



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Z. P., a. s.**, zastoupeného JUDr. Janem Kocinou, advokátem se sídlem Plzeň, Malá ul. č 6 PSČ 305 65, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí ČR**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2005, č. j. 10 Ca 156/2003 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. února 2005, č. j. 10 Ca 156/2003 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 5. 2003, zn. 520/321/03, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 25. února 2003 č. j. 03/OP/1018/03/Mi 1. 2003. Tímto rozhodnutím byla stěžovateli podle § 88 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), uložena pokuta ve výši 900 000 Kč za narušení krajinného rázu nesplněním povinností podle § 12 odst. 2 zákona, podle kterého k umísťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Porušení této povinnosti se stěžovatel měl dopustit tím, že překročil rozsah stanovený územním rozhodnutím Stavebního úřadu ve S. P. ze dne 15. 8. 2002 o využití území pro H.T.Ú. a rekultivaci pozemků v k. ú. S. P. a K. za účelem zlepšení stávajících výškových poměrů pozemků sloužících k zemědělské výrobě, když se sice k tomuto projektu stavby vyjádřil jak Okresní úřad Plzeň-jih, referát životního prostředí, tak Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, jež souhlasně stanovily podmínky nebo předpoklady pro její splnění, které měly být zapracovány do rozhodnutí o využití území. Městský soud nesouhlasil se žalobní námitkou

stěžovatele, že vyžádáním tohoto vyjádření zmíněnou povinnost splnil, neboť podle jeho názoru bylo jeho povinností si zmíněný souhlas dle § 12 odst. 2 zákona vyžádat. Navíc je stěžovatel sankciován toliko za překročení hrubých terénních prací nad rozsah územního rozhodnutí. Pokládal rovněž za nedůvodnou jeho námitku, že uložená pokuta je nepřiměřená a neshledal důvody pro použití modorce.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že v předcházejícím řízení byla soudem nesprávně posouzena právní otázka a předchozí řízení má vady, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán a následně městský soud v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech vedených v této věci. Podstatu svých námitek spatřuje v tom, že povinnost vyplývající z § 12 odst. 2 zákona neporušil. K pracím, jejichž byl investorem, bylo vydáno územní rozhodnutí, jehož součástí byla vyjádření orgánů ochrany přírody, a to Okresního úřadu Plzeň-jih, referátu životního prostředí, jenž uvedl, že nemá k uvedené investiční akci námitek a Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí, který s realizací uvedené investiční akce při splnění všech skutečností uvedených v předložené dokumentaci souhlasil. Pokud mohl být předmětnou akcí narušen krajinný ráz, měl být na to těmito orgány upozorněn, neboť se jedná o složitou odbornou záležitost, kterou řeší právě zmíněné orgány. I kdyby však svou činností skutečně porušil ust. § 12 odst. 2 zákona, v době rozhodování správního orgánu I. stupně byl stav terénních úprav zcela v souladu s tímto územním rozhodnutím a nesouhlasil s názorem městského soudu, že toto jeho nápravné opatření bylo dalším protiprávním jednáním, a to konkrétně porušením ust. § 88 odst. 2 písm. e) zákona, když v rozporu s § 66 zákona neměl dodržet zákaz činnosti uložený mu rozhodnutím ČIŽP ze dne 31. 1. 2003 č. j. 03/OP/654/03/Mi způsobující nedovolenou změnu obecně chráněných částí přírody narušením krajinného rázu spočívající v zajištění ukončení prací prováděných v rámci akce „H.T.Ú. a rekultivace za účelem zlepšení stávajících výškových poměrů pozemků sloužících zemědělské výrobě. Soud se v odůvodnění rozsudku nedostatečně vypořádal s námitkou nepřiměřenosti výše pokuty, která je pro podnikatele v zemědělství, hospodářického se ztrátou, v podstatě likvidační. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že zásah do krajinného rázu by bylo možno považovat za legální jen při dodržení územního rozhodnutí; jeho meze ovšem byly překročeny. Závažnost zásahu byla prokázána znaleckým posudkem. Stěžovatel postupoval nekvalifikovaně v průběhu celého řízení, žádal oprávněné orgány pouze o vyjádření a nikoliv o souhlas, navíc v době podání žádostí ani nebyl žadatel zapsán v obchodním rejstříku - tento nedostatek byl odstraněn až v průběhu řízení před ČIŽP. Opětovným zavážením vytěženého prostoru nemohlo dojít k uvedení do původního stavu, ale jednalo se o další protiprávní jednání konané po vydání zákazu prací. Úvaha o uvedení do původního stavu přísluší správnímu orgánu, nikoliv tomu, kdo protiprávním jednáním krajinný ráz narušil. Žalovaný považuje pokutu za uloženou oprávněně a ve výši zcela odpovídající závažnosti zásahu, který měl nevratné důsledky. Za zcela nerozhodné považuje tvrzení o nepřiměřenosti pokuty, navíc prováděné terénní práce byly značně finančně náročné. Rozsudek městského soudu považuje žalovaný za správný a dostatečně odůvodněný a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 25. 2. 2003 č. j.: 03/op/1018/03/Mi byla stěžovateli podle § 88 odst. 2 písm.a) zákona uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za narušení krajinného rázu nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona, a to konkrétně za to, že stěžovatel narušil krajinný ráz realizací hrubých terénních úprav a rekultivací pozemků na p.p.č. 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620 a 813 v kat. území K. a na p.p.č. 565/1, 565/3, 566/1, 566/2, 566/3, 566/4 a 566/5 v kat. území S. P. v období srpen 2002-prosinec 2002, aniž si podle ust. § 12 odst. 2 zákona vyžádal souhlas orgánu ochrany přírody. V odvolání stěžovatel poukázal na vydané územní rozhodnutí a vyjádření vydaná podle zákona č. 114/1992 Sb., která byla v územním řízení doložena a v územním rozhodnutí konstatována. Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. května 2003 zn. 520/321/03 bylo odvolání stěžovatele zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu 1. stupně potvrzeno. V odůvodnění uvedeného rozhodnutí se uvádí, že odvolateli byla předmětná pokuta uložena za narušení krajinného rázu realizací hrubých terénních úprav a rekultivací pozemků na předně uvedených pozemcích nad rámec územního rozhodnutí bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Porušení povinnosti je popsáno jako navýšení objemu prací nad rámec územního rozhodnutí za současného nedostatku souhlasu k této činnosti (tj. činnosti překračující rámec územního povolení) podle § 12 odst. 2 zákona. Dalšího protiprávního jednání se odvolatel dopustil tím, že v rozporu se zákazem dalších terénních prací vydaným ČIŽP dne 31. 1. 2003 (tedy před uložením pokuty) zpětně zavázal původně odtěženou lokalitu, což naplňuje skutkovou podstatu podle § 88 odst. 2 písm. e) zákona. Pokuta proto byla uložena oprávněně a odpovídá velikosti neoprávněného zásahu a následkům popsaným ve znaleckém posudku.

V žalobě stěžovatel namítal opět existenci územního povolení a vyjádření příslušných orgánů ochrany přírody. Přitom ani těmito orgány ani stavebním úřadem nebyl upozorněn na nezbytnost doložení souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona, tudíž opatřená souhlasná vyjádření považoval za dostačující. Stavební úřad z nich také vycházel. Žalovaný nezbytnost souhlasu vztáhl k okamžiku, kdy překročil rámec povolených prací, což neodpovídá zákonu. Navíc v době uložení pokuty již provedené práce byly zcela v limitu stanoveného územním rozhodnutím, neboť zajistil nápravu – nemohlo tedy dojít k nevratnému narušení krajinného rázu. Přitom nemohl tímto jednáním porušit uložený zákaz činnosti - tím mu bylo zakázáno pokračovat v pracích narušujících krajinný ráz. Pro případ, že by soud neshledal uložení pokuty neoprávněným, poukázal stěžovatel v žalobě na nepřiměřenost pokuty s ohledem na důsledky jeho jednání a na důsledky jejího zaplacení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní výslovně namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to však neplatí, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu podle cit. ust. může spočívat buď v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jak vyplývá z konstatování obsahu správních rozhodnutí obou stupňů, je mezi nimi zásadní rozpor v tom, co je považováno za protiprávní jednání. ČIŽP označila za sankcionovaný skutek nedostatek souhlasu k veškerým terénním pracím prováděným stěžovatelem, oproti tomu žalovaný, ač svým rozhodnutím zamítl odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, vycházel ze zásadně jiných skutkových zjištění, a za důvod pro uložení pokuty označil nedostatek souhlasu pro práce prováděné nad rámec územního povolení a současně poukázal i na další protiprávní jednání, které podle něho spočívalo v terénních pracích

sloužících k údajnému odstranění protiprávního stavu. Přitom hlavní námitka stěžovatele spočívá právě v argumentu, že nemohl předpokládat, že si má vyžádat souhlas podle § 12 odst. 2 zákona, když příslušné orgány ochrany přírody ve svých vyjádřeních proti realizaci stavby nevznesly námitky. Zamítá-li správní orgán, který rozhoduje o odvolání, jako nedůvodné včas a oprávněnou osobou podané odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzuje (§ 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení), jde o případ, kdy obě rozhodnutí - prvního a druhého stupně - jsou rozhodnutími ve věci samé a tvoří jeden celek. Žalovaný ovšem skutek, který byl vymezen ve výroku prvostupňového rozhodnutí, svým odůvodněním výrazně pozměnil, protiprávnost shledal ve skutku, jehož vymezení by bylo odlišné. Potvrdil tak výrok prvostupňového rozhodnutí z důvodů, které tento výrok nepodporují. Takový rozpor činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Soud se s tímto zjevným rozporom mezi rozhodnutími obou stupňů nevypořádal a ztotožnil se s vymezením skutku žalovaným. Z tohoto hlediska je třeba pokládat i jeho rozhodnutí za nedostatečně srozumitelné. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je důvodem pro jeho zrušení [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to – jak dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu i bez návrhu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikován pod. č. 523/2005 Sb. NSS).

Rozpornost ve vymezení skutku dále činí nepřezkoumatelným i výrok o výši uložené pokuty, neboť je podstatný rozdíl, zda stěžovatel porušil povinnost vyžádat souhlas dle § 12 odst. 2 zákona k celému rozsahu prováděných prací, či teprve tím, že bez tohoto souhlasu vykonával práce překračující rozsah územního povolení, event. i nějakým dalším protiprávním jednáním (pro které ovšem řízení nebylo vedeno). Přitom ust. § 88 odst. 3 zákona obsahuje kriteria, podle nichž se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící újmy ochraně přírody nebo krajiny. Přes odchylné (mírnější) skutkové posouzení žalovaný ponechal výši pokuty beze změny, při horní zákonné hranici. Lze pochybovat o tom, že při rozdílné závažnosti skutku zůstaly tyto podmínky naplněny ve stejném rozsahu. V každém případě žalovaný neučinil úvahu o tom, že i při jiných skutkových závěrech dospěl k obdobnému posouzení podmínek pro výši pokuty. Stejně tak soud se s žalovaným ztotožnil s tím, že pokuta byla uložena v zákonných mezích a odpovídá narušení chráněného zájmu tak, jak byl kvalifikován ve znaleckém posudku. I v tom lze shledat nesrozumitelnost rozsudku, neboť zde argumentuje znaleckým posudkem, který se ve svých závěrech negativně vyjadřoval k provedení veškerých prací na předmětných pozemcích; přitom soud jinak vycházel z toho, že k porušení povinnosti došlo jen ve vztahu k překročení rámce územního povolení (str. 9, 10 rozsudku). Ke způsobu, jímž se soud vypořádal s návrhem na moderaci, lze jen nad rámec potřebného odůvodnění poukázat na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2002 a sp. zn. Pl. ÚS 38/2002 k dopadům pokut na majetkové poměry.

Rozsudek městského soudu, který zamítl předmětnou žalobu a pominul výše uvedené rozpory, je proto nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než tento rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, při němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku uvedeným.

Samotnými dalšími námitkami stěžovatele, opírajícími se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., se Nejvyšší správní soud nezabýval a ani zabývat nemohl, neboť k tomu by bylo lze přistoupit teprve poté, co by výsledkem řízení před městským soudem bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí.

V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. června 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu