



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **CZ GOLF INVESTMENT, a.s.**, IČO 259 86 228
sídlem Opletalova 1284/37, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem JUDr. Stanislavem Kadečkou
sídlem Teplého 2786, 53002 Pardubice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2015 č. j. 620/530/15, 25775/ENV/15

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyni byla uložena podle ust. § 86 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), povinnost k odstranění následků neoprávněných zásahů provedením přiměřeného náhradního opatření k nápravě, a to rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 24. 2. 2009 č. j.

ČIŽP/44/OOP/SR02/0617749.003/08/UJU (dále jen „rozhodnutí o náhradním opatření“). Neoprávněných zásahů se žalobkyně dopustila porušením základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů vyplývajících z ust. § 50 odst. 1 a 2 ZOPK a podmínek ochrany volně žijících ptáků uvedených v ust. § 5a odst. 1 písm. a), b) a d) ZOPK při výstavbě SPORTOVNÍHO A REKREAČNÍHO AREÁLU GOLF RESORT ÚSTÍ NAD LABEM (dále „sportovní a rekreační areál“) v lokalitě „Všebořický lalok“, spadající pod správu města Ústí nad Labem, k. ú. Všebořice. Uložené náhradní opatření spočívalo v obnově funkcí a rekonstrukci rybníka nacházejícího se na území CHKO Labské pískovce, v okrese Děčín, v katastrálním území Ludvíkovice, na pozemku p.p.č. 604/1 ve vlastnictví České republiky – Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, organizační složky státu (dále jen „Agentura ochrany přírody a krajiny“).

2. Lhůta ke splnění náhradního opatření stanovená původně na 13. 3. 2012 byla prodloužena rozhodnutím ČIŽP ze dne 29. 3. 2012 č. j. ČIŽP/44/OOP/SR03/0617749.003/12/UJU (dále jen „rozhodnutí o prodloužení lhůty“) do 1. 1. 2014,
3. Vzhledem k tomu, že žalobkyně neprovedla v určeném termínu náhradní opatření, vydala ČIŽP příkaz ze dne 8. 9. 2014 č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1408583.001/14/UJU (dále jen „příkaz“), kterým žalobkyni uložila pokutu ve výši 2 000 000 Kč včetně povinnosti uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, jehož následkem byl příkaz zrušen, a předložila vyjádření, v němž specifikovala důvody tvrzené nesprávnosti a nezákonnosti postupu ČIŽP.
4. Rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015 č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1408583.004/15/UJU (dále jen „rozhodnutí o pokutě“; napadené rozhodnutí uvádí v záhlaví na konci č. j. zjevně mylně „.../14/UJU“) uložila ČIŽP (její oblastní inspektorát Ústí nad Labem) žalobkyni pokutu ve výši 2 000 000 Kč za správní delikt podle ust. § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK; správního deliktu se žalobkyně dopustila nesplněním opatření k nápravě uložené podle ust. § 86 odst. 2 ZOPK.
5. Proti rozhodnutí o pokutě se žalobkyně bránila odvoláním, o němž rozhodovalo žalované Ministerstvo životního prostředí. Žalovaný odvolacím námitkám nepřisvědčil, odvolání v celém rozsahu zamítl a rozhodnutí o pokutě potvrdil svým rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015 č. j. 620/530/15, 25775/ENV/15 (jinak jen „napadené rozhodnutí“).
6. Napadené rozhodnutí považuje žalobkyně za nepřezkoumatelné, nezákonné a nesprávné a tvrdí, že byla tímto úkonem správního orgánu zkrácena na svých právech. Proto navrhuje, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně aby od trestu za správní delikt upustil nebo jej snížil. Vady napadeného rozhodnutí a řízení předcházejícího jeho vydání spatřuje žalobkyně v následujícím:
7. *Zaprvé.* Žalobkyně namítá, že příkaz a posléze i rozhodnutí o pokutě byly vydány v době, kdy bylo stále vedeno řízení o změně či zrušení rozhodnutí o náhradním opatření. Podle názoru žalobkyně byla na základě její žádosti o změnu nebo zrušení rozhodnutí o náhradním opatření vytvořena předběžná otázka, do jejíhož vyřešení měla ČIŽP přerušit řízení o správním deliktu.
8. *Zadruhé.* Žalobkyně vytýká žalovanému, že se nevypořádal s odvolací námitkou, že podání žalobkyně ze dne 19. 11. 2013, formálně označené jako Žádost o obnovu řízení, mělo být ČIŽP posouzeno podle jeho skutečného obsahu jako žádost o zrušení či změnu rozhodnutí

ve smyslu ust. § 84 odst. 1 písm. a) ZOPK. V napadeném rozhodnutí totiž žalovaný pouze téměř doslova převzal související pasáž rozhodnutí o pokutě. Žalobkyně má za to, že napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

9. *Zatřetí.* Žalobkyně spatřuje procesní pochybení v tom, že ČIŽP nezařadila do spisové dokumentace Přírodovědecký průzkum Golfového hřiště Všebořice ze dne 30. 9. 2013 zpracovaný Mgr. VM, autorizovanou osobou ve smyslu ZOPK (dále jen „*přírodovědecký průzkum*“). Z tohoto přírodovědeckého průzkumu mělo podle žalobkyně vyplývat, že k nevratnému poškození přírody a krajiny v dotčené lokalitě, jež předpokládala ČIŽP, nedošlo, a tedy i to, že žádost žalobkyně o změnu či zrušení rozhodnutí o náhradním opatření byla opodstatněná. Žalovaný tuto vadu řízení nenapravit, když v napadeném rozhodnutí konstatoval, že se ČIŽP s tímto argumentem žalobkyně vyrovnala v rozhodnutí o pokutě. Žalobkyně je toho názoru, že pokud správní orgány v rámci správního řízení přírodovědecký průzkum hodnotí a toto hodnocení učiní i součástí rozhodnutí, musí být tento podklad také součástí správního spisu. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „*NSS*“) ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541.
10. *Začtvrté.* Žalobkyně tvrdí, že ani ČIŽP, ani žalovaný neshromáždili žádné podklady, které by vypovídaly o hrozícím poškození životního prostředí. ČIŽP v tomto směru neuvedla vůbec žádnou argumentaci a odůvodnění napadeného rozhodnutí je postaveno toliko na volné, ničím nepodložené úvaze, která však má být východiskem pro uložení sankce v nejvyšší možné výši. Žalobkyně dále poukazuje na pasáž napadeného rozhodnutí, podle které *Případným protržením hráze by mohlo dojít k ohrožení obyvatel obce Ludvíkovice (lidí), kteří jsou nedílnou součástí životního prostředí.* Podle žalobkyně tato část napadeného rozhodnutí koliduje se zákonnou definicí ochrany přírody a krajiny uvedenou v ust. § 2 odst. 1 ZOPK, která neobsahuje aspekt péče o člověka.
11. *Zapáté.* Žalobkyně napadá způsob, jakým žalovaný přistoupil k vypořádání odvolacích námitek. Jednak v napadeném rozhodnutí uvedl námitky, které žalobkyně nevznesla. Ve vztahu k povaze přírodovědeckého průzkumu se pak spokojil s pouhým zopakováním postoje ČIŽP, aniž by bylo zřejmé, zda a případně s jakým výsledkem provedl vlastní posouzení dané otázky.
12. *Zašesté.* Žalobkyně namítá, že ČIŽP nijak nezohlednila, že žalobkyně již realizovala některé kroky odpovídající uloženému náhradnímu opatření (např. zajištění projektové dokumentace pro jednotlivé práce při rekonstrukci rybníka). Žalovaný tuto odvolací námitku odmítl s pouhým odkazem na to, že tyto aktivity žalobkyně již byly zohledněny v rozhodnutí o prodloužení lhůty. To však podle žalobkyně není důvodem pro to, aby nebyly zohledněny také v řízení o správním deliktu, v jehož rámci jí bylo naopak vytýkáno, že ve vztahu k náhradnímu opatření ničeho neučinila.
13. *Zasedmé.* Žalobkyně má za to, že správní orgány nedostatečně zjišťovaly skutečnosti rozhodné pro stanovení výše pokuty, kterou považuje za likvidační. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je přitom správní orgán podle ust. § 50 odst. 3 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Žalobkyně navíc výslovně poukazovala na to, že je dlouhodobě ve ztrátě, což vyplývalo i z veřejně dostupných

informací. Za těchto okolností je podle ní namístě učinit závěr o nepřiměřenosti uložené pokuty.

14. *Zaosmě.* Žalobkyně je přesvědčena, že rozhodnutí o náhradním opatření má takové vady, které způsobují jeho nicotnost. Rozhodnutí o náhradním opatření považuje za neuskutečnitelné, neboť jí ukládá povinnosti, které není možné splnit. Oprávněným stavebníkem v případě rekonstrukce má být Agentura ochrany přírody a krajiny, která má i potřebné stavební povolení. Splnění uloženého náhradního opatření proto závisí na vůli třetího, nezávislého a nezajímavého subjektu, který není nucen uzavřít potřebnou smlouvu s žalobkyní. Nadto žalobkyně nedisponuje takovým živnostenským oprávněním, aby mohla rekonstrukci rybníka sama realizovat. Uloženou povinnost tedy nemůže splnit bez aktivity dalších subjektů. Dále uvádí, že podle bodu 5. rozhodnutí o náhradním opatření je povinna v rámci řízení o povolení stavby, o povolení k nakládání s vodami, v kolaudačním řízení a v řízení o schválení manipulačního plánu vypořádat všechny připomínky, námitky a požadavky vznesené správními orgány, účastníky řízení a dotčenými orgány státní správy. Takovéto postavení přitom náleží výhradně příslušnému správnímu orgánu, a nikoli žalobkyni, která v daných správních řízeních ani nemůže vystupovat jako jejich účastník. S touto odvolací námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nevypořádal. Žalobkyně poukazuje také na to, že podmínka pod bodem 4. rozhodnutí o náhradním opatření ji staví do pozice subjektu podřízeného Agentuře ochrany přírody a krajiny, když je povinna jí předložit projektovou dokumentaci k odsouhlasení a následně vypořádat její případné požadavky a připomínky. Rozhodnutí o náhradním opatření tak podle žalobkyně zakládá novou, zákonem nevymezenou pravomoc orgánu veřejné správy. Z uvedených důvodů je žalobkyně toho názoru, že rozhodnutí o náhradním opatření jakožto podkladové rozhodnutí pro řízení o správním deliktu trpí zásadními právními vadami, a navrhuje, aby městský soud vyslovil, že je toto rozhodnutí nicotné a v návaznosti na to zrušil napadené rozhodnutí.
15. Ve *vyjádření k žalobě* žalovaný konstatuje, že žalobkyně pouze zopakovala své odvolací námitky, a odkazuje proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí o pokutě.
16. K žalobní námitce, že příkaz a rozhodnutí o pokutě byly vydány v době, kdy bylo stále vedeno řízení o zrušení či změně rozhodnutí o náhradním opatření, žalovaný uvádí, že samotné podání návrhu na změnu či zrušení rozhodnutí nepředstavuje překážku v řízení ani předběžnou otázku.
17. S tvrzením, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný cituje odůvodnění rozhodnutí o pokutě a blíže nevypořádává odvolací námitky, žalovaný nesouhlasí a argumentuje, že žalobkyně své námitky s obměnami uváděla i v průběhu prvostupňového řízení a dostatečně se s nimi vypořádala už ČIŽP. Převzetí argumentace prvostupňového orgánu odvolacím orgánem je přípustné, přičemž žalovaný odkazuje např. na rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2015 č. j. 6 As 229/2014-82.
18. Dále se žalovaný vyjadřuje k žalobní námitce (výše označené jako třetí), kterou žalobkyně vytýká žalovanému nezařazení přírodovědeckého průzkumu do spisu. Žalovaný nejprve sděluje, že s kvalitou i vahou tohoto důkazu předloženého žalobkyní se správní orgány již vypořádaly. Dále vysvětluje, že k uložení náhradního opatření se přistoupilo mj. proto, že mokřad zničený žalobkyní není v zásadě možné obnovit, resp. správní rozhodnutí, které by takovou povinnost ukládalo, by bylo obtížně kontrolovatelné, neboť závěr o tom, zda byl vytvořen funkční ekosystém mokřadu, by bylo možné učinit asi až po stu let. Konečně

ani zpracovatel přírodovědeckého průzkumu neučinil závěr, že golfové hřiště je stejně kvalitní biotop jako stabilní ekosystém mokřadu.

19. Následně žalovaný uvádí, že vyhodnotil z moci úřední všechny okolnosti, které byly pro předmětné správní řízení relevantní, a konstatuje, že k dovození odpovědnosti za správní delikt v daném případě, zjednodušeně řečeno, stačilo marné uplynutí lhůty (navíc již prodloužené) pro splnění pravomocně uložené povinnosti.
20. Námitku nicotnosti považuje žalovaný za absurdní a výklad ust. § 84 ZOPK uvedený žalobkyní za účelový. Rozhodnutí o náhradním opatření nebylo napadeno řádným opravným prostředkem, nabylo tedy právní moci a vykonatelnosti a marně uplynula i lhůta pro podání správní žaloby. Další právní povinnosti nejsou podle žalovaného předmětem správního řízení, ale otázkou soukromoprávní. Úprava vlastnických vztahů a práva k provedení stavby je možná smluvní cestou a aktivita v tomto ohledu byla v zájmu žalobkyně.
21. Žalovaný navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta.
22. K vyjádření žalovaného podala žalobkyně *repliku*. V ní uvádí, že vyjádření nevyvrací žádnou z námitek uvedených v žalobě, na kterou zároveň odkazuje. Žalobkyně v plném rozsahu setrvala na svých tvrzeních a návrzích.
23. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci konkludentně souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), avšak se zřetelem k zásadě, že při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí je třeba přihlídnout nejen k hmotněprávní úpravě deliktní odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě platné a účinné v době rozhodování soudu, bylo-li by to pro pachatele příznivější. Městský soud žalobu neshledal důvodnou a věc samu posoudil takto:
24. Podle ust. § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného, resp. do 30. 6. 2017) mohl uložit orgán ochrany přírody pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustila protiprávního jednání tím, že neuvedla poškozenou část přírody chráněnou podle ZOPK do původního stavu nebo nesplnila opatření k nápravě podle § 86 ZOPK či přiměřená náhradní opatření podle § 67 odst. 4 ZOPK. Podle ust. § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK (ve znění účinném od 1. 7. 2017) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba přestupku tím, že neuvede poškozenou část přírody chráněnou podle tohoto zákona do původního stavu nebo nesplní opatření k nápravě podle § 86 ZOPK či přiměřená náhradní opatření podle § 67 odst. 4 ZOPK; za takový přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč [§ 88 odst. 3 písm. b) ZOPK].
25. Nejprve se městský soud zabýval žalobní námitkou, že rozhodnutí o náhradním opatření, jakožto podkladové rozhodnutí pro rozhodnutí o pokutě, je nicotné.
26. Městský soud se neztotožnil s názorem žalobkyně, že rozhodnutí o náhradním opatření je neuskutečnitelné, neboť uložené povinnosti nemohla splnit bez aktivity dalších subjektů, konkrétně Agentury ochrany přírody a krajiny jako vlastníka pozemku, na kterém se nachází předmětný rybník, nebo realizátora rekonstrukce rybníka s potřebným

živnostenským oprávněním. Jak vyplývá ze správního spisu, Agentura ochrany přírody a krajiny v reakci na žádost ČIŽP ze dne 5. 5. 2008 písemně potvrdila, že provedení náhradního opatření umožňuje, a byla to právě ona, kdo vytipoval vhodnou lokalitu k provedení náhradního opatření. Agentura ochrany přírody a krajiny dále zaslala ČIŽP investiční záměr „Obnova rybníka v Ludvíkovicích“ s orientačním vyčíslením nákladů na rekonstrukci rybníka. Zástupci Agentury ochrany přírody a krajiny byli rovněž přítomni ústnímu jednání ve věci odstranění následků neoprávněných zásahů provedením přiměřeného náhradního opatření k nápravě, které se konalo dne 24. 10. 2008. V rámci tohoto jednání uplatnila Agentura ochrany přírody a krajiny své požadavky na podmínky realizace náhradního opatření, které byly následně reflektovány ČIŽP v rozhodnutí o náhradním opatření. Vzhledem k těmto okolnostem nelze Agenturu ochrany přírody a krajiny považovat za nezainteresovaný subjekt a lze si jen obtížně představit, že by jakkoli znemožňovala provedení náhradního opatření, které sama navrhla a jehož podmínky vymezila. Pokud by tak přesto činila, jednalo by se o nezákonný postup organizační složky státu, proti němuž by měla žalobkyně k dispozici prostředky obrany. K takové situaci však nedošlo. Dále je nutno připomenout, že výrok rozhodnutí o náhradním opatření neukládá žalobkyni, aby realizovala obnovu funkcí rybníka v Ludvíkovicích sama vlastními silami, nýbrž aby tuto rekonstrukci na vlastní náklady zajistila. Skutečnost, že žalobkyně nemá potřebné živnostenské oprávnění k provedení stavebních prací, tedy není splnění uložených povinností nikterak na překážku.

27. Městský soud nesouhlasí ani s argumentem, že bod 4. výroku rozhodnutí o náhradním opatření zakládá novou pravomoc orgánu veřejné správy nad rámec zákona. Tento bod pouze stanoví povinnost žalobkyni, aby návrh projektové dokumentace a manipulačního řádu, jejichž vypracování je povinna na vlastní náklady zajistit podle bodu 2., předložila Agentuře ochrany přírody a krajiny k posouzení a odsouhlasení a případně zajistila zapracování jejich připomínek. Takový požadavek se jeví jako zcela oprávněný, neboť Agentura ochrany přírody a krajiny je vlastníkem pozemku, na němž se ludvíkovický rybník nachází, a nese odpovědnost za průběh a dopady jeho rekonstrukce, mj. z hlediska dodržování ZOPK.
28. Ve vztahu k bodu 5. výroku rozhodnutí o náhradním opatření lze žalobkyni přisvědčit, že vypořádání námitek a připomínek v řízení o povolení stavby, o povolení k nakládání s vodami, kolaudačním řízení a řízení o schválení manipulačního řádu je vskutku úkolem správního orgánu, který je příslušný k vedení těchto řízení. Předmětnou podmínku náhradního opatření je však možné a nutné chápat jako povinnost žalobkyně být v uvedených řízeních aktivní a reagovat na úkony ostatních účastníků a správních orgánů. Žalobkyně má být totiž tím, kdo zajišťuje realizaci projektu rekonstrukce rybníka, a je tak kompetentní se k námitkám a připomínkám uplatněným v rámci těchto řízení vyjadřovat. V této souvislosti je nutné upozornit na to, že součástí správního spisu je protokol z ústního jednání konaného dne 24. 10. 2008 (dále jen „Protokol“) a jeho Příloha č. 1 – Návrh podmínek (dále jen „Návrh podmínek“), kterou předložila Agentura ochrany přírody a krajiny. Z těchto dokumentů vyplývá, že Agentura ochrany přírody a krajiny v průběhu ústního jednání upozornila, že *bude nositelem stavebního povolení a kolaudace a že v těchto řízeních nemohou být stanoveny podmínky pro CZ GOLF INVESTMENT, a. s.* Podle Návrhu podmínek je zároveň jednou z osmi podmínek uložení náhradního opatření, že *adresát rozhodnutí* (tj. žalobkyně) *se zavazuje k vypořádání připomínek podaných v rámci řízení o povolení stavby, o povolení k nakládání s vodami, kolaudačního řízení a řízení o schválení manipulačního řádu.* Ve svém vyjádření ze dne 12. 11. 2008 žalobkyně uvedla, že

je se zněním Protokolu srozuměna. Ani proti samotnému rozhodnutí o náhradním opatření žalobkyně nepodala řádný opravný prostředek. Na základě toho lze usuzovat, že podmínky uloženého náhradního opatření byly pro žalobkyni srozumitelné.

29. Městský soud se dále zabýval okruhem žalobních námitek procesního charakteru.
30. V nyní posuzovaném případě zahájila ČIŽP na návrh žalobkyně řízení ve věci zrušení nebo změny rozhodnutí o náhradním opatření ve smyslu ust. § 84 odst. 1 písm. a) ZOPK.
31. Podle ust. § 84 odst. 1 písm. a) ZOPK orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit, dojde-li ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí.
32. Citované ustanovení využívá dispozice dané ust. § 101 písm. e) správního řádu, podle kterého provést řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Zároveň je ust. § 84 ZOPK v poměru speciality vůči ust. § 102 správního řádu.
33. Podle ust. § 102 odst. 5 věty první správního řádu v novém řízení podle § 101 lze s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Protože ust. § 84 ZOPK otázku účinků zahájení nového řízení ve vztahu k původnímu rozhodnutí nijak neupravuje, použije se podpůrně právě ust. § 102 odst. 5 správního řádu.
34. Z výše citované právní úpravy vyplývá, že zahájení řízení ve věci zrušení nebo změny rozhodnutí o náhradním opatření ze strany ČIŽP samo o sobě nepředstavovalo procesní překážku pro vydání příkazu, resp. rozhodnutí o pokutě. Aby tomu tak bylo, musela by ČIŽP výslovně pozastavit vykonatelnost rozhodnutí o náhradním opatření, což se nestalo. Podle § 102 odst. 9 věty čtvrté správního řádu by tedy právním účinkům rozhodnutí o náhradním opatření bránilo až nové rozhodnutí, kterým by ČIŽP rozhodnutí o náhradním opatření měnila či rušila. ČIŽP však k vydání takového rozhodnutí nepřistoupila, naopak svým usnesením ze dne 2. 12. 2014 č. j. ČIŽP/44/OOP/SR05/0617749.010/14/UJU (ve znění opravného usnesení ze dne 8. 12. 2014, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR05/0617749.011/14/UJU) zamítla žádost žalobkyně o zrušení nebo změnu rozhodnutí o náhradním opatření. Vydání rozhodnutí o pokutě tak z procesního hlediska nic nebránilo. První námitku žalobkyně proto městský soud neshledal důvodnou.
35. Dále je žalobkyně přesvědčena, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný dostatečně nevypořádal s některými odvolacími námitkami, konkrétně s námitkou, že již podání žalobkyně ze dne 19. 11. 2013 mělo být ČIŽP posouzeno jako žádost o zrušení či změnu rozhodnutí ve smyslu ust. § 84 ZOPK. Ani v tomto bodě městský soud žalobkyni nepřisvědčil. Napadené rozhodnutí uvedenou námitku vypořádává na str. 4: *ČIŽP vyhodnotila předmětné podání účastníka správně, když účastník podání odůvodňuje nepřiměřeností uložených sankcí (tj. pokuty a nápravného opatření) a dále zpochybňuje „platnost“ (tj. ve skutečnosti zákonnost a věcnou správnost) rozhodnutí o pokutě, což se snaží doložit přiloženým přírodovědeckým průzkumem Golfového hřiště Všebořice ze dne 30. září 2013 zpracovaným Mgr. VM, autorizovanou osobou ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, ze kterého podle účastníka vyplývá, že v dané lokalitě nedošlo k nevratnému poškození dotčené lokality, a žádá tak o obnovu řízení, která by „napravila nedostatky a vady původního rozhodnutí“.* To, že žalovaný převzal tuto argumentaci z rozhodnutí o pokutě, není vadou napadeného rozhodnutí. Odvolací námitka byla

v daném případě totožná s námitkou, kterou žalobkyně vznesla v rámci svého vyjádření v průběhu řízení před prvostupňovým správním orgánem a řádně se s ní vypořádala již ČIŽP v rozhodnutí o pokutě. Samotný fakt, že žalovaný shledal tuto argumentaci i její formulaci přílehlavou a přejal ji do svého rozhodnutí, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl, jsou totiž z napadeného rozhodnutí jasně patrné a je možné je podrobit soudnímu přezkumu. K tomu lze odkázat na konstantní judikaturu NSS, která výše uvedené závěry potvrzuje, např. rozsudek ze dne 27. 7. 2007 č. j. 8 Afs 75/2005-130; ze dne 27. 5. 2014 č. j. 6 As 43/2013-68; ze dne 12. 11. 2014 č. j. 6 As 54/2013-128 nebo ze dne 27. 1. 2015 č. j. 6 As 229/2014-82.

36. K věcné stránce této námitky městský soud uvádí následující: Ze správního spisu vyplývá, že ve vztahu k rozhodnutí o náhradním opatření podala žalobkyně postupně celkem čtyři návrhy směřující k jeho zrušení, eventuálně změně. Jednalo se nejdříve o neformální žádost o přehodnocení opatření k nápravě ze dne 13. 9. 2011, dále již formalizovanou žádost o obnovu řízení ze dne 20. 12. 2011, žádost o obnovu řízení ze dne 19. 11. 2013 a žádost podle ust. § 84 ZOPK o zrušení nebo změnu rozhodnutí o náhradním opatření doručenou ČIŽP dne 6. 8. 2014. Je zřejmé, že ČIŽP rozhodovala jak o tom, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení o uložení náhradního opatření, tak o tom, zda změni či zruší toto své rozhodnutí z důvodů uvedených v § 84 odst. 1 ZOPK. I kdyby soud vycházel z toho, že ČIŽP měla již podání ze dne 19. 11. 2013 vyhodnotit jako žádost o zrušení nebo změnu rozhodnutí podle § 84 ZOPK, musel by konstatovat, že toto pochybení bylo (z podnětu žalobkyně) dodatečně zhojeno. V této souvislosti je vhodné upozornit, že ust. § 84 ZOPK dává orgánu ochrany přírody k dispozici možnost rozhodnutí změnit nebo zrušit, nicméně neexistuje právní nárok na změnu či zrušení rozhodnutí, ani na zahájení řízení k tomu vedoucí. Z uvedených důvodů je nyní pro účely přezkumu napadeného rozhodnutí a rozhodnutí o pokutě bezpředmětné zabývat se otázkou, zda měla ČIŽP vyhodnotit podání žalobkyně ze dne 19. 11. 2013 jako žádost o obnovu řízení nebo žádost o zrušení či změnu rozhodnutí o náhradním opatření ve smyslu ust. § 84 ZOPK.
37. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů také proto, že se žalovaný nevypořádal s námitkou směřující proti bodu 5. rozhodnutí o náhradním opatření. Městský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným ani z tohoto důvodu. Uvedený argument lze v textu odvolání nalézt v rámci okruhu námitek nadepsaného *II. Napadené rozhodnutí o správním deliktu* (tj. rozhodnutí o pokutě) *ani jemu předcházející řízení nemůže pro zásadní právní vady obstát*. Touto částí odvolání se žalovaný zabývá na straně 5 až 7 napadeného rozhodnutí, kde se vyjadřuje mj. i k námitce, že rozhodnutí o náhradním opatření staví žalobkyni do nejasné pozice, když jí ukládá povinnosti, jež nemůže splnit. V této souvislosti soud poukazuje na konstantní judikaturu NSS, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu, které zde spočívalo v přezkumu rozhodnutí o pokutě, a poskytnout odpověď na základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58 a ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).
38. Městský soud nemůže žalobkyni přisvědčit ani v tom, že bylo procesním pochybením, když ČIŽP nezařadila do správního spisu s podklady pro rozhodnutí o pokutě přírodovědecký průzkum. Je třeba vyzdvihnout, co bylo předmětem rozhodnutí o pokutě

a jemu předcházejícího řízení, a sice otázka spáchání správního deliktu podle ust. § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK a uložení sankce za protiprávní jednání. ČIŽP konkrétně posuzovala, zda se žalobkyně dopustila protiprávního jednání tím, že nesplnila opatření k nápravě podle ust. § 86 odst. 2 ZOPK, které jí bylo uloženo pravomocným a vykonatelným rozhodnutím o náhradním opatření. Jelikož došla k závěru, že znaky skutkové podstaty tohoto správního deliktu byly naplněny, uložila svým rozhodnutím žalobkyni za protiprávní jednání sankci. Z přírodovědeckého průzkumu, jehož se nyní řešená námitka týká, mělo podle slov žalobkyně vyplývat, že nedošlo k nevratnému poškození přírody a krajiny v lokalitě Všebořice. I za předpokladu, že takový závěr z přírodovědeckého průzkumu vyplýval, nebyla tato otázka relevantní pro rozhodnutí o pokutě, nýbrž pro rozhodnutí o náhradním opatření, resp. jeho přezkum. Přírodovědecký průzkum a z něho vyplývající závěry žalobkyně uplatnila jednak v rámci žádosti o obnovu řízení ze dne 19. 11. 2013 a jednak v žádosti o zrušení či změnu rozhodnutí o náhradním opatření ve smyslu ust. § 84 ZOPK datované dnem 6. 8. 2014. O obou těchto podáních ČIŽP rozhodla, přičemž přírodovědecký průzkum byl podkladem jejích rozhodnutí řádně zařazeným do příslušných správních spisů. Nezařazení přírodovědeckého průzkumu do spisové dokumentace k rozhodnutí o pokutě však není vadou nyní přezkoumávaného správního řízení. Pochybením není ani skutečnost, že se ČIŽP v rozhodnutí o pokutě k přírodovědeckému průzkumu vyjadřovala, na což následně poukázal žalovaný v napadeném rozhodnutí. Přírodovědeckým průzkumem totiž žalobkyně argumentovala jednak ve vyjádření ze dne 29. 9. 2014, jímž odůvodnila svůj odpor proti příkazu, a jednak v odvolání proti rozhodnutí o pokutě. S touto námitkou se správní orgány musely vypořádat. Dojít k závěru, že do spisu měl být zařazen určitý dokument proto, že byl tento zmíněn v konečném rozhodnutí, by bylo zcela nelogické v situaci, kdy je smyslem oné zmínky právě to, že předmětný dokument je pro dané řízení irelevantní.

39. Pokud jde o žalobní námitku, že ČIŽP ani žalovaný neshromáždili žádné podklady, které by vypovídaly o hrozícím poškození životního prostředí, městský soud uvádí, že pro samotné rozhodnutí o tom, zda byl spáchán správní delikt podle ust. § 88 odst. 2 písm. g) ZOPK, není otázka hrozby dalších škod na životním prostředí relevantní, neboť protiprávního jednání se žalobkyně dopustila čistě neplněním pravomocně uloženého náhradního opatření. Avšak riziko dalšího poškození životního prostředí má význam pro určení výše pokuty za protiprávní jednání a bylo jedním z důvodů uložení pokuty v nejvyšší možné výši. Městský soud nesouhlasí se žalobkyní, že ČIŽP k této otázce neuvedla žádnou argumentaci. Na str. 9 rozhodnutí o pokutě ČIŽP uvádí, že *neplněním uložené povinnosti vzniká výrazné riziko dalšího poškození životního prostředí. Současný stav Ludvíkovického rybníku se zhoršuje a v případě výskytu náhlých přívalových dešťů s následnými bleskovými záplavami zde brozí reálné riziko velkých škod na životním prostředí, majetku státu, obce Ludvíkovice, občanů obce a zároveň nelze vyloučit ohrožení občanů obce Ludvíkovice na zdraví a životech, jak vyplývá z vyjádření starostky obce Ludvíkovice ze dne 19. 5. 2014 (viz dokument č. j. ČIŽP/44/OOP/042953/14 ve spisu zařazený pod č. 1).* Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí rozvedl, v čem riziko škod na životním prostředí spočívá. Jak žalovaný, tak ČIŽP uvádějí podklady, ze kterých při úvaze o závažnosti protiprávního jednání žalobkyně vycházeli, v tomto případě odkazují na vyjádření starostky obce Ludvíkovice ze dne 19. 5. 2014, které je součástí správního spisu. Nutno také zdůraznit, že riziko dalšího poškození životního prostředí není jediným argumentem, jímž ČIŽP odůvodnila stanovení pokuty v maximální výši.

40. Argument žalobkyně, že ohrožení zdraví a života obyvatel obce Ludvíkovice koliduje se zákonnou definicí ochrany přírody a krajiny, musí městský soud odmítnout. V ust. § 88 odst. 3 ZOPK, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, byl vyjádřen požadavek, že při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny. Jaké další okolnosti může (a má) správní orgán vzít v potaz, spadá do oblasti správního uvážení orgánu ochrany přírody. Účelem pokuty je v daném případě mj. přinutit žalobkyni k plnění uložených povinností. Zdraví a život lidí je důležitým zájmem chráněným právem, proto je ohrožení zdraví a života obyvatel obce Ludvíkovice nepochybně okolností, ke které ČIŽP měla při stanovení výše pokuty přihlédnout. K tomuto závěru lze dojít i logickým výkladem ust. § 88 odst. 3 ZOPK za pomoci argumentu a *minori ad maius* (od menšího k většímu), neboť je-li orgán ochrany přírody povinen při stanovení výše pokuty přihlížet k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny, tím spíše je povinen přihlédnout k hrozící újmě na životě a zdraví lidí.
41. Ve vztahu k žalobnímu bodu, který se týká způsobu vypořádání odvolacích námitek ze strany žalovaného, městský soud odkazuje na výše uvedené posouzení druhé žalobní námítky a opakuje, že převzetí argumentace z rozhodnutí o pokutě není samo o sobě vadou napadeného rozhodnutí.
42. Šestá a sedmá žalobní námitka se opět týká výše uložené pokuty za správní delikt. Žalobkyně tvrdí, že při jejím stanovení nebyly zohledněny kroky, které již učinila za účelem plnění náhradního opatření, a že správní orgány nedostatečně zjišťovaly skutečnosti rozhodné pro stanovení výše pokuty, kterou žalobkyně považuje za likvidační. Městský soud konstatuje, že předmětná pokuta byla uložena v zákonných mezích. Stanovení výše této pokuty bylo správními orgány řádně odůvodněno. Konkrétně ČIŽP uvedla následující důvody pro uložení pokuty v nejvyšší možné výši. Žalobkyně nesplnila povinnost přiměřeného náhradního opatření a ani po uplynutí lhůty k jeho provedení neprojevila snahu či jiný zájem vedoucí k započetí byt jen přípravných prací směřujících ke splnění uloženého náhradního opatření. Jedná se o protiprávní jednání vědomé a záměrné, které má charakter trvajících správního deliktu. Neplněním uložené povinnosti rovněž vzniká výrazné riziko dalšího poškození životního prostředí, škod na majetku státu, obce Ludvíkovice a jejích občanů a zároveň nelze vyloučit ohrožení občanů obce Ludvíkovice na zdraví a životech. Dále ČIŽP uvedla, že žalobkyně nepožádala o prodloužení platnosti výjimky ze zákazů stanovených ust. § 50 odst. 1 a 2 ZOPK, udělené jí podle ust. § 56 odst. 1 ZOPK. Tato výjimka, nutná k provedení prací souvisejících s realizací uloženého nápravného opatření, tedy pozbyla platnosti a žalobkyně nepožádala o zahájení nového řízení ve věci jejího udělení. ČIŽP dospěla k závěru, že uložená pokuta je sankcí přiměřenou závažnosti jednání a rozsahům způsobené, resp. hrozící újmy. Neshledala žádné polehčující okolnosti. Vzhledem k výši základního kapitálu žalobkyně a údajům zjištěným z její výroční zprávy za rok 2013, zejm. o účetní hodnotě jejího dlouhodobého hmotného majetku, došla ČIŽP k závěru, že žalobkyně disponuje kapitálem takové hodnoty, jež nemůže být překážkou při splacení uložené pokuty. Pokutu tak nepovažuje za likvidační, nýbrž právě takovou, aby mohla plnit funkci odstrašující od dalšího udržování protiprávního stavu a odradila každého dalšího od podobného jednání. Žalovaný se s výší uložené pokuty i jejím odůvodněním ztotožnil. Podle názoru městského soudu v daném případě správní orgány dostatečně zdůvodnily, jak dospěly ke stanovení výše uložené pokuty, a nikterak nepřekročily meze správního uvážení ani je nezneužily.

Výši trestu za správní delikt soud nepovažuje za zjevně nepřiměřenou, a proto nepřistoupil k upuštění od trestu ani jeho snížení.

43. Co se týče žalobní námitky týkající se tvrzené nicotnosti rozhodnutí o náhradním opatření, městský soud v senátě jednajícím o přezkumu napadeného rozhodnutí, nemá důvodu se odchýlit od procesní pozice, kterou zaujal týž soud, byť v jiném senátním obsazení, při přezkumu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 16. 3. 2015 č. j. 138/530/15, 4969/ENV15, jímž bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí orgánu ochrany přírody zamítající žádost žalobkyně ze srpna 2014 o zrušení nebo změnu rozhodnutí o náhradním opatření ze dne 24. 2. 2009 (viz rozsudek městského soudu ze dne 26. 4. 2018 č. j. 9 A 109/2015-37). Konstrukce nicotnosti pravomocného, včasěji procesně nenapadeného rozhodnutí o náhradním opatření je zjevně motivovaná ve vztahu k zpochybnění správnosti vlastního meritorního sankčního rozhodnutí a není doložená relevantními argumenty, které by přesně objasnily procesní nebo věcné důvody tvrzené nicotnosti ve smyslu ust. § 77 odst. 1 a 2 správního řádu. Shodně se zmíněným rozsudkem lze mít za to, že *proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně mohla a měla bránit již dříve* (než po pěti letech) a nepřicházet s odstupem času s novou konstrukcí nicotnosti. Jak naznačuje i žalovaný ve vyjádření k žalobě, zpochybnění pravomocného rozhodnutí o náhradním opatření bez důvodného podkladu by znamenalo i zpochybnění principu právní jistoty, který musí soud rovněž zvažovat v časové ose možné procesní obrany proti správním rozhodnutím.
44. Ze shora uvedených důvodů městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. a odpovídá skutečnosti, že žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, naopak ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak v řízení nevynaložil hodnotitelné procesní náklady.
46. Pro úplnost se připomíná, že i po novelizaci ust. § 88 ZOPK zákonem č. 183/2017 Sb. zůstala trestnost přezkoumávaného správního deliktu, nově přestupku, včetně maximálně možné výše pokuty tatáž.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. června 2018

JUDr. Jan Ryba, v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H.