



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: M. B.**, zastoupen JUDr. Ludmilou Lejnarovou, advokátkou, se sídlem Růženínská 904, Praha 4, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, **za účasti: Obec B.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2005, č. j. 11 Ca 310/2003 - 47,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se náhrada nákladů řízení nepřiznává.**
- III.** Osobě zúčastněné na řízení **se náhrada nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížnosti shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, jenž jako správní orgán II. stupně zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil dne 1. 12. 2003 pod č. j. 550/776/OVSS - VI/03 - Záb rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 14. 8. 2003, č. j. 6/OP/5507/03/Kr, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 120 000 Kč, za porušení povinností (zákazů) uvedených v § 26 odst. 3, § 34 odst. 1 písm. a) a § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, čímž naplnil skutkovou podstatu deliktů podle § 88 odst. 1 písm. a) a e) a § 88 odst. 2 písm. n) cit. zákona. Skutek spočíval v tom, že stěžovatel ve dnech ve výroku rozhodnutí orgánu I. stupně specifikovaných (v únoru 2003) převáděl veškerý průtok vody a v jednom dni (17. 2. 2003) téměř veškerý průtok vody v řece

Ch. k náhonu jím provozované malé vodní elektrárny v P., a tím ovlivnil chráněné části přírody na úseku řeky Ch. v délce 1345 m.

V kasační stížnosti opakuje, že trvá na námitkách ve vztahu k hodnocení důkazů v řízení správním, přičemž uvádí, že dozor nad dodržováním předpisů o ochraně přírody a krajiny stráží přírody je možný pouze za přítomnosti osoby, již se dozor týká, jinak nelze poznatky plynoucí z takového dozoru pro řízení použít; tento svůj názor dovozuje z povinnosti strážce prokázat se průkazem a nosit odznak – poněvadž nebylo prokázáno, že by se pracovníci CHKO prokázali průkazem, nelze jimi pořízené podklady použít pro jejich nezákonnost. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu zakotvit povinnost prokázat se jen za určitých okolností, pak by takové okolnosti upravil. Soud svým výkladem v této otázce nahradil nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí. Stěžovatel z hlediska zjištění skutkového stavu uvádí, že v řece byl nedostatek vody pouze 25. 2. 2003, na což po upozornění zareagoval, jinak si nedostatek vody v řece pod jezem nedovede vysvětlit.

Z hlediska skutkových zjištění uvádí, že trvá na svých námitkách ohledně znaleckých posudků předložených ve správním řízení. Nezohlednění posudků mělo za následek i fakt, že nebyla řádně zjištěna závažnost porušení resp. ohrožení přírody jednáním, které bylo stěžovateli kladeno za vinu.

Dále stěžovatel namítá, že nebyl naplněn znak protiprávnosti jednání, neboť tvrdí existenci vodního oprávnění z roku 1942 – jediné povolením k nakládání s vodami může být určen závazně minimální zůstatkový průtok. Poněvadž v inkriminované době tomu tak nebylo, neměl stěžovatel žádnou povinnost jej zachovávat, naopak měl právo vodu z řeky v určitém množství odebírat na základě oprávnění z roku 1942. Rozhodnutí žalovaného vydané podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. (souhlas vydávaný pro účely vodoprávního řízení) stěžovatele k ničemu nezavazovalo.

Stěžovatel napadá i závěry městského soudu ohledně posouzení mnohosti deliktů, jichž se měl stěžovatel dopustit tímž jednáním, a dožaduje se uložení jediné pokuty při aplikaci principů absorpční zásady. (Druhá pokuta byla uložena za porušení vodního zákona odlišným rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003).

Za nesprávné označuje stěžovatel závěry městského soudu, pokud uvedl, že pro posouzení věci nebylo rozhodující zavinění stěžovatele; zavinění mělo být podle stěžovatele určující pro výši pokuty, neboť podle § 88 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a rozsahu újmy. Za závažnost protiprávního jednání pokládá stěžovatel jeho společenskou nebezpečnost, přičemž poukazuje na trestní zákon, jenž společenskou nebezpečnost určuje mimo jiné i mírou zavinění.

Stěžovatel navrhl v žalobě moderaci trestu, a vytýká městskému soudu v tomto ohledu nepřezkoumatelnost jeho úvahy, neboť se podle stěžovatele nezabýval všemi okolnostmi věci tvrzenými v žalobě jako celku. Zastává názor tvrzený v žalobě, že právní složitost věci má být okolností odůvodňující snížení pokuty. Pokuta měla být udělena za stav trvající pouze velice krátkou dobu, který nemohl mít vliv na přírodu. Odstranění změn tedy nemůže být dlouhodobé a obtížné.

Navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovateli jako provozovateli malé vodní elektrárny P. bylo známo, že v jím derivované části toku řeky Ch. žijí zvláště chráněné druhy živočichů, které průtok nižší než 450 l/s, resp. 530 l/s v období 1. 10. - 31. 3. může ohrozit na existenci. Přesto dlouhodobě postupoval tak, že průtok v derivované části koryta řeky nejen omezil, ale dlouhodobě i zastavil.

Obec B. jako osoba na řízení zúčastněná vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil skutečnosti identické, jak jsou popsány v napadeném rozsudku městského soudu, z důvodu procesní ekonomie není třeba průběh správního řízení opětovně popisovat; předmětem přezkumu městským soudem bylo rozhodnutí o uložení pokuty stěžovateli za delikty, jichž se měl dopustit jako provozovatel malé vodní elektrárny tím, že ve vymezeném období převáděl buď veškerý průtok nebo téměř veškerý průtok v řece Ch. do náhonu malé vodní elektrárny, a tím ovlivnil část přírody na této řece v délce 1345 m. K posouzení důsledků tohoto jednání správní orgán I. stupně opatřil znalecký posudek z oboru hydrobiologie a v rozhodnutí z něj vyšel Žalobní námitky městský soud posoudil jako nedůvodné; z hlediska skutkových zjištění neshledal pochybení žalovaného – poukázal na nekonkrétnost žalobního bodu, neboť stěžovatel v žalobě neuváděl, v čem spatřuje nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Stěžovatel netvrdil, že voda v uvedených termínech v řece tekla, zápisy z terénních pochůzek použité v řízení jako důkazy městský soud nezpochybnil a námitce stěžovatele, že byly získány nezákonně, když stěžovatel nebyl těmito pochůzkám přítomen (což dovozoval z úpravy prokazování stráže přírody odznakem a průkazem a obdobně tak pracovníků CHKO), nepřisvědčil. Poukázal na absurdnost představy, že by dozor nad dodržováním předpisů o ochraně přírody a krajiny se mohl dít pouze za přítomnosti delikventa (jenž nemusí být vůbec v době zjištění porušení zákona znám). Rovněž námitka k hodnocení znaleckých posudků předložených stěžovatelem pro jiné řízení před žalovaným, které podle jeho názoru bylo nepřezkoumatelné, nebyla úspěšná. Městský soud neshledal napadený správní akt nepřezkoumatelným a poukázal na skutečnost, že stěžovatel ani v řízení správním, ani v žalobě konkrétně neuvedl, v jakém ohledu měl být skutkový stav zjištěn nesprávně či neúplně ve vztahu k závěrům v těchto posudcích. Obsah posudků byl hodnocen v řízení o souhlasu podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., vyjádření, jež k nim v řízení o sankci za správní delikt zaujaly správní orgány obou stupňů městský soud nevedly k závěru, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Nedůvodnou shledal městský soud též námitku vůči závěrům žalovaného, že stěžovateli bylo pravomocně uloženo, jaký minimální průtok musí dodržovat; v tomto ohledu poukázal městský soud na zvýšené požadavky na ochranu přírody a krajiny v chráněných krajinných oblastech, kde jsou regulovány i činnosti v jiných případech obecně dovolené. Pokud není zajištěn takový průtok vody, který neohrožuje zájmy ochrany přírody, může být takové nakládání s vodami shledáno v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny a sankcionováno. K otázce nutnosti zkoumat zavinění poukázal městský soud na obecnost námitky a uvedl, že právní úprava stojí na principu odpovědnosti objektivní. Otázky existence vodního práva označil pro řízení o přezkumu napadeného správního aktu městský soud za irelevantní a neshledal ani důvodným aplikovat princip absorpce, neboť poukázal na samostatnost deliktů podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Pokud jde o návrh na moderaci trestu, městský soud k ní nepřistoupil, přičemž uvedl, že složitost právní otázky, o kterou opíral návrh stěžovatel, jako kritérium pro moderaci samo osobě neobstojí; pokuta by mohla být zjevně nepřiměřená, pokud zjištěné okolnosti by byly ve zjevném nepoměru k výši sankce s ohledem na zákonné rozpětí. Stěžovatel neuvedl v návrhu žádné konkrétní okolnosti

či důvody, naopak musel si být vědom nutnosti zachovat minimální zůstatkový průtok. Pokuta byla uložena v dolní polovině zákonné sazby a městský soud neshledal důvody pro její snížení.

Kasační stížnost byla podána včas a je přípustnou, Nejvyšší správní soud ji projednal vázán rozsahem a důvody v ní uplatněnými (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“), přičemž shledal, že je nedůvodná.

Především je třeba uvést, že tak jako žaloba v řadě ohledů trpěla přílišnou obecností žalobních námitek, pak v tomto ohledu trpí i kasační stížnost; ve správním soudnictví jsou soudy vázány přísnou zásadou dispoziční a projednají opravný prostředek vázány pouze a jediné důvody, které stěžovatel uplatňuje, ve správním soudnictví není možné cokoli za stěžovatele domýšlet a dovozovat. Kasační stížnost je opravným prostředkem směřujícím proti rozhodnutí krajského soudu a vůči jeho závěrům musí směřovat – pokud stěžovatel pouze uvede, že trvá na námitkách uvedených v žalobě, pak Nejvyšší správní soud nemůže dovodit, co krajskému soudu (zde Městskému soudu v Praze) vytýká. Na druhé straně je nepřipustné v kasační stížnosti uvádět důvody, které nebyly v žalobě rozvedeny a jsou poprvé uváděny v kasační stížnosti, ač mohly být v žalobě uplatněny (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). V projednávané kasační stížnosti se vyskytují oba tyto extrémy. Z tohoto hlediska se Nejvyšší správní soud nemůže dostatečně detailně zabývat námitkami uvedenými pod body III a V kasační stížnosti, jež směřují ke zjištění skutkového stavu věci (ostatně nekonkrétnost v tomto ohledu shledal i městský soud). Z hlediska skutkového bylo určující, zda ve vymezených časových obdobích v řece Ch. byl či nebyl dostatek vody v důsledku provozu malé vodní elektrárny. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že si nedostatek vody pod jezem nedovede vysvětlit, potvrdil pouze nedostatek vody 25. 2. 2003. Stěžovatel však žádné konkrétní argumenty ve vztahu ke zjištění uvedeným v odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně nepřinesl tak, aby zjištění uváděná v rozhodnutí byl s to zpochybnit či vyvrátit. Argumentace ve vztahu k zákonnosti zápisů z terénních pochůzek opírající se o vývod, že dozor může být prováděn pouze za přítomnosti stěžovatele, což plyne z nutnosti prokazovat se odznakem a průkazem, je neudržitelná a městský soud ji správně vyvrátil – Nejvyšší správní soud nemá, co by tomuto výkladu vytkl. V odvolání stěžovatel vytýkal, že Správa CHKO není orgánem veřejné moci, který by mohl dokumentovat stav stavidla a nepřítomnost stěžovatele vytýkal vůči šetření dne 20. 2. 2003, v žalobě pak poukázal na nutnost prokazovat se služebním průkazem. Jestliže soud k takto nekonzistentně formulované žalobní námitce zaujme vyčerpávající postoj, nemůže mu stěžovatel vytýkat, že nahradil odůvodnění žalovaného, neboť námitky rozhodně nebyly identické a městský soud reagoval na to, co stěžovatel uvedl pod bodem II. žaloby. Jeho rozsudek proto v žádném případě netrpí nepřezkoumatelností (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Znalecké posudky předložené stěžovatelem orgánu I. stupně se týkaly především stanovení výše minimálního průtoku a byly vzaty v úvahu v řízení, jehož předmětem byl souhlas potřebný pro řízení vodoprávní. Z hlediska jednání, které bylo stěžovateli kladeno za vinu, tedy převádění veškerého průtoku vody do náhonu malé vodní elektrárny, pak stěžovatel nikde neuvedl, jaký význam z hlediska skutkových zjištění tyto posudky v řízení o deliktu měly mít. Skutečný stav byl dokumentován videozáznamem ve dnech 20. 2. 2003 a 25. 2. 2003. Nejvyšší správní soud proto neshledává námitky podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. důvodnými.

Z hlediska právního hodnocení věci (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) neshledal Nejvyšší správní soud rovněž pochybení, jež by odůvodňovalo zrušení napadeného rozsudku. Porušení zákazů určitých definovaných činností ve vztahu k chráněné krajinné oblasti Ž. h. a přírodní rezervace V., které se mohly stát dovolenými pouze na základě výjimek předvídaných

zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v posuzované věci nastalo a na zjištěný skutkový stav byly aplikovány přílehlavé právní normy; za zástupný problém Nejvyšší správní soud považuje polemiku o tom, zda souhlas vydaný podle § 44 cit. zákona, v němž byl uveden minimální zůstatkový průtok na řece, pro potřeby vodoprávního řízení, jež v době, kdy se skutek stal, nebylo skončeno, představoval pro stěžovatele povinnost, kterou porušil. Protiprávní jednání předvídané v § 88 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, spočívá v jednání, jež je v rozporu s právem, tedy je porušena právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě. V rozhodnutí orgánu I. stupně nebylo ve výroku nikde uvedeno, že stěžovatel porušil povinnost vyplývající z rozhodnutí podle § 44 cit. zákona (jež nabylo právní moci 4. 6. 2002) – rozhodující proto bylo pouze to, že jak z dřívějších povolení pro nakládání s vodami, tak z tohoto rozhodnutí stěžovatel věděl, jaký průtok v řece je nutný, aby nedošlo k ohrožení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli bylo kladeno za vinu, že porušil svým jednáním zákazy směřující ke zvýšené ochraně chráněné krajinné oblasti a přírodní rezervace upravené v § 26, § 34 a § 50 zákona č. 114/1992 Sb. V odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně bylo správně poukázáno na skutečnost, že stěžovatel jednal v rozporu s požadavky citovaných ustanovení zákona, aniž získal výjimky z příslušných ustanovení zákona, jež by mohly jeho činnost transformovat v činnost dovolenou. Na tom nic nemění tvrzená existence vodního práva z roku 1942, jež může být relevantní pro řízení o sankci, která byla uložena stěžovateli v důsledku absence vodoprávního povolení podle vodního zákona. Předpisy o ochraně přírody a krajiny jsou (§ 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.) ve vztahu k předpisům o vodách ve vztahu zvláštního a obecného, na zájmy chráněné předpisy o ochraně přírody a krajiny poukazuje v § 5 odst. 1 i zákon o vodách (č. 254/2001 Sb.).

Otázka zavinění mohla být v řízení o žalobě posouzena jen v rozsahu žalobního bodu, jenž se omezil (část VIII žaloby) na jednu větu, v níž vyjádřil názor, že jde o okolnost významnou pro výši pokuty.

Na závěru městského soudu, že deliktní odpovědnost v této věci je založena objektivně, není nutno cokoli měnit. Pokud v kasační stížnosti stěžovatel rozvíjí názory na společenskou nebezpečnost a argumentuje trestním zákonem (což v žalobě neučinil a městský soud tak nemohl na tyto vývody reagovat), pak z hlediska odůvodnění výše sankce je nutno poukázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je nutno, aby se správní orgán vždy vyrovnal s kritérii uvedenými v zákoně (srov. č. 773/2006 Sb. NSS); v tomto případě šlo o závažnost protiprávního jednání a rozsah újmy – s těmito kritérii se orgán I. stupně dostatečně vyrovnal a není rolí soudů ve správním soudnictví oktrojovat v rámci správní úvahy, co měl správní orgán ještě mimo zákonná kritéria vzít v úvahu, nehledě k tomu, že v projednávané věci šlo o výčet taxativní. Trestní právo je postaveno na principu zavinění, a proto nepochybně i při výši trestu ukládá trestní zákon přihlídnout k míře zavinění – takový přístup ovšem lze těžko aplikovat v případech objektivní odpovědnosti.

Pokud se stěžovatel domáhá, aby mu za jednání, kterým naplnil více deliktů podle různých zákonů, byl uložen jediný trest na principu absorpce, pak je nutno uvést, že právní úpravy odpovědnosti za správní delikty jsou v tomto ohledu deficitní, včítaje v to i úpravu v zákoně č. 114/1992 Sb. Judikatura, kterou stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti, se vždy vázala k rozhodnutím, v nichž tzv. *uno actu* bylo rozhodováno kumulativně o několika pokutách za sbíhající se delikty – zde bylo judikováno o nutnosti užít analogie s přestupkovým právem a uložit trest za nejpřísněji postižitelný delikt. Jiná je otázka, zda je možno analogicky tvrdit, že určité správní orgány jsou povinny vést společné

řízení – tento závěr při absenci výslovné úpravy nelze paušálně učinit při mnohosti věcně, funkčně a místně příslušných orgánů, a to i v rámci ochrany přírody a krajiny. Proto v projednávané věci Nejvyšší správní soud akceptuje závěr městského soudu, že řízení o deliktech na úseku ochrany přírody a krajiny a vodního práva mohla být vedena odděleně.

Nesprávnost v právním posouzení věci tedy Nejvyšší správní soud neshledal.

Konečně stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.) ve vztahu k navrhované moderaci trestu; v tomto ohledu ovšem jeho názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Při moderaci musí soud vycházet z důvodů, které pro výši trestu uvedl správní orgán a přezkoumat je (tento závěr byl publikován pod č. 693/2005 Sb. NSS), což městský soud učinil. Zjevnou nepřiměřenost trestu správní soudy obecně zkoumají ve vztahu k jeho preventivní i represivní roli, samozřejmě přitom vycházejí z návrhu podaných žalobcem a ani v tomto ohledu za něj nemohou dovozovat, které všechny skutečnosti měl na mysli při tomto návrhu; pokuta byla uložena v dolní polovině zákonné sazby a odpovídala podle názoru městského soudu charakteru jednání žalobce. Tento závěr sdílí i Nejvyšší správní soud, a to včetně náhledu na nedůvodnost kritéria složitosti právních otázek spojených s ochranou přírody a krajiny. O tom, jaké minimální průtoky v řece mohou ohrozit přírodní poměry, byl stěžovatel dostatečně informován.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto za použití § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť nebyl v řízení úspěšný, žalovanému však podle obsahu soudního spisu nevznikly náklady, které by mu měly být uhrazeny a osobě na řízení zúčastněné by vzniklo právo na náhradu nákladů jen v případě, že by jí soud v řízení uložil nějakou povinnost, což se nestalo.

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

V Brně dne 13. července 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu