



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci žalobkyně: **D. B., s. r. o.**, se sídlem X, zastoupena Mgr. Vladimírem Kratochvílem, advokátem se sídlem Česká 41, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2015, čj. 153035/2014/KÚSK, sp. zn. SZ-153035/2014/KÚSK/2,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2015, čj. 153035/2014/KÚSK, sp. zn. SZ-153035/2014/KÚSK/2, **se ve výroku a) zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Vladimíra Kratochvíla, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

Žalobkyně napadla žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného a domáhá se jeho zrušení. Žalovaný tímto rozhodnutím jednak výrokem a) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil v části I) a II) rozhodnutí Městského úřadu Neratovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 9. 2014, čj. MěÚN/41728/2014, jednak výrokem b) zrušil uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části III) a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně (v části, která byla žalovaným potvrzena) byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 40.000 Kč za správní delikt dle § 88 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“),

kterého se žalobkyně dopustila tím, že realizovala na pozemcích p. č. x v katastrálním území M. u N. dřevěný plot – stěnu spojenou se zemí pomocí betonových patek, aniž si vyžádala souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení. Žalobkyně napadla žalobou rozhodnutí žalovaného pouze ve výroku a), tj. v části, kterou bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že v části I) a II) prvostupňového rozhodnutí neshledal skutečnosti odůvodňující jeho zrušení. V řízení bylo spolehlivě prokázáno, že žalobkyně postavila dřevěnou stěnu o výšce cca 3 m a délce cca 50 m bez souhlasu orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu, a porušila tím § 12 odst. 2 ZOPK. Správní orgán I. stupně posuzoval danou lokalitu jako celek, přičemž vyhodnotil, že předmětná stavba mění její charakter, a představuje tak zásah do krajinného rázu. Zájmová plocha se nachází mimo zastavěné území obce ve volné krajině, a nelze na ni proto aplikovat ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK, přestože je vyhrazena pro sport a rekreaci. V předmětné lokalitě nejsou plánovány žádné stavby, jedná se o nezastavitelnou plochu. Argument žalobkyně, že zájem na snížení produkovaného hluku převažuje nad zájmem ochrany přírody, je zcela bezpředmětný. Snížení hlučnosti produkce baru a bezpečnost návštěvníků areálu nezakládá právo umístit zde stěnu bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Hlukovou studii žalobkyně přiložila až k podanému odvolání, a žalovaný na ni proto nemohl brát zřetel. Tvrzení žalobkyně, že provedeným zásahem nedošlo ke zhoršení krajinného rázu, je subjektivním názorem. K této polemice mělo navíc dojít v rámci vydávání souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Umístěním předmětné barevné stěny podle žalovaného jednoznačně došlo k negativní změně krajinného rázu v předmětné lokalitě, a proto byla žalobkyni pokuta uložena. Výši uložené pokuty pak nelze považovat za likvidační, neboť byla uložena při spodní hranici možného finančního rozpětí a správní orgán I. stupně vzal při jejím ukládání v úvahu všechny dostupné podklady.

Ohledně části III) prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že při přezkoumání spisu na základě podaného odvolání zjistil, že pro uložení odstranění následků neoprávněného zásahu dle § 88 odst. 1 ZOPK nebylo správním orgánem I. stupně zahájeno správní řízení dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Navrácení pozemku do původního stavu nebylo před vydáním rozhodnutí s žalobkyní projednáno. V tomto rozsahu, tj. ve výroku b), jímž bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části zrušeno a vráceno k novému projednání, není rozhodnutí žalovaného žalobou napadeno.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného z důvodu, že žalovaný nesprávně vyložil pojem krajinný ráz obsažený v § 12 ZOPK, neboť z jazykového výkladu předmětného pojmu vyplývá, že k zásahu do krajinného rázu může dojít pouze v krajině, tedy mimo oblast zastavěného území či zastavitelné plochy. Pojem zastavitelná plocha je definován v § 2 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), tak, že se jedná o plochu vymezenou k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Pojem zastavěné území je pak citovaným ustanovením definován jako území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona. Pozemky dotčené stavbou plotu jsou určeny územním plánem k využití pro sport a rekreaci. Z tohoto důvodu je nutné považovat je za zastavitelnou plochu, resp. přesněji za zastavěné území, tj. území, v němž k neoprávněnému zásahu do krajinného rázu dojít nemůže. Výklad dotčených zákonných ustanovení v napadeném rozhodnutí je proto nepřipustně extenzivní a nezákonný.

Dalším žalobním bodem žalobkyně namítla, že veřejný zájem na bezpečnosti užívání stávajícího sportoviště, jakož i celého společenského areálu a rovněž zájem na snížení hluku z večerních produkcí v dané lokalitě převažuje nad zájmem na ochraně krajinného rázu. Jedná se o skutečnost podstatnou a významnou, nikoliv bezpředmětnou, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Po výstavbě plotu v roce 2014 žalobkyně na rozdíl od předchozích let nezaznamenala žádné stížnosti na zvýšenou hladinu hluku a rovněž nedošlo k jedinému případu krádeže, napadení, loupeže či ublížení na zdraví, kterých dříve byly hlášeny desítky ročně. Tyto faktory měl žalovaný bezpodmínečně posuzovat a hodnotit.

Žalobkyně trvá na svém stanovisku, že stavbou předmětného plotu nedošlo ke zhoršení krajinného rázu, a nebyla tak splněna podmínka stanovená v § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK. Žalobkyně rovněž poukázala na skutečnost, že vymezení (definice) krajinného rázu závisí v konkrétním případě na hodnocení ze strany úřední osoby, které je názorem subjektivním. Podstatné je, aby tento názor konkrétní úřední osoby (správní uvážení) byl náležitě zdůvodněn a obstál i z hlediska požadavku na objektivitu správního rozhodování. To se však v daném případě nestalo, neboť žalovaný se omezil na pouhé konstatování, že stavbou protihlukové stěny byl krajinný ráz narušen a že umístěním předmětné „barevné“ stěny jednoznačně došlo k negativní změně krajinného rázu v předmětné lokalitě. Bližší odůvodnění však rozhodnutí žalovaného postrádá.

Žalobkyně poukázala na skutečnost, že správního deliktu podle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK se může dopustit odpovědný subjekt pouze tím, že naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 ZOPK, tedy prováděním činností, které by mohly krajinný ráz snížit nebo změnit, a to bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Pojem narušení má nepochybně užší význam než pojem změna krajinného rázu obsažený v § 12 odst. 2 ZOPK. Narušením je třeba rozumět pouze takovou změnu krajinného rázu, která má negativní či nežádoucí povahu. Žalobkyně se neztotožňuje s názorem žalovaného, že správní orgán je při nesplnění povinnosti obstarat si souhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK povinen podle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK uložit právnické či fyzické osobě pokutu. Podle žalobkyně musí být pro uložení pokuty kumulativně splněny všechny podmínky, tedy jednak absence souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 ZOPK, jednak narušení krajinného rázu v důsledku nesplnění této povinnosti.

Žalobkyně dále namítla, že ačkoliv je výše pokuty vzhledem k zákonnému rozpětí nízká, přesto se jedná o částku, která je pro ni likvidační. Žalovaný se podle jeho názoru měl zabývat v rámci úvahy o výši pokuty i možnými negativními důsledky na samotnou existenci žalobkyně a případně si od žalobkyně příslušné doklady týkající se jejích finančních poměrů vyžádat.

Závěrem žalobkyně zdůraznila, že se neztotožňuje s názorem žalovaného, dle něhož polemika, zda dřevěná stěna byla vybudována šetrným způsobem či nikoli, patřila do fáze vydávání souhlasu k požadované stavbě, kdežto v řešeném případě se jedná o řízení o uložení pokuty za porušení zákona. Posouzení, zda došlo nesplněním povinnosti dle § 12 odst. 2 ZOPK k narušení krajinného rázu či nikoliv, je podle žalobkyně naopak nutné provést především *ex post*. Stěna vystavěná ze dřeva pak není podle názoru žalobkyně způsobila narušit krajinný ráz, nenarušuje ani výhledové poměry do krajiny a skládá se ze tří samostatných částí tak, aby nebránila migraci fauny.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že nerozporuje výklad pojmů dle stavebního zákona zastávaný žalobkyní, avšak v konkrétním případě neřešil územní plán krajinný ráz a jeho ochranu, a bylo proto žádoucí udělení souhlasu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Snížení hlukosti produkce baru a zvýšení bezpečnosti návštěvníků areálu nezakládá podle žalovaného právo postavit stěnu bez požadovaného souhlasu orgánu ochrany přírody. Hluková studie byla žalobkyní přiložena až k podanému odvolání, a proto na ni nebylo možné brát zřetel. Pokud jde o argument žalobkyně, že stavbou plotu nedošlo ke zhoršení krajinného rázu, tak jde pouze o konstatování, které žalobkyně nijak neprokázala. Ze správního spisu správního orgánu I. stupně jednoznačně vyplývá, že k narušení krajinného rázu došlo. K výši pokuty žalovaný uvedl, že úvaha o výši ukládané finanční sankce patří pojmově ke správnímu uvážení, které nebylo žalovaným shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu. Námitku žalobkyně, že narušení krajinného rázu je třeba zkoumat zejména *ex post*, označil žalovaný za právně irelevantní. Závěrem žalovaný uvedl, že dne 30. 10. 2014 byl žalobkyni vydán ke stavbě protihlukové zábrany souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK (čj. MěÚN/50627/2014).

V replice ze dne 18. 1. 2016 žalobkyně zdůraznila, že nebyla povinna prokázat, že nedošlo ke zhoršení krajinného rázu. Naopak, bylo povinností správních orgánů prokázat a řádně odůvodnit, že k narušení krajinného rázu skutečně došlo.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez jednání.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Ze správního spisu soud zjistil, že správní orgán I. stupně zahájil řízení o správním deliktu dne 30. 6. 2014, kdy oznámení o zahájení řízení doručil žalobkyni. Řízení bylo zahájeno na základě podnětu třetí osoby, po jeho prošetření při terénní pochůzce dne 23. 6. 2014 a po ověření u vlastníka pozemku (město N.), zda dal k tomuto zásahu souhlas. Dne 13. 8. 2014 proběhlo v tomto řízení ústní jednání za účasti jednatele žalobkyně K. B. Ten k věci uvedl, že žalobkyně již po několik let čelí problémům kvůli stížnostem na nadměrný hluk a zvýšené kriminalitě. Po opakovaných jednáních s vlastníkem pozemku se žalobkyně rozhodla situaci vyřešit postavením plotu i bez potřebného souhlasu orgánu ochrany přírody. Jde o dřevěný plot v délce cca 50 m, 7 m a 9 m. Po tříměsíční zkušenosti je zřejmé, že plot splnil sledované cíle, zamezil šíření hluku do obydlených částí obce T., zvýšil bezpečnost v dané lokalitě (bezpečnější užívání sportovišť, pokles kriminality). Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že plot byl vzhledem k použitému materiálu, rozsahu, velikosti a umístění stavby vystaven šetrně, sice v nezastavitelném území, ovšem v ploše určené pro sport a rekreaci, kde již v minulosti bylo žalobkyni povoleno realizovat rozsáhlejší stavbu. Veřejný zájem, který se

podánilo naplnit, převažuje dle žalobkyně nad negativy zásahu do krajinného rázu. Současně žalobkyně připravuje podklady pro dodatečné povolení stavby. Žalobkyně se zavázala doložit zpracovanou akustickou studii k efektu protihlukové stěny do 22. 8. 2014.

Součástí spisu je rovněž rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 12. 2004, čj. 933/04/OŽP/OP/2077, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30.000 Kč za protiprávní jednání podle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK, kterého se dopustila tím, že uskutečnila stavbu tanečního klubu na parcele č. x v k. ú. M., obec N., bez souhlasu orgánu ochrany přírody.

Dne 10. 9. 2014 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí čj. MěÚN/41728/2014, jímž žalobkyni uložil výrokem I) pokutu ve výši 40.000 Kč za protiprávní jednání ve smyslu § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK, výrokem II) povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč a výrokem III) povinnost uvést pozemky do původního stavu.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně dne 2. 10. 2014 odvolání, které odůvodnila tím, že nemohlo dojít k zásahu do krajinného rázu, neboť dotčené pozemky se nenacházely v krajině, tedy mimo oblast zastavěného území či zastavitelné plochy. Dále žalobkyně správnímu orgánu vytkla, že veřejný zájem na bezpečnosti užívání sportoviště, celého společenského areálu a rovněž zájem na snížení hluku vznikajícího při večerních produkcích v dané lokalitě převažují nad zájmem na ochraně krajinného rázu. Žalobkyně také namítla, že provedeným zásahem nedošlo ke zhoršení krajinného rázu, a nebyla tak splněna základní hmotněprávní podmínka pro uložení správní sankce. Ohradila se rovněž proti výši vyměřené pokuty, která je pro ni likvidační, neboť dosahuje výše jejího ročního zisku. Závěrem žalobkyně zdůraznila, že dřevěná stěna byla vybudována šetrným a minimalistickým způsobem z materiálu (dřeva), který pochází přímo z místa samého. Žalobkyně přiložila k odvolání hlukovou studii zpracovanou v květnu 2014 V. W.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 3. 2015 bylo odvolání žalobkyně ve věci uložení pokuty a povinnosti nahradit náklady správního řízení zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

Posouzení žalobních bodů

Soud se nejprve zabýval žalobním bodem, v němž žalobkyně poukázala na skutečnost, že pozemky dotčené stavbou plotu byly vymezeny územním plánem k funkčnímu využití pro sport a rekreaci, a měly proto být považovány za zastavitelnou plochu, resp. za zastavěné území. V takovém území již pojmově nemůže dojít k neoprávněnému zásahu do krajinného rázu.

Podle § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK je krajinou část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.

Podle § 12 odst. 1 ZOPK je krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

Podle § 12 odst. 2 ZOPK je k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

Podle § 12 odst. 4 ZOPK se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona je zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Nezastavěným územím jsou pak pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy [§ 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona].

Skutečnost, že určité místo je územním plánem určeno k zastavění stavbami pro rekreaci a sport, neznamená, že nejde o krajinu, popř. že stavební záměr realizovaný v tomto území nemůže ovlivnit okolní krajinný ráz. Ztotožnění pojmu krajiny a potažmo krajinného rázu s pojmem nezastavěné území by bylo zkratkovité. Krajinu a krajinný ráz představují i prvky civilizační, a to ve spojení s prvky přírodními. Je tedy zřejmé, že u činností zamýšlených k realizaci na okrajích sídel, ať již v zastavěném území, nebo zastavitelných plochách, je třeba hodnotit zásah do krajinného rázu, zejména je-li dané místo ve styku s přírodními hodnotami. V dané věci byl zásah realizován právě na okraji sídla bezprostředně u významného krajinného prvku [jezero je ze zákona významným krajinným prvkem, viz § 3 odst. 1 písm. b) větu druhou ZOPK], tedy v místě, kde je nepochybně utvořen krajinný ráz.

Z § 12 odst. 4 ZOPK plyne, že skutečnost, že je zásahem dotčené území součástí zastavěného území nebo zastavitelné plochy, bez dalšího neznamená, že by se v něm zásah do krajinného rázu neposuzoval. Tato výjimka se totiž vztahuje pouze na zásah v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, které jsou vymezeny územním nebo regulačním plánem, a to jen za podmínky, že v těchto územněplánovacích dokumentacích byly stanoveny po dohodě s orgánem ochrany přírody podmínky plošného a prostorového uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu. Tyto podmínky ovšem územní plán města N. nesplňuje, což ostatně žalobkyně ani netvrdila. Její argumentace se omezila pouze na tvrzení, že v zastavěném a zastavitelném území se krajinný ráz neposuzuje nikdy. Tato její teze je však vzhledem k výše uvedenému zjevně mylná a neodpovídá zákonné úpravě ochrany krajinného rázu.

Souhlas či nesouhlas se zásahem do krajinného rázu vydávají orgány ochrany přírody nejen v případě záměrů, kterými skutečně bude snížen nebo změněn krajinný ráz, ale i k zásahům, které mohou mít takové dopady jen potenciálně (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001 – 39). Souhlas je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoliv bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní, nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, žj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 21/2011 – 87).

Postavení 3 metry vysokého, pestrobarevného oplocení o délce 50 m podél pozemní komunikace, a to na pozemcích přiléhajících k jezeru bylo způsobilé zasáhnout do krajinného rázu. Žalobkyně proto měla před realizací stavby požádat orgán ochrany přírody o vydání souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Žalobní bod je nedůvodný.

Dalším žalobním bodem žalobkyně namítla, že se žalovaný nezabýval veřejným zájmem na bezpečnosti užívání stávajícího sportoviště a rovněž zájmem na snížení hluku vznikajícího při večerních produkcích v dané lokalitě, které převáží nad zájmem na ochraně krajinného rázu. Žalobkyně nerozporuje, že stavba předmětného plotu byla realizována bez souhlasu orgánu ochrany přírody, avšak tato skutečnost podle ní sama o sobě neopravňuje správní orgán I. stupně k uložení pokuty dle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK.

Podle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2.000.000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že naruší krajinný ráz nesplněním povinností podle § 12 odst. 2.

Byť citované ustanovení upravující skutkovou podstatu správního deliktu navazuje na § 12 odst. 2 ZOPK, nejde o ustanovení, která by po obsahové stránce vzájemně plně korespondovala. Zatímco § 12 odst. 2 ZOPK upravuje administrativní opatření k ochraně životního prostředí (krajinného rázu), § 88 odst. 2 písm. a) téhož zákona je ustanovením sankčním. Cíle obou těchto ustanovení jsou odlišné, první sleduje účel preventivní, druhé pak primárně účel represivní. Z konstrukce skutkové podstaty zmíněného správního deliktu plyne, že musí být kumulativně naplněny dvě skutečnosti. První z nich je, že zásah do krajinného rázu byl proveden bez souhlasu orgánu ochrany přírody, pokud jej bylo třeba dle § 12 odst. 2 ZOPK (touto otázkou se soud zabýval výše). Druhou pak je, že v důsledku zásahu byl krajinný ráz narušen. Narušením krajinného rázu je nutno rozumět takovou jeho změnu, která má negativní, nežádoucí povahu (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 21/2011 – 87). Správní delikt dle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK není deliktem ohrožovacím, nýbrž deliktem poruchovým. Jeho podstatou není toliko porušení určité povinnosti (v daném případě povinnosti vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK), nýbrž vznik negativního následku (narušení krajinného rázu). V případě, že by žalobkyně provedla stavbu plotu bez potřebného souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK, ovšem nezpůsobila tím narušení krajinného rázu, nedopustila by se správního deliktu dle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK. Stejně tak by se tohoto deliktu nedopustila tehdy, pokud by sice způsobilá narušení krajinného rázu, ovšem k zásahu by byl vydán souhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK. Existence nezbytného souhlasu orgánu ochrany přírody by totiž znamenala, že sice nastal zákonem nežádoucí škodlivý následek, ovšem jako důsledek provedení zásahu aprobovaného orgány veřejné správy. Takové jednání pak logicky nemůže být postižitelné v oblasti správněprávní odpovědnosti. Odpovědnost za správní delikt zakládá pouze jednání, které je protiprávní (tedy provedení zásahu bez potřebného souhlasu) a v jehož důsledku nastaly zákonem stanovené negativní následky (narušení krajinného rázu). Žalobkyni lze tedy přisvědčit, že bylo povinností správních orgánů obou stupňů zabývat se tím, zda v důsledku nezákonného zásahu žalobkyně došlo k narušení krajinného rázu. Jelikož jde v dané věci o řízení sankční, v němž je hlavním účastníkoví řízení ukládána povinnost, je řízení ovládáno zásadou vyšetřovací a správní orgán odpovídá za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 a § 50 odst. 3 správního řádu).

S ohledem na výše uvedené bylo povinností správního orgánu I. stupně a žalovaného, aby ve svých rozhodnutích srozumitelně popsali, čím se vyznačuje krajinný ráz daného místa

(tedy co tvoří jeho přírodní, kulturní a historickou charakteristiku a v čem spočívají jeho estetické a přírodní hodnoty), a jak konkrétně bylo do těchto charakteristik a hodnot posuzovanou nepovolenou činností zasaženo. Jde přitom o otázky skutkového charakteru, k jejichž zjištění mohou správní orgány využít svých odborných znalostí nebo odborných znalostí jiných správních orgánů (typicky Agentury ochrany přírody a krajiny; k tomu viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009 – 113). Závěr, zda vzhledem k výše uvedeným skutečnostem, jež je třeba v řízení zjistit, lze zásah do krajinného rázu hodnotit jako jeho narušení, je již otázkou právní, kterou nelze zjišťovat dokazováním (tedy ani znaleckým posudkem, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008 – 77, dále též již citovaný rozsudek čj. 7 As 21/2011 – 89).

Správní orgán I. stupně k otázce charakteristiky krajinného rázu v posuzovaném místě a jeho změny v důsledku nezákonného zásahu uvedl: „*Postavená dřevěná stěna mění charakter lokality ve smyslu otevřené krajiny a volného přístupu k vodní ploše a mění její měřítko. Vzhledem k tomu, že největší část tvoří souvislý dřevěný plot cca 3 m v délce více než 50 m, který navazuje na hřiště a další zaplacené pozemky, vzniká bariéra, která je viditelná i z protilehlého břehu. Tato stěna s danou výškou je zároveň značnou bariérou pro zvěř, která se v této lokalitě vyskytuje. Volná krajina má být přístupná ze všech stran a nekoncepční oplocování ve volné krajině nelze připustit zejména z hlediska možností migrace fauny, především větších savců, pro které je oplocení nepřekonatelnou bariérou.*“

Z § 12 odst. 1 ZOPK jednoznačně plyne, že předmětem ochrany v rámci ochrany krajinného rázu je jeho estetická a přírodní hodnota, přičemž při posuzování zásahu je třeba dbát na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Předmětem ochrany prostřednictvím § 12 ZOPK tak není zachování životního prostoru či migračních tras živočichů (tedy biotopů a biokoridorů), ani zajištění přístupu do volné krajiny. K tomu slouží územní systémy ekologické stability krajiny a § 63 ZOPK (přístup do krajiny).

Žalobkyně v odvolání poukázala na to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobstojí, pokud jde o požadavky na vymezení charakteristiky krajinného rázu a odůvodnění, proč zásahem došlo k narušení estetické hodnoty krajinného rázu, přičemž argumenty, které nesouvisí s krajinotvorbou, nelze akceptovat.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že v řízení o uložení pokuty je rozhodující, že žalobkyně porušila svoji povinnost dle § 12 odst. 2 ZOPK. Polemika, zda postavení plotu představuje škodlivý zásah do krajinného rázu, je vyhrazena řízení dle citovaného ustanovení a není opodstatněné vést ji v řízení sankčním. Žalovaný dále lakonicky konstatoval, že „*právě stavbou protihlukové stěny byl krajinný ráz narušen*“ a „*umístěním předmětné barevné stěny jednoznačně došlo k negativní změně krajinného rázu v předmětné lokalitě*“.

Zatímco správní orgán I. stupně alespoň fragmentárně zdůraznil určité aspekty, jimiž se vyznačuje krajinný ráz v dané oblasti a které byly zásahem změněny (uzavření krajiny, vznik migrační a pohledové bariéry), žalovaný se ke skutkovým otázkám, které jsou předpokladem pro učinění právního závěru o narušení krajinného rázu, vůbec nezabýval. Žalobkyně přitom v odvolání vymezila námitky, jimiž polemizovala s úvahami správního orgánu I. stupně. Žalovaný nicméně tuto polemiku oslyšel. Zcela důvodně proto žalobkyně namítá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a soud ho proto musí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

S výše uvedeným souvisí i další žalobní bod, který je účelné vypořádat, přestože soud napadené rozhodnutí ruší pro nepřezkoumatelnost, a sice zda lze v řízení o uložení sankce zohlednit při posuzování odpovědnosti za správní delikt, že protiprávní zásah do krajinného rázu přispěl k řešení závažných problémů v daném území (překračování přípustné hlukové zátěže v důsledku kulturních produkcí, zvýšení bezpečnosti s ohledem na sousedící pozemní komunikaci a obecnou kriminalitu). V tomto ohledu se soud ztotožňuje se žalovaným, že v řízení o uložení sankce za správní delikt je z hlediska posouzení předpokladů správněprávní odpovědnosti určující výlučně to, zda žalobkyně porušila § 12 odst. 2 ZOPK (tedy provedla zásah do krajinného rázu, aniž k tomu měla nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody) a zda v důsledku nezákonného zásahu došlo k porušení krajinného rázu. Jsou-li splněny oba tyto předpoklady, je z pohledu odpovědnosti za správní delikt zcela nerozhodné, zda protiprávní jednání mělo i nějaké pozitivní efekty. Tyto okolnosti (tedy existenci pozitivních vlivů zásahu z pohledu jiných, konkurujících veřejných zájmů) lze zohlednit pouze v řízení o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK, event. v řízení o dodatečném povolení stavby na základě § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. V tomto se projevuje odlišnost mezi řízeními povolovacími, jejichž účelem je posoudit přípustnost zásahu do krajinného rázu z pohledu hmotněprávních podmínek, tj. i konkurujících veřejných zájmů, od řízení sankčního, jehož předmětem je toliko posouzení jednotlivých prvků skutkové podstaty správního deliktu. Skutková podstata správního deliktu nedovoluje zohlednit případné pozitivní dopady nezákonného zásahu, zákon neupravuje ani žádný takový liberační důvod. Tento žalobní bod je tedy nedůvodný.

Důvodný je naproti tomu další žalobní bod žalobkyně, a sice že se žalovaný měl zabývat dopadem uložené pokuty na samotnou existenci žalobkyně. Z odvolání vyplývá, že žalobkyně sice připustila, že pokud jde o poměr uložené pokuty k maximální výši pokuty, je pokuta nízká, přesto je však pro žalobkyni likvidační, neboť odpovídá výši jejího ročního zisku. Žalobkyně navrhla jako důkaz účetní závěrku za rok 2013 (k odvolání ji nepřiložila). Žalovaný k této odvolací námitce v napadeném rozhodnutí uvedl, že jelikož byla pokuta uložena na spodní hranici možného finančního rozpětí, není likvidační. Správní orgán není povinen zjišťovat finanční solventnost subjektu, tím spíše ne, pokud je pokuta uložena při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí. Při stanovení výše pokuty byla zohledněna skutečnost, že žalobkyně o povinnosti vyžádat si souhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK věděla, stavbu realizovala na pozemku, který není v jejím vlastnictví, a to přes nesouhlas vlastníka. V minulosti se navíc dopustila správního deliktu dle § 88 odst. 2 písm. a) ZOPK provedením stavby tanečního klubu v dané lokalitě bez souhlasu orgánu ochrany přírody. V další části odůvodnění (str. 6) pak žalovaný konstatoval, že pokuta není likvidační, žalobkyně nepředložila žádné doklady či důkazy, ze kterých by bylo zřejmé, že se jedná o likvidační výši pokuty.

Byť mezi hledisky pro určení výše pokuty, které jsou upraveny v § 88 odst. 3 ZOPK, nejsou uvedeny majetkové poměry pachatele správního deliktu, judikatura dovodila, že správní orgány jsou přesto povinny zabývat se tím, zda pokuta nemá vzhledem ke své výši pro pachatele deliktu likvidační charakter (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133). Skutečnost, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 40.000 Kč, ačkoliv spodní hranice pokuty není stanovena, neznamená, že pokuta odpovídající 2 % horní hranice sazby nemůže být vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně likvidační. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný odmítl vzít do úvahy majetkové poměry žalobkyně. V tomto ohledu je tedy jeho rozhodnutí nezákonné, neboť v situaci, kdy žalobkyně v odvolání namítla, že výše uložené pokuty odpovídá výši jejího ročního zisku, tudíž je pro ni likvidační, bylo povinností žalovaného se touto argumentací věcně zabývat a posoudit ji, a to nikoliv s ohledem na to, že sankce odpovídá jen 2 % procentům maximální hranice,

nýbrž s ohledem na dopad výše pokuty na další činnost žalobkyně. Žalobkyně přitom označila i konkrétní důkazní návrh. Byť žalobkyně listinu navrženou k důkazu k odvolání nepřipojila, bylo na žalovaném, aby buď žalobkyni vyzval k předložení této listiny, nebo aby si ji opatřil z veřejně přístupné sbírky listin obchodního rejstříku. Nepředložení listiny navržené k důkazu nemůže v situaci, kdy žalovaný neučinil žádný pokus o její obstarání, vést k tomu, že by žalovaný nebyl povinen zabývat se po věcné stránce odvolací námitkou žalobkyně. Ostatně v tomto řízení, jehož předmětem je uložení povinnosti žalobkyni, se neuplatní zásada koncentrace správního řízení upravená v § 82 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48), takže označení důkazu až v odvolání nemůže být žalobkyni k tíži.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

Vzhledem k výše uvedenému zrušil soud rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně i pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), což v dané věci znamená, že se žalovaný bude zabývat odvolací námitkou žalobkyně, podle níž je třeba v rozhodnutí o uložení pokuty důkladně popsat charakteristiku krajinného rázu daného místa a dopad nezákonného zásahu na ni, přičemž lze přihlížet pouze ke krajínotvorným aspektům. Dále se žalovaný vypořádá i s námitkou likvidačního charakteru pokuty vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v částce 11.228 Kč, a to za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a za odměnu za zastoupení advokátem ve výši 8.228 Kč. Tuto částku tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení Mgr. Pechlátem a sepsání žaloby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], dále dvě paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a DPH z těchto částek, neboť Mgr. Vladimír Kratochvíl je plátcem DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Úkon právní služby spočívající v sepsání repliky ze dne 18. 1. 2016 nemá soud za účelný, neboť žalobkyně v něm svojí žalobní argumentaci v návaznosti na vyjádření žalovaného nerozvinula, naopak pouze stručně zopakovala část žaloby. Za převzetí věci novým zástupcem žalobkyně Mgr. Vladimírem Kratochvílem rovněž nelze žalobkyni přiznat náhradu, neboť jde jen k tíži žalobkyně, že v průběhu soudního řízení změnila svého zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **I z e** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 je 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.

V Praze dne 27. února 2017

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová