



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. JUDr. Janou Toušovou, Ph. D., advokátkou, se sídlem Klatovy, Randova 204/I, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10 - Vršovice, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2005, č. j. 1 Ca 7/2004 - 77,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava ze dne 17. 9. 2003, zn. 71-Su/789/03c, po změně tohoto rozhodnutí provedené v odvolacím řízení rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 2. 2004, č. j. 510/1751/03-Bab-O 41/03, (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), byl žalobce v přestupkovém řízení uznán vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. e) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kterého se měl dopustit tím, že ve stanovené lhůtě do 31. 5. 2003 nesplnil opatření k nápravě spočívající v povinnosti odstranit neoprávněnou navážku z pozemku parc. č. 21/1 v kat. ú. D., jenž mu podle § 86 téhož zákona bylo uloženo předchozím pravomocným rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 7. 8. 2002, zn. 71-Su/1732/2002b, potvrzeného v odvolacím řízení rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2002, č. j. 510/1699/02/Tp-O

33/02. Zároveň byla rozhodnutím žalovaného za tento přestupek žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a dále povinnost nahradit státu náklady řízení ve výši 500 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, kterou odůvodnil v podstatě následujícím způsobem. Ve věci nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, jak to pro rozhodnutí správního orgánu vyžaduje ustanovení § 32 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) a rovněž bylo jednáno v rozporu s ustanovením § 9 správního řádu, když podle přesvědčení žalobce ve věci jednala osoba z projednávání a rozhodování vyloučená, tj. Mgr. P. H. Namítl, že z provedených důkazů nebylo možné jednoznačně vyvodit závěr o tom, že neoprávněnou navážku na pozemek prováděl právě žalobce. Tento závěr nelze jednoznačně vyvodit jen z existence jeho vlastnického práva k tomuto pozemku. V rámci doplnění dokazování navrhl provést k uvedené námitce účastnický výslech a případně další důkazy k objasnění stavu věci. Dále navrhl, aby s ohledem na ustanovení § 65 odst. 3 správního řádu bylo od sankce jemu uložené upuštěno, případně rozhodnuto o jejím snížení. Při jednání u městského soudu uvedl, že jednání a postup správního orgánu I. stupně považuje za neobjektivní. Zároveň při tomto jednání předložil dopis správního orgánu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava z 2. 9. 2002, podle kterého pozemek, na němž se nachází navážka, není součástí biokoridoru územního systému ekologické stability krajiny. Navrhl, aby soud vyžádal stanovisko ze stavebního úřadu v Železné Rudě. Závěrem navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

Městský soud žalobu zamítl a rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, přičemž se v odůvodnění s námitkami žalobce vypořádal následovně. Předně se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně a žalovaného o tom, že skutek, jenž žalobce „mimo jiné nepopřel“, naplnil skutkovou podstatu přestupku proti ochraně přírody a krajiny podle ustanovení § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť formální znaky přestupku byly evidentně splněny a byly kryty zaviněním žalobce ve formě úmyslu přímého. Z hlediska ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „zákon o přestupcích“) byl v daném případě ohrožen zájem společnosti, tj. zájem na ochraně přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž za přestupek je výslovně označeno jednání uvedené v § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. K námitce žalobce týkající se jeho zpochybnění odpovědnosti za přestupek z hlediska vymezení subjektivní stránky se městský soud rovněž ztotožnil s právní argumentací žalovaného, obsažené ve vyjádření v žalobě o tom, že pro spáchání daného přestupku je irelevantní, zda výkopovou zeminu navezl na pozemek osobně žalobce, popřípadě nechal ji navézt, neboť předmětem přestupkového řízení v soudem posuzovaném případě bylo jednání žalobce zakládající skutkovou podstatu podle ust. § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny a nikoliv dle ust. § 87 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Rovněž výtku týkající se námitky podjatosti považoval městský soud za bezpředmětnou, neboť rozhodnutím ředitele správního orgánu I. stupně ze dne 16. 9. 2003, č. j. 99 - 3491/2003, bylo o této námitce rozhodnuto, přičemž toto rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno a nevykazovalo procesní vady. Pokuta byla uložena sice v maximální zákonné výši, avšak tato výše je přiměřená vzhledem k charakteru konkrétního jednání a okolnostem případu, a to s ohledem na několikaleté opakované protiprávní chování žalobce a z něho plynoucí ignorance rozhodování správních orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny. Podle názoru městského soudu si žalovaný opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí dle ust. § 32 odst. 1 správního řádu, a proto vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, rozhodoval na podkladě celého správního spisu a zabýval se i všemi odvolacími důvody.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 22. 11. 2005, kterou doplnil podáním ze dne 23. 1. 2006, v níž uvedl, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení, přičemž nezákonnost spatřoval v tom, že nebyl spolehlivě zjištěn stav věci. Soudu vytýkal že, se zaměřil v rámci dokazování pouze na to, zda předmětná navážka byla z pozemku stěžovatelem odstraněna a zda byla zaplacená pokuta. Soud tak zcela opomenul argumentaci stěžovatele o probíhajícím řízení, jehož cílem je legalizace předmětných navážek, přičemž v tomto směru odkazoval na probíhající stavební řízení vedené Městským úřadem v Železně Rudě. Navíc v době rozhodování soudu existovalo rozhodnutí Správy NP a CHKO Šumava ze dne 27. 1. 2005, zn. 71-Su/1604 B04, ve kterém byly řešeny terénní úpravy na předmětných pozemcích z hlediska zákona o ochraně přírody. Žalovaný je ve vztahu nadřízeného orgánu k těmto správním orgánům a o aktivitách žalobce musel mít minimálně povědomost, „přesto v rámci soudního řízení, ze zcela neznámých důvodů trval na správnosti rozhodnutí žalobcem napadeným“. Dále uvedl, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, je v rozporu s obsahem spisu. Stěžovatel dále přiložil ke kasační stížnosti návrh na obnovu řízení, který „již byl odeslán Správě NP a CHKO Šumava s tím, že je přesvědčen o tom, že Nejvyšší správní soud shledá jeho kasační stížnost důvodnou“. Uloženou sankci považoval stěžovatel za nepřiměřeně tvrdou, neboť nebyly zkoumány okolnosti případu, ale žalovaným rozhodnutím byla potvrzena jen sankce v maximální výši uložená rozhodnutím žalovaného. Konstatoval, že předložil soudu též stanoviska ve věci žalovaným tvrzeného narušení biokoridoru řeky Řezné a neopodstatněného setrvání na stanovisku žalovaného ohledně nutnosti odstranění těchto navážek. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek Městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Podáním ze dne 22. 11. 2005 doplněným podáním ze dne 10. 5. 2006 požádal o odkladný účinek kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 4 As 25/2006, kasační stížnosti odkladný účinek přiznal.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný zpochybnil tvrzení stěžovatele o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel opakovaně porušoval zákon o ochraně přírody a krajiny jak pokračováním v navážkách na pozemek parc. č. 21/1 v kat. ú. D., tak neplněním opatření opakovaně mu ukládaného rozhodnutími orgánu ochrany přírody podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Lhůta pro odstranění navážky do 31. 5. 2003 byla v pořadí již třetí lhůtou stanovenou orgány ochrany přírody pro odstranění neoprávněně založené a neustále rozšiřované navážky, avšak stěžovatel ani tentokrát pravomocně uložené opatření k nápravě nesplnil a naplnil tím opět skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Na tuto skutečnost nemohou mít žádný vliv případné změny postojů správy nebo stavebního úřadu (Městský úřad v Železně Rudě), k nimž došlo po právní moci rozhodnutí žalovaného zejména vydáním dalšího rozhodnutí správním orgánem I. stupně dne 27. 1. 2005, zn. 71-Su/1604 b/04, s tím, že podle tohoto citovaného rozhodnutí bude přebytečná výkopová zemina odstraněna na řízenou skládku, když po ukončení terénních úprav zajistí stavebníci (manželé S.) pozemek proti dalšímu navážení zeminy a sutě a osejí ho travní směsí. I kdyby neoprávněně navážky byly stěžovateli dodatečně povoleny, stále platí, že je měl dle pravomocného rozhodnutí do 31. 5. 2003 odstranit, což neučinil, za což byl potrestán uložením pokuty ve výši 50 000 Kč. Žalovaný ve svém rozhodnutí netvrdil nic o narušení biokoridoru řeky Řezné, pouze uvedl, že stěžovatel neoprávněně navezl výkopovou zeminu na již zmíněný pozemek v údolní nivě toku Řezná, čímž došlo k nedovolené změně dochovaného stavu přírody v chráněné krajinné oblasti Šumava. Skutečnost, že předmětný pozemek leží v údolní nivě toku Řezná, je objektivní skutečnost, kterou nemůže popřít ani stěžovatel. K případné změně územního plánu města Železná Ruda ve vztahu k využití navážky k zastavění žalovaný uvedl, že tyto následné

případné změny nemohly mít právní či věcný vliv na rozhodnutí žalovaného a rozsudek soudu. Argumentace stěžovatele uplatněná při jednáních soudu, která se týká legalizace navážek, nemohla mít na skutkový stav věci žádný vliv. Stěžovatel sice podal návrh na obnovu řízení, ukončeného rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2002, č. j. 510/1699/02/TP, ve kterém byla stěžovateli uložena podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny povinnost odstranit do 31. 5. 2003 neoprávněnou navážku ze zmíněného pozemku, za což byl sankcionován rozhodnutím žalovaného, avšak o tomto návrhu rozhodlo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 16. 2. 2006, č. j. 117/510/2006, tak, že správní řízení se neobnovuje. Vzhledem k tomu, že v případě výše zmíněného jednání stěžovatele, sankcionovaného rozhodnutím žalovaného, se jednalo o pokračování v protiprávní činnosti a o opakované nesplnění uloženého opatření, není výše uložené pokuty nepřiměřeně tvrdá, a proto výtka stěžovatele vůči části rozsudku městského soudu, který řeší tuto otázku, byla nedůvodná. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že kasační stížnost nebyla důvodná (§ 109 odst. 2, 3, § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, (dále jen „s. ř. s.“).

Předně je nutné konstatovat, že stěžovatelem uvedené důvody kasační stížnosti z hlediska jejich obsahu nelze podřadit pod nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tj. pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné právní posouzení totiž spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je vybrána nesprávná právní norma, popřípadě je sice vybrána správná právní norma, ale je nesprávně vyložena nebo aplikována. Z tohoto důvodu nelze námitku týkající se zjištění stavu věci podřadit pod důvod kasační stížnosti zahrnující nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, jak to stěžovatel v podstatě v kasační stížnosti učinil. Námitky stěžovatele uvedené v kasační stížnosti je třeba považovat za důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když porušení povinnosti správních orgánů vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 46 a § 3 odst. 4 správního řádu) je možné považovat za vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, ze které správní orgán v napadaném rozhodnutí vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného, přičemž pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud rozhodující ve věci napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Za takovou vadu řízení, mající za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného, nemohl Nejvyšší správní soud považovat námitky stěžovatele v kasační stížnosti a jejím doplnění, a to z následujících důvodů.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního vztahu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalovaný proto i při vynaložení veškerého úsilí za účelem spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 46, § 3 odst. 4 správního řádu), které z pohledu principu dobré správy je reálně možné po něm požadovat za účelem naplnění zásady naplnění materiální pravdy, nemohl při svém rozhodování přihlížet k jinému řízení, tj. k již zmíněnému správnímu řízení vedeném u stavebního úřadu Městského úřadu v Železné Rudě, a nemohl ani zohlednit zmíněné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 1. 2005, zn. 71-Su/1604 b/04, jehož předmětem bylo vydání souhlasu s provedením terénních úprav na pozemku parc. č. 21/1 v kat. ú. D. u Železné Rudy. A to jednoduše proto, že v době rozhodování žalovaného takové správní řízení nebylo vedeno a citované rozhodnutí neexistovalo.

Avšak i kdyby tomu tak bylo, nemohla by tato skutečnost mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, protože by se nemohla zpětně „zhojit“ protiprávnost jednání stěžovatele, které kvalifikoval žalovaný jako přestupek podle § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 50 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že neuvede poškozenou část přírody, chráněnou dle tohoto zákona do původního stavu nebo nesplní opatření k nápravě tohoto stavu podle § 86 či přiměřená náhradní opatření podle § 67 odst. 4 uvedeného zákona. Mezi stěžovatelem a žalovaným nebylo sporu o tom, že přestupek byl spatřován v tom, že stěžovatel nesplnil povinnost odstranit neoprávněnou navážku na výše zmíněném pozemku ve lhůtě do 31. 5. 2003, přičemž tato povinnost mu byla uložena předchozím pravomocným rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 7. 8. 2002, zn. 71-Su/1732/2002 b, potvrzeného v odvolacím řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 10. 2002, č. j. 510/1699/02/Tp-O33/02, (dále jen „rozhodnutí podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny“). Podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní částí přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany a přírody. Proto při zjišťování protiprávnosti jednání jako objektivní stránky zmíněného přestupku z hlediska naplnění jeho skutkové podstaty, byl žalovaný povinen v řízení o přestupku pouze zjišťovat, zda stěžovatel splnil ve lhůtě stanovené mu rozhodnutím podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny odstranit navážku z uvedeného pozemku. Vycházel při tom z již zmíněného pravomocného rozhodnutí, vydaného podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž s ohledem na princip právní jistoty, presumpci správnosti správního aktu a na princip materiální právní moci nelze jeho zákonnost ze zpětným účinkem zpochybnit existencí jiného později vydaného rozhodnutí (zmíněné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 1. 2005, zn. 71-Su/1604 b/04, kterým byl vydán souhlas s provedením terénních úprav na zmíněném pozemku), vydaném dne 27. 1. 2005 správním orgánem I. stupně, tedy téměř 2 roky poté, co uplynula lhůta pro odstranění navážky, stanovená zmíněným pravomocným rozhodnutím podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto nemohla zpochybnit tuto zákonnost rozhodnutí žalovaného ani námitka stěžovatele vznesená u jednání městského soudu a potažmo i v kasační stížnosti o existenci stavebního řízení, jehož předmětem je „legalizace navážek schválením terénních úprav“, když v době vydání rozhodnutí žalovaného toto řízení vedeno nebylo a navíc rozhodnutí v takovém řízení vydané (dodatečné povolení terénních úprav) by vzhledem k principu formální a materiální právní moci nemohlo ovlivnit se zpětnou účinností zákonnost rozhodnutí žalovaného. Rovněž tak z důvodu týkajícího se zákonného vymezení skutkové podstaty zmíněného přestupku nemohl mít význam poukaz stěžovatele na obsah dopisu správního orgánu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava ze dne 2. 9. 2002, podle kterého pozemek, na němž se nachází navážka, není součástí biokoridoru územního systému ekologické stability krajiny. Existenci povinnosti, jejíž nesplnění mělo za následek vznik odpovědnosti stěžovatele za shora zmíněný přestupek (§ 87 odst. 3 písm. e) a § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny) totiž zákonná úprava neváže na zodpovězení otázky, zda uvedený pozemek je či není součástí „biokoridoru územního systému ekologické stability krajiny“.

Na zákonnost rozhodnutí žalovaného nemohla mít vliv bez dalšího samotná skutečnost, že stěžovatel podal návrh na obnovu řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Návrh na tuto obnovu řízení podal stěžovatel

dne 17. 1. 2006, tedy v době po vydání rozhodnutí žalovaného. Proto i s ohledem na výše zmíněné ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohla mít tato skutečnost zpětně vliv na zákonnost jak rozhodnutí žalovaného, tak i na rozhodnutí městského soudu.

Rovněž jako nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele, týkající se údajné vady řízení spočívající v tom, že „skutková podstata, z níž správní orgán v napadaném rozhodnutí vycházel, je v rozporu s obsahem spisu“. Stěžovatel tento rozpor nijak v kasační stížnosti nekonkretizoval a Nejvyšší správní soud takovou vadu řízení, pro kterou by měl městský soud ex officio podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit rozhodnutí žalovaného, z obsahu spisu a rozhodnutí žalovaného postupem podle § 109 odst. 3 s. ř. s. nezjistil.

Konečně Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele o nepřiměřené tvrdosti výše uložené sankce za spáchaný přestupek. Městský soud správně dospěl k závěru, že uložení sankce za zmíněný přestupek v maximální zákonem stanovené výši odpovídalo charakteru jednání stěžovatele a okolnostem případu, a to „s ohledem na několikaleté opakování protiprávního chování žalobce na jedné straně a na straně druhé z něho plynoucí ignorance rozhodování správních orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny“. Jak již správní orgán I. stupně a dále i žalovaný v rozhodnutí o přestupku uvedly, byla stěžovateli uložena pokuta na samé horní hranici možné sazby s přihlédnutím ke skutečnosti, že se jednalo o opakovaný přestupek, neboť uložení nápravných opatření, týkajících se odstranění navážky, bylo vydáno již rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze 22. 9. 1999, č. j. 71-Su/945/99 b, a dále rozhodnutím tohoto správního orgánu ze dne 7. 8. 2002, č. j. 71-Su/1732/2002 b, přičemž ani v jednom z těchto případů nebylo provedeno splnění nápravných opatření a navážka byla dále objemově a plošně zvětšována. Tato předchozí rozhodnutí nelze vzhledem k jejich právní závaznosti zpochybňovat, když takové pochybnosti nevyplynuly z obsahu rozhodnutí městského soudu a z kasační stížnosti, přičemž je Nejvyšší správní soud nezjistil ani z obsahu správního spisu.

Nejvyšší správní soud neshledal napadaný rozsudek krajského soudu nezákonným, přičemž nezjistil vady správního řízení, v němž bylo rozhodnutí žalovaného vydáno (§ 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.), a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto neměl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení dle obsahu spisu nevznikly.

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu

