



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **Obce Police**, se sídlem Police č. 5, 789 73 Úsov, zastoupené Mgr. Pavlem Pospíšilem, advokátem se sídlem Okružní 10, 789 85 Mohelnice, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 110 10 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.10.2006, č. j. 570/2092/04/06Do, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2008, č. j. 7 Ca 1/2007 - 33,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2006, č. j. 570/2092/04/06Do, změnil žalovaný rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 22. 7. 2004, č. j. 8/OP/05887/04/Tm, tak, že uložil žalobkyni pokutu ve výši 25 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Žalobkyně totiž v listopadu roku 2003 provedla probírku břehového porostu toku Rohelnice v přibližně pětisetmetrovém úseku od silnice u Polického rybníka po intravilán obce Police, převážně na parc. č. 503/2 v k. ú. Police, při níž bylo pokáceno minimálně 158 dřevin o průměru na pařezu 10 – 50 cm a v daném úseku byly ponechány dřeviny podél toku ve sponu 5 – 10 m, čímž došlo ke změně fyzikálních podmínek ovlivňujících život v toku a jeho okolí, aniž si žalobkyně předem od příslušného orgánu ochrany přírody vyžádala ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku vodní tok a údolní niva. Žalovaný tak

snížil původní pokutu ve výši 50 000 Kč udělenou Českou inspekcí životního prostředí, neboť neshledal, že by došlo rovněž k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., jak tvrdil správní orgán prvního stupně.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 2. 7. 2008 zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že požádala dne 3. 11. 2003 o povolení kácení stromů na parc. č. 148 a 465/2, neboť stromy na těchto pozemcích bránily řádnému obhospodařování orné půdy a využívání komunikace pro přístup na tyto pozemky; žalobkyně věděla, že se nejedná o významný krajinný prvek. Stromy na těchto pozemcích byly pouze náletovými dřevinami, které neměly žádnou ekologickou funkci. Žalobkyně namítla, že se městský soud nezabýval otázkou kácení dřevin na parc. č. 501, jež bylo projednáno se správcem vodního toku. Správce byl upozorněn, že nebyly provedeny projektované práce údržby vodního toku a některé stromy tak tvořily překážku pro rozliv vody do údolní nivy. Správce toku po dobu jednoho roku argumentoval tím, že na provedení prací nemá dostatek finančních prostředků a posléze souhlasil s tím, že obec Police bezplatně zajistí odstranění těchto překážek; správce toku přitom nenamítal, že by k provedení těchto prací bylo třeba vyřídit povolení k zásahu do významného krajinného prvku, což na jiných úsecích toku provádí. Žalobkyně rovněž tvrdí, že orgán ochrany přírody nepravdivě uvedl, že 158 ks dřevin se nachází v korytě vodního toku, a vůbec neřešil, zda se dřeviny nacházely na komunikaci nebo orné ploše. Žalobkyně dále nesouhlasí s tím, že kácením dřevin v korytě vodního toku a při něm došlo k odstranění podstatné části vzrostlé vegetace. Městský soud nebyl schopen toto posoudit a tím, že žalobkyni neumožnil předložit důkazy, jí odepřel právo na spravedlivý proces. Ke kasační stížnosti proto žalobkyně přikládá jako důkaz CD disk s fotografiemi porostů na daném úseku. Žalobkyně také nesouhlasí s tím, že došlo k ovlivnění podmínek pro život v toku a podotýká, že v této souvislosti měl být zpracován znalecký posudek.

Podle žalobkyně není právní pojem údolní niva v právním řádu České republiky jednoznačně definován a omezení vlastníků vyplývající z titulu tohoto významného krajinného prvku tak nemusí splňovat znaky ústavnosti. Údolní niva by měla plnit svoji funkci, tj. být použitelná pro zachycení většího množství vody při povodních. Práce, které žalobkyně prováděla, měly charakter ostatních zásahů do významného krajinného prvku, které nevyžadují souhlas správního orgánu. Soud sám také konstatoval, že právní pojem škodlivý zásah je značně neurčitý: je věcí státu, aby právní pojmy uvedené v zákoně byly jednoznačné a právně předvídatelné. Nedostatek zákona o ochraně přírody a krajiny spatřuje žalobkyně právě v tom, že obsahuje značné množství takových neurčitých právních pojmů, které působí nejasnosti při posuzování jednání, které soud zvažoval.

Žalobkyně konečně nesouhlasí se závěrem soudu, že zásah nebyl nezbytný z hlediska protipovodňové ochrany obce. Poškození významného krajinného prvku spočívá dle žalobkyně v subjektivním názoru pracovníků inspekce, kteří vůbec neřešili, na jakých pozemcích se stromy nachází, zda tvoří překážku pro rozliv do údolní nivy a zda tím narušují protipovodňovou ochranu obce. Stejně tak nesouhlasí s argumentací pracovníků, kteří se věcí zabývali, že nemohou znát všechna rozhodnutí státu, která řeší protipovodňovou ochranu v obci.

Závěrem žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že neurčitý právní pojem údolní niva byl žalovaným jednoznačně popsán v napadeném správním rozhodnutí, přičemž údolní niva je významným krajinným prvkem ze zákona. Náletové dřeviny mají význam jednak jako dřeviny samotné a jednak zde jako dřevinný doprovod vodního toku (významný krajinný prvek vodní tok a údolní niva). Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobkyně potřebovala i ve vztahu k zásahu do významného krajinného prvku vodní tok, který byl zasažen jak kácením v korytě, tak kácením na březích, tj. již v údolní nivě. Pojmové omezení vlastnického práva ve prospěch životního prostředí vychází z čl. 11 odst. 3, resp. čl. 35 odst. 3, Listiny základních práv a svobod, a nikoliv z čl. 11 odst. 4 listiny o vyvlastnění a jiném nuceném omezení vlastnického práva, jak uvádí žalobkyně. Okolnost, že v některých případech ke kácení dřevin není třeba povolení, není relevantní ve vztahu k povinností vyžádat si závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku. Pro naplnění skutkové podstaty předmětného deliktu je irrelevantní souhlas správce vodního toku, druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí atd. Okolnosti případu byly zohledněny při stanovení výše pokuty.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, ke kterým je povinen přihlížet i z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Žalobkyně v této souvislosti namítá, že se městský soud nezabýval otázkou kácení dřevin na parc. č. 501, jež bylo projednáno se správcem vodního toku. Tuto námitku však není možné považovat za důvodnou: ze správního spisu (z katastrální mapy a z rozhodnutí České inspekce životního prostředí i žalovaného) vyplývá, že předmětem správního řízení o uložení pokuty bylo v daném případě vykácení břehových porostů potoka na parc. č. 503/2, případně na pozemcích těsně přiléhajících ke korytu, parc. č. 148 141/1, 141/2 a 144/10, tedy na pozemcích od silnice u Polického rybníka po intravilán obce Police. Pozemek parc. č. 501 se nachází až v intravilánu obce a předmětem řízení tedy nebyl; navíc z protokolu z terénní kontroly kácení (zařazený pod č. 3 správního spisu) vyplývá, že kácení v intravilánu obce (tedy zřejmě i na parc. č. 501) sice proběhlo, avšak na základě oznámení zemědělské vodohospodářské správy a se souhlasem orgánu ochrany přírody, tedy v souladu se zákonem, takže zahajování správního řízení o uložení pokuty by v tomto případě postrádalo smysl. Městský soud tak neměl žádný důvod se kácením na tomto pozemku zabývat. Stejně tak se zdejší soud nemohl ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že městský soud porušil její právo na spravedlivý proces, protože jí neumožnil předložit důkazy. Ze soudního spisu nevyplývá, že by městský soud jakkoliv zakazoval žalobkyni předkládat a navrhopat důkazy nebo ji v tom omezoval. Městský soud rovněž neodmítl jediný žalobkyní předložený důkaz (rozhodnutí žalovaného), kterým se ve svém rozsudku zabýval. Žalobkyně měla k předkládání a navrhování důkazů dostatečný prostor; pokud jej nevyužila ani písemně ani ústně (městský soud rozhodl bez nařízení jednání, avšak v souladu s podmínkami § 51 odst. 1 s. ř. s.), nemůže následně ze své pasivity vinit soud a domáhat se zrušení jeho rozhodnutí.

Poté, co Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost či pro vady řízení, zabýval se vlastním hmotněprávním posouzením věci. Podle § 4 odst. 2 druhá věta zákona č. 114/1992 Sb. platí, že k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Podle § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona významný krajinný

prvek jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Ze zákona jsou významnými krajinnými prvky lesy, rašelinště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Z ustanovení § 88 odst. 1 písm. i) citovaného zákona pak vyplývá, že orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 500 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody.

Skutková podstata správního deliktu je tak v tomto případě tvořena třemi prvky – jde o škodlivý zásah, tento zásah se týká významného krajinného prvku, a navíc pachatel si nevyžádá souhlas orgánu ochrany přírody, ačkoliv je k tomu (podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) povinen. Žalobkyně v kasační stížnosti namítá, že jednak nebyl správně zjištěn skutkový stav věci, jednak nebyla splněna podmínka škodlivosti zásahu. Pokud jde o zjištění skutkového stavu, je předložený správní spis dle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečným podkladem pro závěry učiněné v napadeném rozhodnutí. Ze záznamu z terénního šetření ze dne 8. 12. 2003 a z protokolu z terénní kontroly kácení jednoznačně vyplývá, že v blíže neurčenou dobu v měsíci listopadu 2003 provedla obec Police (její občané pod vedením starosty města) vykácení většího počtu dřevin na břehové hraně vodního toku Rohelnice v úseku od silnice u Polického rybníka po intravilán obce (v protokolu o ústním jednání ze dne 27. 5. 2004 byl počet dřevin upřesněn na 158 kusů). Skutečnost, že k vykácení skutečně došlo a rozsah provedeného zásahu potvrzují fotografie pořízené dne 27. 5. 2004 na místě samém a založené pod č. l. 9 správního spisu. Ze spisu a z vyjádření starosty obce v protokolu o ústním jednání ze dne 27. 5. 2004 pak vyplývá, že žalobkyně si pro tento zásah neopatřila závazné stanovisko, jak je jí uloženo v § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Dokumenty předložené žalobkyní označené jako „žádost“ a „povolení“ (oba ze dne 3. 11. 2003) se zjevně týkají povolení ke kácení dřevin, nikoliv závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku. Skutkový stav pak nemůže změnit ani dopis Městského úřadu Mohelnice, odboru životního prostředí, ze dne 9. 12. 2003, v němž je vyjádřen souhlas se zásahem do významného krajinného prvku, ovšem tento souhlas se týká odstraňování dřevin v roce 2004 v intravilánu obce, tedy v jinou dobu a na jiném místě, než byl proveden zásah, který byl předmětem správní řízení o uložení pokuty. Na posouzení skutkového stavu u správního deliktu spáchaného v roce 2003 pak nemůže mít žádný vliv žalobkyní předložené CD s fotografiemi příslušného úseku vodního toku pořízenými v současné době.

K námitce rozporující škodlivost provedeného zásahu lze zmínit rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 4. 2004, č. j. 6 A 144/2002 - 49, podle něž *provede-li fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti zásah do významného krajinného bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, jde o zásah protiprávní; nelze však bez dalšího vycházet z toho, že jde i o zásah škodlivý, za který je možno uložit pokutu*. Škodlivý zásah jako neurčitý pojem musí správní orgán ve svém rozhodnutí vysvětlit, tedy zejména uvést, v čem spatřuje škodlivost zásahu. Této své povinnosti jak správní orgán prvního stupně tak i žalovaný dostali. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že za škodlivý zásah považuje takové odstranění podstatné části vzrostlé vegetace ve významném krajinném prvku, kterým dojde k ovlivnění poměrů a podmínek pro život a který nezbytně vyvolá reakce ovlivněných organismů, jež nelze považovat za pozitivní. Takový efekt vznikl v projednávaném případě proto, že dřeviny nebyly ponechány v dostatečném zápoji, čímž došlo k jednorázovému nadměrnému proslunění (odclonění) přibližně 500 metrů dlouhého úseku vodního toku (k zásahu do světelných a teplotních poměrů ve vodním toku), a tím k oslabení ekologicko stabilizační funkce významných krajinných prvků údolní niva a vodní tok.

Nejvyšší správní soud nepokládá za důvodnou námitku žalobkyně, že měl být v daném případě vypracován znalecký posudek. Žalobkyně neuvádí, co by měl znalecký posudek objasnit: pokud by jeho předmětem měla být škodlivost zásahu, pak je třeba zdůraznit, že k posouzení této otázky jsou žalovaný jakož i Česká inspekce životního prostředí jako orgány působící na úseku ochrany životního prostředí dostatečně odborně vybaveni, a tudíž by si měli být schopni otázku škodlivosti posoudit sami. Z odůvodnění rozhodnutí přitom nevyplývá, že by správní orgány potřebnou odborností při hodnocení této stránky věci nedisponovali: vypracování znaleckého posudku by tak bylo nejen nadbytečné, ale zejména v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

Pokud žalobkyně tvrdí, že zásah byl nutný z důvodu protipovodňové ochrany obce, lze konstatovat, že ani to ji nezabavuje povinnosti vyžádat si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. I zdánlivě bohulibý záměr totiž může mít škodlivé následky, jak se stalo i v tomto případě. Bylo by přitom jen logické, kdyby se žalobkyně s žádostí o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku na orgán ochrany přírody obrátila jaksi preventivně, i pokud si sama byla přesvědčena o tom, že ke škodlivému zásahu nemůže dojít. A to tím spíše za situace, kdy jí bylo známo (jak vyplývá z vyjádření starosty v protokolu o ústním jednání ze dne 27. 5. 2004), že správce toku si na takovéto zásahy stanovisko orgánu ochrany přírody pravidelně opatřuje. Jinak je totiž nutné uzavřít, že žalobkyně tím, že si neopatřila potřebné stanovisko, porušila jeden ze základních principů práva životního prostředí – princip předběžné opatrnosti. Ten ukládá každému povinnost jednat tak, aby bylo zamezeno jakékoliv škodě na životním prostředí i v případech, kdy není předem jisté, že plánovaným jednáním nějaká škoda vznikne, tedy povinnost vycházet z nejhorší možné varianty z těch, které mohou nastat (v daném případě tedy z té varianty, že odstraněním dřevin dojde ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku, srov. blíže Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha 2003, str. 51).

Žalobkyně dále v kasační stížnosti uvedla řadu dílčích námitek, které však neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Kasační řízení je však založeno na přezkumu rozhodnutí krajských soudů: pokud krajskému soudu nebyla příslušná námitka předložena v žalobě, nemohl se jí ve svém rozsudku zabývat, a tudíž zde chybí i podklad přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu. V souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. je tudíž nutné považovat za nepřijatelnou námitku týkající se neurčitého právního pojmu údolní niva a obecnou polemiku o dalších neurčitých právních pojmech obsažených v zákoně č. 114/1992 Sb., námitku týkající se nedostatku finančních prostředků správce toku k provedení kácení, jakož i tvrzení, že správce toku nenamítal, že by k provedení těchto prací bylo třeba vyřídit povolení k zásahu do významného krajinného prvku, dále že orgán ochrany přírody nepravdivě uvedl, že 158 ks dřevin se nachází v korytě vodního toku, a neřešil, na jakém druhu pozemku se dřeviny nacházely, a konečně i nesouhlas žalobkyně s argumentací pracovníků, kteří se věcí zabývali, že nemohou znát všechna rozhodnutí státu, která řeší protipovodňovou ochranu v obci.

Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu