" doplňuje text „*420/27*". Žalovaný dále rozhodl, že ostatní

části výroku prvostupňového rozhodnutí „*se nemění a zůstávají v platnosti*“. Rozhodnutím správního orgánu prvého stupně bylo žalobci ve výroku I. uloženo, podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci“), následující opatření k nápravě: holiny v porostech 550 A p 15, 550 C o 10, 550 A g 9 (parcely 819, 850, katastrální území Malonice nad Zubřinou) zalesnit do 30. 4. 2008; lesní porosty na nich řádnou pěstební péčí dovést do stádia zajištění; zalesnění provést v množství a dřevinné skladbě dle pokynů odborného lesního hospodáře. Ve výroku II. byla žalobci uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1000 Kč, a to s odkazem na ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu. Opatření k nápravě byla žalobci uložena, neboť zjištěný stav na jeho lesním majetku měl být v rozporu s § 31 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), dle kterého je vlastník lesa povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo se plnění funkcí lesa, s § 31 odst. 6 tohoto zákona, ukládajícího vlastníku lesa povinnost zalesnit holinu na lesních pozemcích do dvou let a lesní porosty na ní zajistit do sedmi let od jejího vzniku, a s § 25 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého se pro lesy do 50 ha ve vlastnictví fyzických a právnických osob, pokud pro ně není zpracován plán (§ 24 odst. 3), zpracovávají lesní hospodářské osnovy. Shledáno bylo i porušení § 37 odst. 1 lesního zákona, dle kterého je vlastník lesa povinen zajišťovat hospodaření v lesích v součinnosti s odborným lesním hospodářem.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze; ten ji rozsudkem ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 329/2007 - 37, zamítl.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku především jako nedůvodnou odmítl námitku nesrozumitelnosti výroku napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle městského soudu je totiž z výroku rozhodnutí zcela zřejmé, že změna prvoinstančního rozhodnutí se týká jen jeho výroku I., v němž jsou specifikovány lesní porosty, na nichž se nacházejí holiny. Z výroku napadeného rozhodnutí lze bez obtíží seznat, jak žalovaný rozhodl. Věta „*Ostatní části výroku (...) se nemění a zůstávají v platnosti*“, se nepochybně vztahuje k celé výrokové části měněného prvoinstančního rozhodnutí, tj. jak k jeho výroku I. tak i k výroku II. Městský soud sice přisvědčil tomu, že výrok napadeného rozhodnutí neobsahuje přesnou zákonnou formulaci ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu, tj. že se rozhodnutí správního orgánu prvého stupně v části nedotčené změnou potvrzuje; tento nedostatek však, dle jeho názoru, představuje toliko formální pochybení žalovaného, v jehož důsledku nemohl být žalobce nijak zkrácen na svých právech. Žalovaný uvedl alespoň to, že ostatní části výroku se nemění a zůstávají v platnosti, čímž zřetelně vyjádřil, jak rozhodl. Zrušení napadeného rozhodnutí pro tento formální nedostatek by tak bylo typickým příkladem přepjatého formalismu.

Žalobce dále brojil proti délce lhůty, která mu byla stanovena k zalesnění holin a kterou považoval za nepřiměřenou okolnostem případu a jeho reálným možnostem. Tato tvrzení však žalobce, dle názoru městského soudu, ničím neprokázal. Naopak správní orgán prvého stupně při stanovení lhůty do 30. 4. 2008 přihlížel ke zjištěným okolnostem případu, především k době trvání protiprávního stavu, spočívajícího v existenci nezalesněných holin. V průběhu řízení bylo inspekčním šetřením zjištěno, že k provedení

těžby a vzniku holin došlo již v roce 2004. Podle názoru městského soudu se žalobce nemůže úspěšně dovolávat toho, že za vznik holin nese odpovědnost předchozí vlastník lesa. Bylo na žalobci, aby se před nabytím vlastnického práva k lesním pozemkům (cca 3 roky po vzniku holin) důkladně seznámil s jejich stavem a pokud tak neučinil, jde tato skutečnost pouze k jeho tíži. Lesní zákon v § 31 odst. 6 nestanoví, že by se běh dvouleté lhůty k zalesnění holiny přerušil v případě převodu lesních pozemků na třetí osobu. Každý nabyvatel lesních pozemků tak musí počítat s tím, že holina nezalesněná do dvou let představuje z pohledu lesního zákona objektivně protiprávní stav. Taková zákonná konstrukce je logická, neboť nelze připustit, aby se vlastník lesního pozemku mohl vyhnout splnění povinnosti zalesnit holinu tím, že vytěžený pozemek s holinou převede na třetí osobu, která pak bude namítat, že holinu nezpůsobila. Lhůta k zalesnění podle § 31 odst. 6 lesního zákona běží od vzniku holiny. Správní orgán prvého stupně poskytl žalobci k zalesnění lhůtu do 30. 4. 2008, tj. v trvání cca 15 měsíců, počítáno od okamžiku, kdy se stal vlastníkem lesních pozemků. Takto stanovenou lhůtu nelze, podle městského soudu, považovat za nepřiměřenou.

Podle městského soudu správní orgány nepochybily, pokud řízení o uložení opatření k nápravě zahájily se žalobcem, jakožto současným vlastníkem lesních pozemků. Skutečnost, že žalobce pozemky nabyl již vytěžené, tj. s existujícími holinami, je irelevantní, neboť obnova a výchova lesních porostů je podle lesního zákona povinností vlastníka lesa, a tím byl v době zahájení řízení i v době vydání obou rozhodnutí žalobce. Na něj tedy přešla povinnost zakotvená v § 31 odst. 6 lesního zákona, a to zalesnit holiny ve lhůtě dvou let od jejich vzniku. Tuto povinnost žalobce objektivně vzato nesplnil, neboť ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvého stupně existovaly na jeho lesních pozemcích holiny starší tří let. Řízení o uložení opatření k nápravě bylo vyvoláno právě porušením této povinnosti, a proto správní orgán prvého stupně v souladu s § 79 odst. 5 správního řádu uložil žalobci také povinnost nahradit náklady řízení.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti trvá na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného (ve spojení s prvoinstančním rozhodnutím) pro nesrozumitelnost. Nesrozumitelnost spatřuje v tom, že z výroku rozhodnutí žalovaného není zřejmé, o čem bylo rozhodováno a jak bylo rozhodnuto. Není totiž zřejmé, zda se výrok napadeného rozhodnutí vztahuje k výroku I. či II. prvoinstančního rozhodnutí. Podle stěžovatele není patrné, který výrok prvoinstančního rozhodnutí byl změněn, protože to žalovaný explicitně neuvedl; stěžovatel ale připouští, že je přesto možné dovodit, že se změna vztahuje k výroku I. Nelze ovšem dovodit, ke kterému výroku se vztahuje formulace žalovaného, že *„ostatní části výroku* (použito jednotné číslo) *se nemění a zůstávají v platnosti“*. Dikce výroku rozhodnutí žalovaného je v rozporu s § 90 odst. 5 správního řádu, podle něhož při částečné změně prvostupňového rozhodnutí je třeba jej ve zbytku potvrdit. Žalovaný sice prvoinstanční rozhodnutí částečně změnil, ale ve zbytku jej nepotvrdil, nebo alespoň ne jasně a zřetelně a už vůbec ne v celém zbytku. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak tuto námitku krajský soud vypořádal; žalovaný se totiž, podle názoru stěžovatele, výrokem II. prvoinstančního rozhodnutí vůbec nezabýval. Výrok napadeného

rozhodnutí tak nesplňuje požadavky na určitost, neboť vzbuzuje pochybnosti ohledně toho, jak a o čem bylo rozhodováno. Takový výrok u stěžovatele vyvolává pocit právní nejistoty. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že rozpor výroku napadeného rozhodnutí s dikcí § 90 odst. 5 správního řádu je čistě formální vadou, která nemohla zasáhnout do jeho práv. Má za to, že použití jiné formulace, než předepisuje zákonná dikce, nelze akceptovat. Rozhodnutí žalovaného je tak pro rozpor s § 90 odst. 5 správního řádu nezákonné nebo přinejmenším nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále namítá, že lhůta stanovená k zalesnění holin je nepřiměřená okolnostem případu a jeho reálným možnostem. Napadené rozhodnutí žalovaného je v této části opět nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; jestliže městský soud toto přehlédl, zatížil své vlastní rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Lhůta byla stěžovateli stanovena zjevně bez dostatku důvodů a je výsledkem nepřípustné libovůle správních orgánů. Správní orgán prvého stupně vůbec neodůvodnil, proč stanovil právě takovou lhůtu; žalovaný pak uvedl, že lhůta byla stanovena na základě zjištění v terénu a že správní uvážení je zcela v kompetenci správního orgánu. Tvrzení žalovaného nemají ovšem reálný základ, jde o pouhé nepodložené spekulace. Správní uvážení o stanovení lhůty pro zalesnění holin zůstalo podle stěžovatele neodůvodněno, tj. stanovená lhůta je výsledkem libovůle. Tyto nedostatky správních rozhodnutí nemůže městský soud napravovat vlastním odůvodněním délky stanovené lhůty.

Konečně stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně právně vyhodnotil povinnost k úhradě nákladů správního řízení, která mu byla uložena nezákonně paušální částkou. Stěžovatel tvrdí, že svým jednáním žádné právní povinnosti neporušil a nemohl tak prvoinstanční řízení vyvolat. Správní orgán prvého stupně ostatně stěžovateli porušení žádné právní povinnosti nevytýkal a uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení vůbec neodůvodnil. Žalovaný pak uvedl, že stěžovatel je vlastníkem předmětných lesních pozemků, na kterých nedošlo k zalesnění holin v zákonné lhůtě; tím podle žalovaného porušuje povinnosti podle lesního zákona. Stěžovatel opakovaně namítá, že předmětné lesní pozemky nabyl již vytěžené a ani nevěděl, že jsou vytěžené již delší dobu. Porušení § 31 odst. 1 lesního zákona mu nelze přičítat, neboť podle odst. 6 téhož ustanovení měl na zalesnění holin lhůtu dva roky a tuto zákonnou lhůtu on sám neporušil. Aplikace této zákonné lhůty na stěžovatele znamená, že by mu uplynula ještě dříve, než se vůbec stal vlastníkem lesních pozemků a ve vztahu k němu tedy tato lhůta byla objektivně nesplnitelná. Pokud jde o další ustanovení citovaná v prvoinstančním rozhodnutí, ta podle stěžovatele nemají nic společného s povinností zalesnit holiny. Pokud jde o § 37 odst. 1 lesního zákona, porušení této povinnosti nebylo v řízení zjišťováno a prokázáno. Stěžovatel trvá na tom, že žádnou povinnost neporušil, a proto mu neměla být uložena povinnost k náhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost, respektive způsobem, jakým tuto otázku posoudil městský soud. Žalovaný rozhodl v odvolacím řízení tak, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu prvoinstanční rozhodnutí změnil takto: *„Ve výroku se za text „(parcely 819, 850,“ doplňuje text „420/27“. Ostatní části výroku napadeného rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 28. 5. 2007 vydaného pod zn.: 43/OOL/0704334.07/07/ZLU se nemění a zůstávají v platnosti.“* Stěžovatel považuje takto formulovaný výrok za nesrozumitelný, neboť nejenže neodpovídá požadavkům § 90 odst. 5 správního řádu, ale není z něj především zřejmé, jak a o čem žalovaný rozhodl.

Nejvyšší správní soud především nemá pochyb o tom, že změna rozhodnutí se vztahuje jen k výroku I. prvoinstančního rozhodnutí a že spočívá v tom, že je do tohoto výroku doplněno číslo parcely. Zcela tedy sdílí názor městského soudu na tuto dílčí otázku; stěžovatel ostatně v kasační stížnosti sám připouští, že i přesto, že žalovaný výslovně nevyjádřil, že částečně mění výrok I. prvoinstančního rozhodnutí, bylo z výroku napadeného rozhodnutí možné tuto skutečnost dovodit. Pokud žalovaný dále použil formulaci, že *„ostatní části výroku (...) se nemění a ponechávají se v platnosti“*, je naprosto zřejmé, že se tato věta vztahuje ke zbytku výroku I. a k celému výroku II. prvoinstančního rozhodnutí. Prvoinstanční rozhodnutí sice obsahovalo dva samostatné výroky, ale pouze z toho, že žalovaný použil jednotné číslo slova *„výrok“* nelze dovodit, že o odvolání proti výroku II. prvoinstančního rozhodnutí vůbec nerozhodl; jde jen o formulační neobratnost, ze které nelze dovozovat konsekvence předestřené stěžovatelem. To, že žalovaný rozhodl i o odvolání do výroku II., je navíc zcela zřejmé i z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Námitka nesrozumitelnosti výroku napadeného rozhodnutí tak není důvodná a městský soud tuto otázku posoudil správně.

Stěžovatel současně namítal, že výrok druhostupňového rozhodnutí nevyhovuje dikci § 90 odst. 5, věty druhé správního řádu, podle které měl žalovaný v případě částečné změny prvoinstančního rozhodnutí toto rozhodnutí ve zbytku potvrdit. Žalovaný přitom výslovně ve výroku uvedl, že *„Ostatní části výroku napadeného rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 28. 5. 2007 vydaného pod zn.: 43/OOL/0704334.07/07/ZLU se nemění a zůstávají v platnosti.“* Stěžovatel je přesvědčen, že takové pochybení žalovaného není jen formální vadou, jak uvedl městský soud, nýbrž zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, nebo přinejmenším jeho nepřezkoumatelnost.

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní. Podle § 90 odst. 5, věty druhé správního řádu platí, že *jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí*. Nejvyšší správní soud nepopírá, že dikce výroku napadeného rozhodnutí neodpovídá zákonným požadavkům § 90 odst. 5 správního řádu, tedy že žalovaný nepoužil správnou formulaci, pokud jde o vyjádření způsobu, jak rozhodl o odvolání v té jeho části, která nevedla ke změně napadeného rozhodnutí. Má však za to, že žalovaný přesto dostatečně srozumitelně popsal, jak se zbytkem prvoinstančního

rozhodnutí naložil a vyčerpal tak celý předmět odvolacího řízení. Žalovaný fakticky poté, co prvoinstanční rozhodnutí částečně změnil, je i ve zbytku potvrdil, ač použil jiná slova a neodstál tak požadavkům procesního předpisu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že doslovné nedodržení dikce § 90 odst. 5 správního řádu zde představuje jen formální pochybení žalovaného, neboť není pochyb o tom, jak uvážil o zbývající části prvoinstančního rozhodnutí, a zcela tak i vyčerpal předmět odvolacího řízení. Žalovaný vyjádřil svůj nepochybný záměr prvoinstanční rozhodnutí v rozsahu nedotčeném změnou *neměnit*, tedy fakticky je *potvrdit.*

Judikatura Nejvyššího správního soudu vztahující se k již zrušenému zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), stála na názoru, že v případě druhoinstančních rozhodnutí, kterými dochází k vyslovení částečné změny výroku, lze akceptovat i výroky, ve kterých je uvedeno, že ve zbylém rozsahu je napadené a přezkoumávané rozhodnutí *„ponecháno beze změny“* či výroky obdobné, pokud z nich lze beze všech pochybností dovodit, jak bylo naloženo s napadeným rozhodnutím jako celkem (k tomu srov. rozsudek ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 – 46, publikovaný pod č. 1109/2007 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Nelze, pochopitelně, přehlédnout, že předcházející úprava odvolacího správního řízení není zcela identická s úpravou recentní; § 59 správního řádu z r. 1967 vůbec otázku, jak naložit s prvoinstančním rozhodnutím v části, které se nedotkla provedená změna, neřešil. Nelze tedy závěry předcházející judikatury mechanicky aplikovat na úpravu nyní účinného správního řádu; na straně druhé však základní premisa, dle které je rozhodující, zda lze z výroku odvolacího rozhodnutí seznat, zda byl vyčerpán celý předmět odvolacího řízení a jak bylo s napadeným rozhodnutím (jako celkem) naloženo, je jistě plně použitelná i za stávající právní úpravy.

Lze tedy uzavřít, že v dané věci nemohl být stěžovatel zněním výroku napadeného rozhodnutí uveden v omyl a ani nemohl být reálně zkrácen na svých právech. O tom svědčí ostatně i fakt, že ve zbytku žaloby, respektive kasační stížnosti, stěžovatel věcně polemizuje i s těmi částmi rozhodnutí žalovaného, které označuje za nepřezkoumatelné. Je zřejmé, že tato argumentace stěžovatele je pouze účelová a jejím záměrem je vytknout napadenému rozhodnutí jakákoliv formální pochybení, bez ohledu na to, zda mohla mít reálný dopad do jeho právní sféry. Nejvyšší správní soud tedy plně sdílí názor městského soudu, že rušit rozhodnutí žalovaného pouze ze shora popsaných důvodů, by bylo výrazem přepjatého právního formalismu.

Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jak městský soud vyhodnotil jeho žalobní argumentaci proti tomu, že mu byla ve správním řízení uložena povinnost k náhradě nákladů řízení. Namítá-li, nedostatečnost odůvodnění této uložené povinnosti pouhým odkazem prvostupňového rozhodnutí na § 79 odst. 5 správního řádu a na § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., k této otázce se zdejší soud již dříve vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009 – 68, tak, že *„[z]a situace, kdy právní úprava neumožňuje správnímu orgánu uvážení ohledně stanovení této povinnosti (dikce ´uloží´) a ani co do její výše, která je paušální, považuje zdejší soud takto stručné odůvodnění za zcela postačující.“*. Rozhodnutí o povinnosti k náhradě nákladů řízení lze tedy považovat za dostatečně odůvodněné. Pokud stěžovatel namítá, že předmětné správní řízení nevyvolal porušením své právní povinnosti, jak to má na mysli ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu, nic to

nemění na faktu, že se v posuzované věci jedná o řízení ve věci uložení opatření k nápravě, které je zásadně zahajováno *ex officio*. Není proto z hlediska aplikace citovaného ustanovení správního řádu rozhodné, zda stěžovatel svými úkony aktivně přispěl k zahájení tohoto řízení (což by ovšem zcela postrádalo logiku), nýbrž to, zda se dopustil protiprávního jednání, třeba i jen tím, že protiprávní stav, který sám nevyvolal, neodstranil, ač byl za dodržení požadavků (zde lesního) zákona v době, kdy bylo řízení zahajováno, již odpovědný; již tím tak byla aktivována povinnost provstupňového orgánu vést (na principu oficiality) řízení, sledující zjednání nápravy závadného stavu. Ani zde tedy městský soud nepochybil, pokud argumentaci stěžovatele nepřisvědčil.

Ratio decidendi argumentace stěžovatele v posledně zmiňovaném bodu kasační stížnosti, tedy tvrzení, že žádnou zákonnou povinnost svým jednáním neporušil, neboť se stal vlastníkem předmětných lesních pozemků v době, kdy již byly vytěžené a existovaly na nich holiny, o čemž on, v době nabytí vlastnického práva, vůbec nevěděl, je podstatou i další argumentace stěžovatele. Poukazuje totiž na to, že zákonná dvouletá lhůta k zalesnění holin (§ 31 odst. 6 lesního zákona) uplynula ještě předtím, než se stal vlastníkem lesních pozemků, a byla tak pro něj nesplnitelná.

Povinnost zalesnění holiny stíhá vlastníka lesa podle § 31 odst. 1 lesního zákona. Ten stanoví, že *vlastník lesa je povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně*. Povinnost zalesnit holiny je specifickou povinností vlastníka lesa, která navazuje na obecnou povinnost obnovy a výchovy lesních porostů. Dvouletá lhůta k zalesnění holiny, stanovená v § 31 odst. 6 větě první před středníkem lesního zákona, počíná běžet od okamžiku vzniku holiny. Je logické, že se stěžovatel subjektivně necítí být odpovědný za vznik holin, které vznikly vytěžením v době, kdy ještě nebyl vlastníkem lesa, nicméně jako aktuální vlastník lesa (v době vedení správního řízení o uložení opatření k nápravě) zodpovídá za jeho stav tak, aby vyhovoval veřejnoprávním předpisům na úseku ochrany lesa. Z tohoto pohledu představují v reálném čase existující holiny starší dvou roků objektivní protiprávní stav. Jestliže stěžovatel nabyl les v takto protiprávním stavu, bez ohledu na to, zda o tom věděl či nikoliv, byl povinen jej napravit. Nic mu nebránilo ani využít možnosti požádat orgán státní správy lesů o povolení delší lhůty k zalesnění holin, ve smyslu § 31 odst. 6, věty první za středníkem lesního zákona. Pokud stěžovatel fakticky udržoval protiprávní stav lesa (byť jej vyvolal někdo jiný) tím, že holiny nezalesnil, přestože již uplynula lhůta zákonem k tomu stanovená, která běžela objektivně, bez ohledu na převod vlastnického práva, porušoval svou právní povinnost a bylo s ním, jakožto s osobou zodpovědnou za trvání nedostatků na funkcích lesa, zahájeno řízení o uložení opatření k nápravě, ve smyslu § 3 zákona o inspekci. Stěžovatel nemůže omlouvat svou nečinnost ani tím, že v době koupě lesa o existenci holin nevěděl. V jakém stavu les koupil, jde jen k jeho tíži, a bylo pouze jeho odpovědností, aby před podpisem kupní smlouvy věděl, v jakém stavu se předmět koupě (les) nachází. To zahrnuje i otázku, zda je les ve stavu, který odpovídá požadavkům veřejnoprávních předpisů.

Městský soud tedy správně konstatoval, že za objektivně zjištěný závadný stav lesa odpovídá jeho aktuální vlastník, tedy stěžovatel. Ač holiny vznikly v době, kdy stěžovatel vlastníkem lesa nebyl, vstoupil koupí lesa do práv a povinností vlastníka lesa, které vyplývají z veřejnoprávního předpisu. Tyto povinnosti jsou vázány na objekt

veřejnoprávní regulace, tedy les, a rozhodnutí o uložení opatření k nápravě má tak povahu *in rem*, nikoli *in personam*. Nejde o rozhodnutí sankční povahy (postihující toho, kdo protiprávní stav vyvolal), ale o rozhodnutí, kterým se sleduje odstranění poruchy v oblasti lesního hospodaření a předmětná povinnost je tak logicky ukládána tomu, kdo je, v rámci soukromoprávních vztahů, oprávněn vykonávat nad předmětem regulace své právní panství. Odpovědnost za nezalesnění holiny v zákonné lhůtě je třeba chápat objektivně, bez ohledu na zavinění. Stěžovatel tedy koupí předmětného lesa, v kontextu své další nečinnosti, pokud jde o povinnosti spojené s obnovou a výchovou lesních porostů, vyvolal řízení o uložení nápravného opatření. Nejvyšší správní soud uznává, že je pochopitelné, že se stěžovateli zdá takové právní posouzení přísné, neboť jde o vskutku specifickou situaci, kdy stěžovatel objektivně odpovídá za protiprávní stav, který sám nevyvolal. Na shora popsané konstrukci odpovědnosti za dodržování požadavků lesního zákona to však nemůže mít žádný vliv. S ohledem na obsah předchozí kasační námitky však lze připustit, že by okolnosti věci mohly být důvodem pro úvahu o snížení paušální částky nákladů řízení, neboť by tuto situaci bylo možno podřadit pod *případ hodný zvláštního zřetele*. Nicméně takový postup je podle § 79 odst. 5 *in fine* správního řádu možný pouze na žádost účastníka řízení, přičemž stěžovatel takovou žádost nepodal.

Stěžovatel konečně namítal, že lhůta stanovená v prvoinstančním rozhodnutí k zalesnění holin (do 30. 4. 2008) je nepřiměřená a neodůvodněná, tj. stanovená na základě libovůle. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k tomu uvedl jen to, že správní uvážení je v kompetenci správního orgánu a že lhůta byla stanovena na základě zjištění v terénu; to stěžovatel označuje za pouhé nepodložené spekulace. Městský soud pak podle stěžovatele pochybil v tom, že se jal nedostatky správních rozhodnutí napravovat vlastním odůvodněním délky stanovené lhůty, což stěžovatel považuje za nepřípustné. Tuto námitku Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

Podle § 3 odst. 1 a 2 zákona o inspekci platí, že Česká inspekce životního prostředí *zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby zodpovědné za jejich vznik nebo trvání* a že *vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě*. Vzhledem k tomu, že zákon o inspekci neobsahuje takřka žádnou procesně právní úpravu, byly správní orgány povinny postupovat v neupravených otázkách dle obecného předpisu upravujícího postup ve správním řízení, tedy dle správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu).

Správní orgán prvého stupně ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že rozhodoval v souladu s § 9 a § 67 správního řádu. § 9 správního řádu vymezuje, co se rozumí správním řízením, § 67 pak obecně vymezuje obsah a formu rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu však musí vyhovovat též požadavkům § 68 správního řádu, který upravuje jeho obligatorní náležitosti. Dle tohoto ustanovení rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění správního rozhodnutí s jeho výrokovou částí bezprostředně souvisí a výroková část bez odůvodnění sama o sobě nemůže obstát (nejedná-li se o zákonem přípustné výjimky, kdy rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění, což však nebyl tento případ). Konkrétně podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při

výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. K interpretaci tohoto ustanovení se zdejší soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, tak, že *„[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“*

Nazíráno optikou výše popsaných požadavků kladených na odůvodnění správních rozhodnutí je zřejmé, že rozhodnutí prvostupňového orgánu trpí zásadními deficity. Obsahem výrokové části prvoinstančního rozhodnutí bylo v nyní projednávané věci uložení opatření k nápravě stěžovateli, tj. stanovení mu jistých povinností, které měl splnit ve stanovené lhůtě. Jednou z těchto povinností bylo zalesnit holiny na vymezeném místě v přesně stanoveném termínu (do 30. 4. 2008). Odůvodnění tohoto rozhodnutí se ovšem omezuje jen na stručný popis skutkových zjištění a uvedení výčtu ustanovení lesního zákona, které měl stěžovatel porušit. Na závěr odůvodnění je pak již bez dalšího konstatováno, že *„[n]a základě výše uvedené skutečnosti inspekce rozhodla tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.“* Je zcela evidentní, že takové odůvodnění rozhodnutí samo o sobě nemůže obstát. Mimo jiné totiž zcela absentuje jakékoli vysvětlení, proč správní orgán prvého stupně stanovil stěžovateli lhůtu ke splnění povinnosti právě do 30. 4. 2008. Určení termínu, do kterého má být uložené nápravné opatření splněno, je přitom esenciální součástí ukládaných povinností a musí tak být přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Žalovaný následně v odůvodnění svého rozhodnutí ke stanovení lhůty k zalesnění pouze uvedl, že lhůta byla prvoinstančním orgánem stanovena na základě zjištění v terénu a že správní uvážení je zcela v kompetenci správního orgánu. Takové odůvodnění nelze považovat za dostatečné, neboť je zcela vágní a neříká nic konkrétního o důvodech stanovení lhůty. Nejvyšší správní soud navíc ověřil, že z protokolu z inspekčního šetření ze dne 27. 2. 2007 se nepodává nic, co by mělo tomuto závěru nasvědčovat. Stanovení lhůty k plnění povinnosti je skutečně věcí správního uvážení správního orgánu, nicméně taková správní úvaha musí být v rozhodnutí odůvodněna. Pokud tomu tak není, vznikají pochybnosti, na základě čeho správní orgán ke svým závěrům došel. Neodůvodněné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle. Námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je tak důvodná.

Stěžovatel tyto námitky uplatnil jako jeden ze žalobních bodů. Městský soud měl, stejně jako žalovaný, za to, že ke stanovení lhůty došlo na základě zjištění v terénu a s přihlédnutím k délce trvání protiprávního stavu lesa; konstatoval, že stanovená lhůta v trvání cca 15 měsíců od okamžiku, kdy se stěžovatel stal vlastníkem lesa, je přiměřená. Shora popsané zásadní nedostatky odůvodnění obou správních rozhodnutí však nikterak nezohlednil a po stránce skutkové evidentně vycházel jen z tvrzení žalovaného. Z hlediska právního hodnocení věci uvedl některé další argumenty, na základě kterých pak vyhodnotil stanovenou lhůtu jako přiměřenou. Tím se ovšem fakticky pokusil o doplnění zcela nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, což je, s ohledem na zásady přezkumu správních rozhodnutí, nepřípustné. Městský soud měl totiž napadené rozhodnutí zrušit, neboť (ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním, které spolu tvoří

jeden celek) neobsahovalo prakticky žádné odůvodnění správní úvahy o stanovení lhůty k zalesnění holin. Bylo proto na místě postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přezkoumal-li městský soud rozhodnutí žalovaného, které ovšem pro absenci odůvodnění nebylo v části týkající se stanovení délky lhůty přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil svůj procesní postup vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91).

Stěžovatel v kasační stížnosti též zpochybnil, že měl porušit i ostatní povinnosti, které jsou uvedeny v prvoinstančním rozhodnutí, tj. povinnosti vymezené v § 25 odst. 1 a § 37 odst. 1 lesního zákona. Tvrdí, že například porušení § 37 odst. 1 lesního zákona nebylo ve správním řízení vůbec prokazováno. Tato kasační námitka je obsahově totožná s argumentací uplatněnou již v žalobě; z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně zjevné, že tento (meritorně projednatelný) žalobní bod nebyl ze strany městského soudu nikterak vypořádán, ač je povinností soudu vypořádat všechny uplatněné žalobní body. Následkem takového pochybení ze strany městského soudu je pak nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. *Obiter dictum* je, z důvodů, o nichž bude pojednáno dále, již nyní vhodné konstatovat, že je jakkoli je tato námitka uplatněna v poněkud obecné rovině, je třeba stěžovateli přisvědčit v tom, že v napadeném rozhodnutí, ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním, skutečně není popsán zjištěný skutkový stav věci, ze kterého by bylo patrné, že by stěžovatel měl porušit § 25 odst. 1 lesního zákona, tedy že by neměl zpracován lesní hospodářský plán, respektive lesní hospodářské osnovy, a že by měl porušit § 37 odst. 1 lesního zákona, neboť že nezajišťuje hospodaření v lese v součinnosti s odborným lesním hospodářem. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí porušením těchto povinností vůbec nezabýval a správní orgán prvého stupně v odůvodnění svého rozhodnutí pouze uvedl citaci ustanovení lesního zákona, která měl stěžovatel porušit. Lze tak, nad rámec již uvedeného, poznamenat, že takové odůvodnění správního rozhodnutí opět nekoresponduje s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, s důsledky výše popsanými.

S ohledem na konstatované podstatné vady řízení před městským soudem, včetně částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.], Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než tento rozsudek zrušit (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Jelikož pro zrušení rozhodnutí žalovaného byly dány důvody již v řízení před městským soudem, který by v dalším řízení, při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení, nemohl postupovat jinak, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku městského soudu rozhodl také o zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 4 s. ř. s.]. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.

Podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud v případě, kdy zruší rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, povinen rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo

zrušenému rozhodnutí krajského soudu. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán, který v řízení před Nejvyšším správním soudem ani před krajským soudem nebyl procesně úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného stěžovatele – žalobce, v jeho případě jsou náklady řízení představovány zaplacenými soudními poplatky a odměnou advokáta. Na soudní poplatky stěžovatel vynaložil částku 5000 Kč (2000 Kč za žalobu, 3000 Kč za kasační stížnost). Náklady zastoupení spočívají v odměně za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, převzetí a příprava zastoupení pro řízení o kasační stížnosti, její doplnění) po 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v celkové částce 1200 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), vykonané advokáty JUDr. Lenkou Faltýnovou (v řízení o žalobě) a JUDr. Václavem Faltýnem (v řízení před zdejším soudem); celkem tedy 9600 Kč. Blanketní kasační stížnost Nejvyšší správní soud nepovažuje za úkon právní služby ve smyslu advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že oba zástupci stěžovatele jsou plátci daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů odvést dle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Při výpočtu daně z přidané hodnoty je třeba přihlédnout k tomu, že dva úkony právní služby byly učiněny v roce 2007, kdy výše daně z přidané hodnoty činila 19%, a další dva úkony pak v roce 2011, tj. v době kdy již výše daně z přidané hodnoty činila 20%. Částka daně z přidané hodnoty, vypočtená s ohledem na uvedené, činí 1872 Kč (912 Kč za úkony a náhradu hotových výdajů v roce 2007 a 960 Kč za úkony a náhradu hotových výdajů v roce 2011). Celkem tak náklady řízení představují částku 16 472 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Václava Faltýna.

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

V Brně dne 30. srpna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu