



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobce: **Zemědělské družstvo Dub nad Moravou**
sídlem Tovačovská 190, Dub nad Moravou
zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem
sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2018, č. j. 22680/2018-MZE-17221,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 3. 5. 2018, č. j. 22680/2018-MZE-17221, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku v 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Tomáše Vymazala, sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský rozhodnutím ze dne 31. 1. 2017, č. j. UKZUZ 007074/2017, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 79g odst. 1 písm. g) ve spojení s § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, v návaznosti na čl. 55 a 31 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS. Přestupku se dopustil tím, že v roce 2015 a 2016 opakovaně aplikoval na půdních blocích nacházejících se v ochranném pásmu vodního zdroje II. stupně podzemních vod (dále jen „OPVZ“) přípravky na ochranu rostlin v rozporu s rozhodnutími o jejich povolení, které měly omezení z hlediska použití v OPVZ, a to na celkové výměře 2 929,29 ha. Za spáchaný přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2017, č. j. 32699/2017-MZE-17221, zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání. Shledal nedostatky ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí a neúplnost spisového materiálu.
3. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 30. 11. 2017, č. j. UKZUZ 099733/2017, upravil výrok svého rozhodnutí tak, že jednotlivé dílčí útoky vymezil v přílohách č. 1 a 2 rozhodnutí, snížil celkovou výměru ošetřené plochy na 2 727,42 ha a uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč.
4. Ke druhému odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že v uvozovací části výroku rozhodnutí slova „*ve znění pozdějších předpisů*“ nahradil slovy „*ve znění účinném do 30. 11. 2017*“; v první větě výrokové části rozhodnutí za uvozovací větou před slova „*účastníku řízení*“ vložil slova „*podle § 79g odst. 2 zákona*“; v prvním odstavci výrokové části rozhodnutí na druhém řádku slova „*podle § 79g odst. 2 zákona*“ nahradil slovy „*podle § 79g odst. 1 písm. g) zákona*“. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce namítal, že žalovaný nevypořádal všechny námítky vznesené v průběhu správního řízení, neboť pouze odkázal na své přechozí rozhodnutí ve věci. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné a nesrozumitelné.
6. Žalovaný rovněž nezohlednil novelu zákona o rostlinolékařské péči a neaplikoval zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), přestože tento zákon je pro žalobce příznivější.
7. Dále žalobce namítal, že byla porušena zásada dvojího přičítání tím, že podle správních orgánů měly být přípravky na ochranu rostlin aplikovány opakovaně na celkové výměře 2 727,49 ha. Uváděná výměra však není skutečná velikost obhospodařovaných pozemků, na kterých byly látky aplikovány. Jedná se o součet výměr obhospodařovaných pozemků za oba roky, který je násoben počtem aplikací na předmětných půdních blocích.
8. Žalobce se neztotožňuje se závěry žalovaného, že půdní bloky, na kterých byly přípravky na ochranu rostlin aplikovány, spadaly do ochranného pásma vodního zdroje. Má za to, že pásma hygienické ochrany vymezená v roce 1983 nelze považovat za ochranná pásma vodního zdroje ve smyslu § 30 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých

zákonů (vodní zákon). Pásma hygienické ochrany byla zrušena novelou zákona č. 14/1998 Sb., a nestala se z nich na základě této novely ochranná pásma vodního zdroje.

9. Správní orgány nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V řízení nebylo prokázáno, že všechny půdní bloky spadají do OPVZ. Správní orgán I. stupně měl na základě správního spisu dospět k závěru, že do pásma hygienické ochrany nemohou spadat půdní bloky č. 8202, 8203/3, 8203/4. Podle přílohy rozhodnutí jsou tyto půdní bloky ochranným pásmem zasaženy minimálně, a to na hranicích půdního bloku, přičemž dle rozhodnutí o stanovení ochranného pásma vedou hranice pásma po hranicích půdních bloků. Mapy, které jsou přílohou rozhodnutí o stanovení pásma hygienické ochrany, nejsou dostatečně podrobné a správnost jejich překreslení do Veřejného registru půdy (dále také jen „databáze LPIS“), ze kterého správní orgán I. stupně vycházel, není ověřena. Žalovaný uznal, že u půdních bloků č. 8202, 8203/3, 8203/4 existují pochybnosti ohledně míry jejich překryvu s ochranným pásmem vodního zdroje, ovšem nepřizpůsobil tomu výrok napadeného rozhodnutí. Výrok napadeného rozhodnutí je proto v rozporu s odůvodněním.
10. Správní orgány rovněž chybně vyměřily plochu překryvu ochranného pásma vodního zdroje u půdních bloků č. 6605/1, 6505 a 6502. Vycházely z databáze LPIS, ovšem ta není závazná, ani přesná.
11. Závěrem žalobce namítal, že uloženou pokutu ve výši 250 000 Kč nelze považovat za přiměřenou. Správní orgány měly zohlednit, že aplikace přípravků na ochranu rostlin se neprojeví na kvalitě a jakosti vod, jakož i skutečnost, že žalobce se přestupku dopustil poprvé. Správní orgány rovněž nedostatečně zohlednily majetkovou situaci žalobce.
12. Navrhl proto, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že databáze LPIS, ze které vycházel, není zcela přesná. Správní orgány vždy porovnávají údaje v databázi s údaji uvedenými v rozhodnutí o vymezení ochranných pásem vodních zdrojů. Protiprávní činnost žalobce byla takového rozsahu, že ani případné drobné nesrovnalosti vymezení dotčeného území nemohou mít vliv na výrok o vině žalobce a na výši uložené pokuty.
14. Odkazy žalovaného na předchozí rozhodnutí nezpůsobují nepřezkoumatelnost. Žalovaný reagoval na všechny odvolací námitky a neshledal důvod odchytil se od svého předchozího názoru.
15. Při stanovení výše pokuty správní orgány přihlédly ke všem relevantním skutečnostem. Vzhledem k rozsahu protiprávní činnosti žalobce je pokuta uložena v jedné čtvrtině maximální zákonné sazby přiměřená a zohledňuje majetkové poměry žalobce.
16. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

17. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrval na svých žalobních námitkách. Doplnil, že může být uznán vinným z přestupku pouze v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce přípravky na ochranu rostlin uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně aplikoval, nikoliv však na území ochranného pásma vodního zdroje.

Správní orgány při ukládání trestů nezohlednily žádné polehčující okolnosti. Navrhl proto moderaci uložené pokuty.

V. Posouzení věci soudem

18. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
19. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
20. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
21. Ze správního spisu vyplývá následující skutkový stav. Žalobce je právnickou osobou podnikající v oboru zemědělství. Při kontrole (č. PRK 160538, č. j. UKZUZ 056345/2016) provedené správním orgánem I. stupně ve dnech 18. 5. až 8. 6. 2016 bylo z databáze LPIS zjištěno, že žalobce hospodář na půdních blocích, které se nacházejí v ochranném pásmu vodního zdroje II. stupně podzemních vod – „Vodní zdroj pro Olšany, Dubany a Hrdibořice“. Z předložené záznamní povinnosti používaných přípravků na ochranu rostlin za období 1. 1. 2015 až 17. 5. 2016 bylo zjištěno, že žalobce aplikoval opakovaně na půdních blocích nacházejících se v OPVZ přípravky na ochranu rostlin, které jsou z použití na těchto půdních blocích vyloučeny.
22. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [bod V. A) rozsudku]. Poté hodnotil námitku, že ve věci měl být aplikován zákon o přestupcích [bod V. B) rozsudku] a námitku právní kontinuity pásma hygienické ochrany [bod V. C) rozsudku]. Závěrem posuzoval námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu [bod V. D) rozsudku] a námitku nepřiměřené výše uložené pokuty, vč. moderačního návrhu [bod V. E) rozsudku].

V. A) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

23. Žalobce v podané žalobě uplatnil mj. námitku nepřezkoumatelnosti, proto se soud nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalovaného způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).

V. A. 1 Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

24. Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ve skutečnosti, že žalovaný nevypořádal všechny námitky vznesené v průběhu správního řízení. Konkrétně odkázal na vyjádření ze dne 16. 1. 2017, ze dne 28. 8. 2017 a na námitky vznesené v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 31. 01. 2017, č. j. UKZUZ 007074/2017. Za nedostatečné považuje odkazy žalovaného na jeho první rozhodnutí ve věci ze dne 1. 6. 2017.

25. Soud k námitce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů připomíná, že správní orgán je povinen rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit a vypořádat se s argumentací uplatněnou účastníkem řízení. Z rozhodnutí musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodující a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je dána tehdy, není-li z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013, č. j. 5 Afs 44/2012-19). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou účastníka řízení, pokud proti jeho tvrzení postaví vlastní právní názor, v jehož konkurenci vznesené námitky jako celek neobstojí.
26. Soud konstatuje, že žalovaný dostal požadavku na řádné a přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí se vypořádal s námitkou neexistence ochranného pásma vodního zdroje na obhospodařovaných půdních blocích, s námitkou právního zakotvení těchto pásem (zejm. str. 8) i s námitkou, že vytýkaným jednáním nedošlo ke škodlivým následkům (str. 9). Vyjádřil se rovněž k podkladům rozhodnutí, k přesnosti mapových podkladů (zejm. str. 9) i k aplikaci zákona o přestupcích (str. 7). Z rozhodnutí je seznatelné, kterou argumentaci žalobce považoval žalovaný za důvodnou a kterou nikoliv, resp. z jakých důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nelze spatřovat ani ve skutečnosti, že žalovaný u dílčích námitkách pouze odkázal na své předchozí zrušující rozhodnutí. Řízení, z něhož správní rozhodnutí vzešlo, je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že správní řízení představuje až do vydání konečného rozhodnutí ve věci jeden celek. Je proto přípustné, aby žalovaný při vypořádání totožných odvolacích námitkách (zejm. na stranách 6 - 8 rozhodnutí) odkázal na své první rozhodnutí ze dne 1. 6. 2017, v němž se již dříve s totožnými námitkami žalobce vypořádal. Ostatně žalobce s odůvodněním napadeného rozhodnutí v podané žalobě obsáhle polemizuje, z čehož je zřejmé, že důvody pro nevyhovění jeho odvolacím námitkám pochopil.
27. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak není důvodná.

V. A. 2 Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost

28. Žalobce dále upozorňoval na nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, která podle něj spočívá v tom, že žalovaný uznal jeho argumentaci, že půdní bloky č. 8202, 8203/3 a 8203/4 nejsou zasaženy ochranným pásmem vodního zdroje, ovšem nepřizpůsobil tomu výrokovou část svého rozhodnutí.
29. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2017 dovedl odpovědnost žalobce za aplikaci škodlivých přípravků v ochranném pásmu vodního zdroje i na zmiňovaných půdních blocích. Z přílohy č. 1 a č. 2 prvostupňového

rozhodnutí vyplývá, že půdní bloky č. 8202, 8203/3 a 8203/4, na kterých žalobce aplikoval přípravky v roce 2015 a 2016, se nacházejí v ochranném pásmu vodního zdroje na plochách o velikosti 0,76 ha, 0,02 ha a 0,04 ha; celkem tedy na ploše 0,82 ha.

30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolací námitce, že ochranné pásmo vodního zdroje je vedeno souběžně s hranicí půdních bloků a že údaje o zasažení předmětných půdních bloků OPVZ z databáze LPIS nejsou přesné, uvedl na straně 9 napadeného rozhodnutí následující: *„Odvolací orgán si je současně vědom toho, že pokud o některých (byť marginálních) skutkových okolnostech případu existují pochybnosti, musí být takové okolnosti zohledněny ve prospěch pachatele. Proto odvolací orgán má za to, že při stanovení výše pokuty není nutno zohlednit nepovolenou aplikaci přípravků provedenou v minimálním rozsahu v rámci překryvu dne 10. 5. 2015 na půdním bloku 8203/3, a další nepovolené aplikace přípravků provedené v minimálním rozsahu v rámci překryvu ve dnech 17. a 19. 4. 2016 na půdních blocích 8202, 8203/3 a 8203/4.“* Z výše uvedené citace je zřejmé, že žalovaný uznal argumentaci žalobce, že o existenci OPVZ na těchto půdních blocích existují pochybnosti, proto v souladu se zásadou *in dubio pro reo* zohlednil tyto pochybnosti ve prospěch žalobce. Konstatoval, že nepovolená aplikace přípravků na půdních blocích 8202, 8203/3 a 8203/4 nemá být zohledněna při určení výše pokuty. Poté uzavřel, že u *„nezohledněných půdních bloků se však jedná o aplikace provedené pouze na souhrnné výměře zhruba 2,5 hektaru z celkové výměry 2727,42 hektarů, na které byla zjištěna protiprávní aplikace použitých přípravků. Vzhledem k této skutečnosti odvolací orgán neshledal důvod k dalšímu snížení vyměřené pokuty.“* (str. 9 napadeného rozhodnutí).
31. Soud se ztotožňuje se žalobcem, že pokud žalovaný uznal argumentaci uplatněnou v odvolání a konstatoval, že na půdních blocích č. 8202, 8203/3 a 8203/4 nebyla bez pochybností prokázána existence OPVZ, byl povinen tomuto svému závěru přizpůsobit i výrokovou část rozhodnutí, tj. částečně změnit výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vyjmout předmětné půdní bloky z přílohové části prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný však pouze konstatoval, že vynětí této nepatrné výměry (0,82 ha) připadající na předmětné půdní bloky nebude mít vliv na výši uložené pokuty. Přestože by se tedy podle žalovaného zmenšení celkové výměry zasažené aplikací škodlivých přípravků nepromítlo do výše pokuty (s čímž by v obecné rovině bylo možné souhlasit), mělo být důvodem pro úpravu přílohy č. 1 a 2, které tvoří součást výroku prvostupňového správního rozhodnutí. Zůstala-li výroková část prvostupňového rozhodnutí ohledně vymezení pozemků zasažených škodlivou aplikací v napadeném rozhodnutí nezměněna (bylo potvrzeno spáchání přestupku na všech půdních blocích vyjmenovaných v přílohách prvostupňového rozhodnutí), rozchází se předmětná část odůvodnění napadeného rozhodnutí (zejm. strana 9 napadeného rozhodnutí) s výrokovou částí. Přestože se jedná o marginální plochu (0,82 ha), vede rozpor výroku s odůvodněním k částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004-55, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, č. j. 10 Ca 378/2006-31). Jedná se přitom o vadu řízení, k níž je soud povinen přihlížet i z úřední povinnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
32. Přestože byla konstatována částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, soud se v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, zabýval ostatními

žalobními námitkami, neboť má za to, že se jedná o otázky oddělitelné, které samy o sobě mohou být předmětem soudního přezkumu.

V. B) Namítané pochybení při neaplikaci zákona o přestupcích

33. Žalobce namítal, že žalovaný ve výroku rozhodnutí nezohlednil novelizaci zákona o rostlinolékařské péči provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., která byla přijata v souvislosti s přijetím zákona o přestupcích. Měl být aplikován zákon o přestupcích, neboť jeho úprava je pro žalobce příznivější.
34. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 5. 2018, tj. za účinnosti zákona o rostlinolékařské péči, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. a zákona o přestupcích. Podle § 112 odst. 1 zákona o přestupcích účinného v době vydání napadeného rozhodnutí platí: *„Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“* Podle odst. 4 uvedeného ustanovení se zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních zákonů.
35. Z uvedeného je zřejmé, že se v předmětném správním řízení měl aplikovat zákon o přestupcích pouze v případě, že by to bylo pro žalobce příznivější. Žalobce má za to, že úprava přestupkového zákona je příznivější při ukládání trestů, upuštění od nich, zániku trestnosti apod.
36. Správní orgány při ukládání sankce vycházely z § 79i odst. 2 zákona o rostlinolékařské péči, ve znění účinném do 30. 6. 2017, podle kterého se při určení výměry sankcí právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Správní orgán I. stupně při ukládání trestu zohlednil majetkovou situaci žalobce, povahu a závažnost spáchaného přestupku, rozsah aplikace nepovolených přípravků i přitěžující okolnosti. Přestože správní orgán I. stupně při ukládání sankce postupoval podle zákona o rostlinolékařské péči, zohlednil tatáž kritéria, jaká obsahuje § 37 přestupkového zákona, jehož aplikace se žalobce dovolává. Je tak zřejmé, že právní úprava obsažená v § 37 přestupkového zákona není z hlediska určení druhu a výměry trestu pro žalobce příznivější než aplikace § 79i odst. 2 zákona o rostlinolékařské péči. Ostatně žalobce ani neuvedl žádná konkrétní hlediska či okolnosti, které by svědčily o tom, že aplikace přestupkového zákona by v tomto ohledu pro něj byla příznivější.
37. Soud neshledává právní úpravu zákona o přestupcích příznivější ani ve vztahu k institutu upuštění od trestu. I v tomto ohledu je ustanovení § 79i odst. 1 zákona o rostlinolékařské péči (ve znění účinném do 30. 6. 2017) aplikované správními orgány obdobného znění jako § 21 odst. 1 přestupkového zákona.
38. V právní úpravě trestů za přestupek, jehož se žalobce dopustil, nedošlo k podstatným změnám oproti právní úpravě účinné v době spáchání přestupku. Žalobce se porušením § 49 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči dopustil přestupku podle § 79g odst. 1 písm. g) zákona o rostlinolékařské péči, za který mu byla uložena pokuta podle § 79g odst.

2 zákona o rostlinolékařské péči ve výši 250 000 Kč. V obsahu těchto ustanovení k žádné příznivější změně nedošlo. Pouze došlo k přesunu předmětného přestupku do § 79g odst. 1 písm. o) zákona o rostlinolékařské péči, změně názvosloví a navýšení maximální pokuty za spáchaný přestupek z 1 000 000 Kč na 4 000 000 Kč. Nelze proto hovořit o příznivější právní úpravě.

39. Naproti tomu právní úpravu obsaženou v § 44 zákona o odpovědnosti o mimořádném snížení výměry pokuty za přestupek by bylo v zásadě možné považovat za ustanovení, které je pro pachatele příznivější, neboť dříve platná právní úprava uložení pokuty pod dolní hranicí sazby stanovené zákonem neumožňovala. Jelikož se však žalobce využití tohoto mimořádného institutu v řízení před správními orgány nedomáhal, neměl žalovaný povinnost v odůvodnění svého rozhodnutí vyložit, zda podle jeho názoru byl důvod pro aplikaci tohoto ustanovení a jak využil svého diskrečního oprávnění založeného citovaným ustanovením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018-45).
40. Příznivější právní úpravu lze rovněž shledat v případě možnosti podmíněného upuštění od uložení správního trestu podle § 42 zákona o přestupcích. Touto právní úpravou se však žalovaný zabýval a dospěl k závěru, že institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu vzhledem ke svému charakteru není použitelný na přestupek spáchaný žalobcem.
41. Námitka proto není důvodná.

V. C) Námitka právní kontinuity pásma hygienické ochrany

42. Žalobce dále namítal, že neexistuje právní kontinuita pásma hygienické ochrany vymezeného podle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon z roku 1973“), a ochranného pásma vodního zdroje podle zákona č. 254/2001 Sb.
43. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce hospodařil a současně aplikoval přípravky na půdních blocích, které jsou podle správních orgánů zahrnuty do ochranného pásma vodního zdroje. Konkrétně jde o ochranné pásmo vodního zdroje Olšany, Dubany a Hrdibořice.
44. Pásma hygienické ochrany byla vymezena rozhodnutím Odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství okresního národního výboru v Prostějově ze dne 17. 1. 1984, č. j. 1577/83-Př. Na základě tohoto rozhodnutí jsou ochranná pásma v současnosti zakreslena do databáze LPIS. Uvedené rozhodnutí bylo vydáno podle § 19 vodního zákona z roku 1973. Podle odst. 1 tohoto ustanovení *„ochrannými pásmy se pro účely tohoto zákona rozumějí území stanovená k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů povrchových nebo podzemních vod určených pro zásobování pitnou vodou (dále jen „vodní zdroj“)“*. Podle odst. 2 *„ochranná pásma se dělí na ochranná pásma prvního stupně, která slouží k ochraně vodního zdroje v bezprostředním okolí jímacího nebo odběrného zařízení, a ochranná pásma druhého stupně, která slouží k ochraně vodního zdroje v územích stanovených vodohospodářským orgánem tak, aby nemohlo dojít k ohrožení jeho vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti.“*
45. Vodní zákon z roku 1973 byl zrušen s účinností od 1. 1. 2002 vodním zákonem. Podle § 127 odst. 1 vodního zákona, které je součástí jeho přechodných ustanovení, práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li

tento zákon jinak. Ve vztahu k ochranným pásmům vodní zákon žádnou speciální úpravu nestanovil.

46. Z citovaného § 127 odst. 1 vodního zákona je zřejmé, že vodní zákon ochranná pásma stanovená podle § 19 vodního zákona z roku 1973 neruší, nemění, ani se jich jiným způsobem nedotýká. Naopak zakotvuje zásadu, že práva a povinnosti založené na základě dříve stanovených ochranných pásem zůstávají zachovány. To současně znamená, že na ochranná pásma stanovená do té doby podle § 19 vodního zákona z roku 1973 je nutno pohlížet jako na ochranná pásma vodních zdrojů zakotvená ve vodním zákoně (srov. též důvodovou zprávu k vodnímu zákonu dostupnou z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=688&ct1=0>).
47. Témuž závěru odpovídá rovněž smysl a účel ochranných pásem. Ta byla vodoprávními úřady zřizována zejména jako důsledek veřejného zájmu na ochraně vodních zdrojů pitné vody. Nelze rozumně předpokládat, že by bylo úmyslem a záměrem zákonodárce při přijímání vodního zákona zcela odhlédnout od existence ochranných pásem stanovených do té doby podle § 19 vodního zákona z roku 1973, resp. nastolit stav, v němž by ustanovení vodního zákona, v nichž se pracuje s pojmem „ochranné pásmo vodních zdrojů“, na ochranná pásma dle § 19 vodního zákona z roku 1973 nedopadala.
48. Z porovnání obou právních úprav je patrné, že ochranná pásma vymezená podle vodního zákona z roku 1973 byla stanovována v zásadě ze stejných důvodů a za stejným účelem jako ochranná pásma podle současného vodního zákona. Jedná se obsahově o tentýž právní institut, ať už je označován dle vodního zákona z roku 1973 jako ochranné pásmo (§ 19) nebo dle současného vodního zákona jako ochranné pásmo vodního zdroje (§ 30 odst. 1).
49. Shora uvedené závěry podporuje i znění novely vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb. Ten v Čl. II bodu 2. (Přechodná ustanovení) uvádí, že ochranná pásma stanovená podle dosavadních právních předpisů se považují za ochranná pásma stanovená podle § 30 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Zákonodárce za situace, kdy došlo uvedenou novelou ke změně formy pro vznik ochranného pásma, výslovně uvedl, že ochranná pásma stanovená podle dosavadních právních předpisů (tedy jak ochranná pásma vodních zdrojů stanovená dle § 30 vodního zákona ve znění účinném do té doby, tak ochranná pásma stanovená dle § 19 vodního zákona z roku 1973) se považují za ochranná pásma stanovená novým postupem, tedy formou opatření obecné povahy.
50. Legislativní způsob, jakým zákonodárce nastavil v § 127 odst. 1 vodního zákona právní kontinuitu práv a povinností založených a vyplývajících rovněž z individuálních správních aktů (zde rozhodnutí vodoprávních úřadů o stanovení ochranných pásem) vydaných za účinnosti vodního zákona z roku 1973, je logický, pochopitelný a dostatečně srozumitelný. Není určující, že v rozhodnutích vodoprávních úřadů dle § 19 vodního zákona z roku 1973 byla ochranná pásma v řadě případů nazývána pásmy hygienické ochrany. Jedná se toliko o formálně rozdílné označení téhož právního institutu.
51. Soud proto uzavírá, že ochrannými pásmy vodního zdroje ve smyslu § 30 vodního zákona je nutno rozumět rovněž ochranná pásma stanovená podle § 19 vodního zákona z roku 1973 (shodně viz rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 1. 2014, č. j. 30 A 123/2012-51, nebo Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2017, č. j. 29 A 150/2015-73). Je nepochybné, že zrušení vodního zákona z roku 1973 nemělo vliv na platnost stávajících

ochranných pásem, která se nově označují jako ochranná pásma vodních zdrojů, a nebyla tak narušena jejich právní kontinuita (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2018, č. j. 6 As 13/2018-24).

52. K uvedenému soud dodává, že výklady odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 12. 2010 založené ve správním spise nejsou právně závaznými a nejedná se o právní normy. Takto k nim ostatně přistupoval i žalovaný, což výslovně uvedl v rozhodnutí ze dne 1. 6. 2017.

53. Námitka tak není důvodná.

V. D) Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu

54. Žalobce dále namítal, že skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně. Z porovnání podkladů založených ve spise a z veřejně přístupné databáze LPIS podle něj vyplývá, že půdní bloky č. 6605/1, 6505 a 6502 nejsou zasaženy ochranným pásmem ve výměře uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tvrdil rovněž, že ve výrokové části byla chybně stanovena celková výměra pozemků zasažených škodlivou aplikací.

55. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgány při posouzení, zda se půdní bloky nacházejí v ochranném pásmu vodního zdroje, vycházely z rozhodnutí Odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství okresního národního výboru v Prostějově ze dne 17. 1. 1984, č. j. 1577/83-Př, a z mapové přílohy k tomuto rozhodnutí. Dále zohlednily údaje z databáze Veřejného registru půdy (dostupné z <http://eagri.cz/public/app/lpisext/lpis/verejny2/plpis/>).

56. Z Protokolu o kontrole, informativního výpisu z evidence půdy, ze dne 27. 5. 2016 vyplývá, že půdní blok č. 6502 byl v překryvu ochranného pásma vodního zdroje 15,68 ha, půdní blok č. 6505 v překryvu 17,42 ha a půdní blok č. 6605/1 v překryvu 30,03 ha. Žalobce však tvrdil, že překryvy činily pouze 29,95 ha, 8,60 ha a 14,15 ha.

57. Soud se plně ztotožňuje se správními orgány, že údaje obsažené v databázi LPIS nejsou závazné. Údaje mohou být částečně nepřesné, neboť průběžně dochází k jejich změně a k aktualizaci databáze (viz listina Předložení odvolání proti rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského ze dne 15. 1. 2018). Je proto primárně nutné vycházet z rozhodnutí o vymezení ochranných pásem vodních zdrojů a z přiložených map. Sekundárně lze využít údaje z databáze LPIS.

58. Nahlédnutím do databáze LPIS soud zjistil, že půdní blok č. 6605/1 se rozkládá na větší ploše, než je překryv s OPVZ. V předmětném případě není sporu o tom, že se žalobce dopustil deliktního jednání na předmětném půdním bloku, ani to, že se část půdního bloku nachází v OPVZ. Zbývá tedy určit, zda byl předmětný půdní blok zasažen OPVZ Hrdibořice studny na ploše 29,95 ha, jak tvrdí žalobce, nebo na ploše 30,03 ha, jak uvádí správní orgány. Aplikoval-li však žalobce přípravek na celý půdní blok, což nebylo ve správním řízení ani v podané žalobě zpochybněno, došlo k aplikaci přípravku na celé ploše překryvu půdního bloku a ochranného pásma vodního zdroje bez ohledu na to, zda překryv činil 30,03 ha nebo 29,95 ha.

59. V případě půdního bloku č. 6505 je situace obdobná. Z databáze LPIS vyplývá, že tento půdní blok v celé své ploše pokrývá dvě ochranná pásma vodního zdroje – OPVZ Hrdibořice studny a OPVZ Nenakonice prameniště Nenakonice. Tato dvě ochranná pásma vodního zdroje se na půdním bloku překrývají. Z databáze vyplývá, že OPVZ Hrdibořice studny nepřekrývá půdní blok v celé ploše, ale pouze na ploše 5,57 ha. Ve

zbývající ploše je překryt OPVZ Nenakonice prameniště Nenakonice. Je zřejmé, že aplikoval-li žalobce přípravky na ochranu rostlin na celém půdním bloku č. 6505, aplikoval je rovněž na celém překryvu OPVZ Hrdibořice studny, pro které bylo správní řízení vedeno.

60. Zcela totožná je situace i v případě půdního bloku č. 6502. Z databáze LPIS vyplývá, že i tento půdní blok v celé své ploše (15,66 ha) pokrývá dvě ochranná pásma vodního zdroje – OPVZ Hrdibořice studny a OPVZ Nenakonice prameniště Nenakonice. Z databáze LPIS rovněž vyplývá, že OPVZ Hrdibořice studny nepřekrývá půdní blok v celé ploše (14,12 ha). Ve zbývající ploše je překryt OPVZ Nenakonice prameniště Nenakonice (9,33 ha). I v tomto případě platí, že pokud žalobce aplikoval přípravky na ochranu rostlin na celém půdním bloku, aplikoval je rovněž na celé ploše překryvu OPVZ Hrdibořice studny, pro které bylo správní řízení vedeno.
61. Není tedy sporu o tom, že části předmětných půdních bloků, na nichž byly předmětné přípravky aplikovány, se nacházely v OPVZ Hrdibořice studny. Nepřesnosti při určení skutečné zasažené výměry OPVZ vznikly patrně díky překryvu dvou ochranných pásem tím, že správní orgány započítaly do plochy OPVZ u půdního bloku č. 6505 a č. 6502 jak ochranné pásmo Hrdibořice studny, tak ochranné pásmo Nenakonice prameniště Nenakonice. Údaje, resp. hranice ochranného pásma Hrdibořice studny, se v různých podkladech rozcházejí. Z databáze LPIS vyplývá, že tyto dva půdní bloky nejsou v celé výměře zasaženy ochranným pásmem vodního zdroje Hrdibořice studny. V takovém případě je správní orgán povinen zohlednit pouze výměru zasaženého půdního bloku nacházející se v OPVZ Hrdibořice studny, neboť pouze pro škodlivou aplikaci v rámci tohoto ochranného pásma bylo správní řízení zahájeno. Naopak z mapového podkladu rozhodnutí o vymezení ochranného pásma plyne, že ochranné pásmo vodního zdroje Hrdibořice studny se rozkládá na celé výměře půdních bloků č. 6505 a 6502. Co se týče půdního bloku č. 6605/1, je na správních orgánech, aby vysvětlily, z jakých údajů při určení výměry náležející do OPVZ vycházely.
62. Podle soudu správní orgány správně vycházely ze skutkového stavu ke dni spáchání přestupků. Následná změna v databázi LPIS ve výměře půdních bloků, resp. ploch překryvu půdního bloku a ochranného pásma vodního zdroje nemusí být pro určení zasažené výměry OPVZ na předmětných půdních blocích rozhodná. Správní orgány jsou však povinny započítat pouze překryv půdního bloku s ochranným pásmem Hrdibořice studny, nikoliv s OPVZ Nenakonice prameniště Nenakonice, neboť řízení o správním deliktu bylo zahájeno toliko ve vztahu k ochrannému pásmu Olšany, Dubany a Hrdibořice. V řízení rovněž musí být postaveno najisto (navíc směřuje-li k tomu argumentace účastníka řízení), z jakých podkladů správní orgány při určování zasažené plochy vycházejí, případně proč nelze akceptovat výměru deklarovanou účastníkem řízení. To v daném případě nebylo splněno. Panují-li pochybnosti o přesném zanesení ochranných pásem do databáze LPIS, jeví se soudu žádoucí započítat vždy plochu překryvu menší a předejít tímto postupem případným nesrovnalostem při určení výměry OPVZ nacházejícího se na určitém půdním bloku. Soud si je vědom rozsáhlosti přestupkového jednání žalobce a s tím spojenými vysokými nároky na konkretizování všech zasažených půdních bloků ve výrokové části rozhodnutí. Ani přesto však nelze odhlédnout od požadavku na náležité zjištění skutkového stavu a na přesné vymezení obhospodařovaných pozemků, na nichž došlo k deliktnímu jednání. Žalovaný proto bude

povinen ve vztahu k půdním blokům č. 6605/1, 6505 a 6502 upřesnit, jaké podklady považuje za zásadní pro určení výměry zasažené plochy a z jakých důvodů.

63. K tomu lze doplnit, že překreslení ochranného pásma v databázi LPIS může být nepřesné. Žalobce proto při hospodaření na půdních blocích primárně musí vycházet z rozhodnutí o vymezení OPVZ a přiložených map. Vymezení a ohrazení OPVZ Olšany, Dubany a Hrdibořice stanovené rozhodnutím z roku 1984 je závazné pro všechny osoby obhospodařující pozemky zařazené do tohoto OPVZ a je rozhodujícím prvkem pro vymezení a ohrazení dotčeného OPVZ Olšany, Dubany a Hrdibořice. Není pochyb o tom, že žalobce je povinen počínat si tak, aby k porušení právních povinností nedocházelo. Má tedy povinnost vyvarovat se aplikace nedovolených přípravků na půdních blocích č. 6605/1, 6505 a 6502. Jak totiž zřetelně vyplývá z databáze LPIS i z mapového podkladu z roku 1983, předmětné půdní bloky významně zasahují do ochranného pásma vodního zdroje Hrdibořice studny. Informace týkající se ochranných pásem vodního zdroje byly žalobci dostupné v databázi LPIS a na „Portálu farmáře“. S těmito informačními zdroji přitom žalobce s ohledem na svou činnost musel fakticky pravidelně pracovat, tudíž se nejen mohl, ale současně i musel seznámit s informacemi tam uvedenými (srov. přim. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2017, č. j. 29 A 150/2015-73).
64. Soud přisvědčil žalobci rovněž v tom, že správní orgány pochybily při určení celkové výměry plochy, na které žalobce škodlivé přípravky aplikoval. Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí uvedl, že žalobce aplikoval přípravky na celkové výměře 2 727,42 ha. Celkovou zasaženou výměru správní orgán I. stupně určit tak, že provedl součet výměr obhospodařovaných pozemků za roky 2015 (zasaženo 21 půdních bloků) a 2016 (zasaženo 18 půdních bloků), který vynásobil počtem aplikací jednotlivých přípravků. Takto zvýšená výměra zohledňující počet aplikací přípravků a četnost zasažení jednotlivých půdních bloků sice může být relevantní při zvažování výše sankce za předmětný správní delikt (neboť může příhodně zohledňovat závažnost deliktního jednání), ovšem neodpovídá celkové výměře obhospodařovaných pozemků v krajině, na nichž žalobce neoprávněně aplikoval přípravky na ochranu rostlin. Pro určení výměry plochy zasažené škodlivou aplikací je nutno každou výměru půdního bloku dotčeného OPVZ započíst pouze jednou.
65. Argumentací žalobce, že do ochranného pásma vodního zdroje nespadají ani půdní bloky č. 8202, 8203/3 a 8203/4, se soud věcně nezabýval, neboť v tomto rozsahu shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (viz část V. A. 2. tohoto rozsudku).
66. Ve vztahu k této námitce lze tedy uzavřít, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu pochybil tím, že v případě půdních bloků č. 6605/1, 6505 a 6502 uváděl, že je OPVZ Hrdibořice zasažena jiná část plochy, než jaká vyplývala z databáze LPIS, aniž by tuto skutečnost náležitě vysvětlil. Rovněž celková výměra půdních bloků uvedená ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí byla konstatována chybně.
67. Námitka je tedy důvodná.

V. E) Námitka nepřiměřené výše pokuty

68. Žalobce závěrem namítl, že správní orgány uložily pokutu v nepřiměřené výši a nepřihlédly ke všem zjištěným skutečnostem, resp. některé skutečnosti přičítaly k tíži žalobce dvakrát.
69. Soud se proto zabýval zákonností (přiměřeností) uložené pokuty. Tato otázka do značné míry souvisí s odůvodněním výše pokuty ze strany správního orgánu. Pokud se totiž pokuta pohybuje v zákonem stanoveném rozmezí a je řádně odůvodněna, nemůže správní soud z pohledu zákonnosti její výši zpochybňovat. Platí, že ukládání sankcí za přestupek je projevem volného uvážení správních orgánů, přičemž soudní přezkum správního uvážení je z podstaty věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, zmínil, že není v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS). Při zkoumání výše pokuty je kromě rozpětí zákonné sazby sankce nutno přihlídnout i ke konkrétním skutkovým okolnostem věci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).
70. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)]. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012-36: „[p]ři hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrání správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“
71. Správní orgány při určení výše pokuty postupovaly v souladu s § 79i odst. 2 zákona o rostlinolékařské péči. Správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí přihlédl k závažnosti přestupku, ke způsobu spáchání, k době trvání, k okolnostem, za nichž byl delikt spáchán, a k následkům protiprávního jednání. Zabýval se též majetkovou situací žalobce. V rozhodnutí ze dne 30. 11. 2017 uvedl, že výše pokuty odpovídá závažnosti přestupku. Žalobce opakovaně aplikoval v roce 2015 a 2016 (v některých případech 3 × – 4 × za sezonu) na půdních blocích nacházejících se v OPVZ přípravky na ochranu rostlin, které jsou podle rozhodnutí o jejich povolení z použití na pozemcích v OPVZ vyloučeny. Celková ošetřená výměra pozemků nepovolenými přípravky představovala za oba kontrolované roky podle správního orgánu I. stupně 2 727,42 ha, což je výměra značná. Doplnil, že všechny použité přípravky jsou vysoce toxické pro vodní organismy a mohou vyvolat dlouhodobé nepříznivé účinky ve vodním prostředí a následně zapříčinit i

zdravotní problémy lidí i zvířat. Jako přítěžující okolnost vzal správní orgán I. stupně v úvahu, že se nejednalo o ojedinělé pochybení, nýbrž že k nepovoleným aplikacím došlo opakovaně v obou kontrolovaných letech. K majetkové situaci žalobce uvedl, že z výroční zprávy za rok 2016 vyplývá, že žalobce hospodařil se ztrátou 7 485 000 Kč. V předchozích letech však hospodařil s výrazným ziskem. Za rok 2013 hospodařil se ziskem 4 748 000 Kč, za rok 2014 se ziskem 4 941 000 Kč a v roce 2015 se ziskem 1 045 000 Kč. Současně čerpal dotace, které za rok 2016 činily přes 2 000 000 Kč.

72. Žalovaný závěry správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí převzal. Přestože uznal důvodnou argumentaci žalobce o nezasažení půdních bloků č. 8202, 8203/3 a 8203/4 OPVZ, doplnil, že tato skutečnost s ohledem na malou výměru nemá vliv na výši uložené pokuty. K polehčujícím okolnostem se správní orgány explicitně nevyjádřily, nicméně žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí zohlednil, že se nedovolená aplikace přípravků na ochranu rostlin neprojevila v kvalitě podzemní vody.
73. Žalobce se mýlí v tom, že správní orgány porušily zásady zákazu dvojího přičítání tím, že přihlédly ke značnému rozsahu protiprávní činnosti. Jak vyložil Nejvyšší správní soud ve své konstantní judikatuře, zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem přestupku, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přítěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přítěžující (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 4 Ads 66/2009-101, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009-84, ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84, či ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005-68). Skutková podstata předmětného přestupku podle § 79g odst. 1 písm. g) zákona o rostlinolékařské péči, ve znění účinném do 30. 11. 2017, je zákonem definována obecně, bez navázání na určitý minimální rozsah nesplnění nebo porušení povinnosti stanovené zákonem o rostlinolékařské péči a předpisů Evropské unie. U tohoto deliktního jednání tak nelze rozlišovat určitou minimální intenzitu nezbytnou pro naplnění zákonných znaků skutkové podstaty, jakož ani zbývající (vyšší) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit při určení konkrétní výše pokuty. Jinými slovy, § 79g odst. 1 písm. g) zákona o rostlinolékařské péči neobsahuje žádnou základní a kvalifikovanou skutkovou podstatu, které by se odlišovaly co do intenzity, nutné k jejich naplnění, přičemž při dosažení intenzity vyšší (kvalifikované) by zákon počítal s uložením vyšší pokuty než při dosažení toliko intenzity základní (typové). Je tak nutné uzavřít, že na skutkovou podstatu tohoto typu nelze zásadu zákazu dvojího přičítání vůbec aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105, publikovaný pod č. 2747/2013 Sb. NSS).
74. Pokud však žalobce předmětnou argumentací (zejm. strana 13 žaloby) mířil na skutečnost, že správní orgány v rámci závažnosti hodnotily opakování aplikací jak v rámci rozsáhlosti zasažené plochy, tak jako samostatnou přítěžující okolnost, jsou jeho výtky oprávněné. Správní orgán prvního stupně při ukládání sankce v rámci závažnosti zohlednil na straně 13 rozhodnutí značný rozsah škodlivé aplikace (aplikováno na výměře 2 727,42 ha). Současně „[j]ako přítěžující okolnost vzal správní orgán v úvahu, fakt (kromě velmi značné ošetřené rozlohy), že se nejednalo o ojedinělé pochybení, nýbrž k nepovoleným aplikacím došlo opakovaně v obou kontrolovaných letech“ (viz str. 14 prvostupňového rozhodnutí). Jak však již bylo vysvětleno výše (bod 64 shora), ve výměře 2 727,42 ha byla zahrnuta jak četnost

aplikace jednotlivých přípravků, tak opakované použití přípravků na jednotlivých půdních blocích v letech 2015 a 2016. Skutečný rozsah plochy obhospodařovaných pozemků dotčený škodlivou aplikací byl mnohem nižší (dle správního spisu činil 736,31 ha). Pokud tedy správní orgány četnost, resp. opakovanost aplikací na jednotlivých půdních blocích zohlednily v rámci kritérií pro ukládání pokuty vícekrát, nepochybně takové pochybení vedlo k neopodstatněnému zprísnění uložené pokuty a mělo vliv na zákonnost uložené sankce.

75. Námitka nezákonnosti uložené pokuty tak je důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

76. Důkazy přiložené k žalobě (výpisy z databáze LPIS) soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť informace v předmětných listinách obsažené jsou veřejně dostupné v databázi Veřejného registru půdy.
77. Soud z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí žalovaného zrušil z části pro nepřezkoumatelnost (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; viz část V. A. 2 rozsudku] a z části pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.; viz část V. D a V. E) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Návrhem žalobce na moderaci sankce se soud pro nadbytečnost nezabýval, neboť přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného (§ 78 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).
78. V dalším řízení bude na žalovaném, aby výrok svého rozhodnutí uvedl do souladu s jeho odůvodněním. Ve vztahu k půdním blokům č. 6605/1, 6505 a 6502 žalovaný vysvětlí, z jakých podkladů je nutno vycházet při určení plochy překryvu půdních bloků s ochranným pásmem vodního zdroje Hrdibořice studny a tomu přizpůsobí výrokovou část rozhodnutí (přílohy č. 1 a 2). Odstraní rovněž pochybení při určení celkové výměry zasažené plochy ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí, a znovu uváží o výši sankce (viz bod 74 rozsudku).
79. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce se skládají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů jeho zástupce. Soud přiznal zástupci žalobce odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsí žaloby, podání repliky) 3 × 3 100 Kč a náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojenými 3 × 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky); celkem tedy 10 200 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 142 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem tedy žalobci náleží náhrada nákladů řízení ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel,

jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. dubna 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu