



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **ZELTR AGRO a. s.**, se sídlem Roketská ul. 790/23, Troubky, zastoupena JUDr. Radkem Židlíkem, advokátem se sídlem třída Tomáše Bati 1560, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 40/2014 – 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 40/2014 - 42, a rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 26. 8. 2014, č. j. KUOK 71954/2014, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě 12.228 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Radka Židlíka, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 9.114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Radka Židlíka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně ZELTR AGRO a.s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 40/2014 – 42, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2014, č. j. KUOK 71954/2014, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Přerova, odboru stavebního úřadu a životního prostředí, oddělení vodního hospodářství a zemědělství, ze dne 11. 6. 2014, č. j. MMPř/071901/2014/STAV/ZEM/He. Tímto rozhodnutím Magistrát města Přerova podle ust. § 54 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“) prohlásil za vysokocennou plodinu kedluben (*Brassica oleracea* convar. *Acephala*, var. *Gongylodes* L.) pěstovaný žalobkyní v části zemědělského půdního bloku, vedeném v LPIS, čtverec 540-1140, kód bloku/díl 0004 v k.ú. Troubky nad Bečvou, tvořeného honebními pozemky p.č. 3837, 3838, 3839, 3840, 3841, 3842, 3843, 3844, 3845, 3846, 3847, 3848, 3849, 3850, 3851, 3852, 3853, 3854, 3855, 3856 a 3857 v k.ú. Troubky nad Bečvou, případně na dalších zemědělských půdních blocích na území společenstevní honitby Troubky.

Krajský soud poukázal na to, že pojem vysokocenná plodina není definován a neexistuje ani seznam vysokocenných plodin. Jde tak o neurčitý právní pojem, který bylo třeba vyložit ve správním řízení. Podle jazykového výkladu je vysokocenná plodina taková plodina, která má vysokou cenu. Zákon nerozvádí, zda pro pěstitele, na trhu, pro člověka či pro zvěř. Cena i vysoká cena jsou pojmy používané v běžné mluvě. Cenu je proto třeba chápat jako hodnotu, směnný poměr, a to v daném místě a v daném čase. Historická znění zákona a současné znění ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti jsou obsahově obdobné (zejména od roku 1947). Záměr zákonodárce a tím i teleologický výklad je trvalý a kontinuální. Nejvýstižněji smysl dané normy popisuje výslovně znění z roku 1947: vysokocenné plodiny si má sám majitel pozemku zabezpečit proti škodám zvěře. Naopak, v historických zněních nelze dohledat u vysokocenných plodin stanovení objektivní odpovědnosti (tj. za výsledek), jak tvrdí důvodová zpráva. Systematickým výkladem, resp. důkazem podobností lze dospět ke stejnému závěru. Uživatel honitby nehradí škody na vysokocenných plodinách stejně jako na dalších plodinách (resp. plodinách pěstovaných na určitých pozemcích a plodinách pěstovaných určitým způsobem) uvedených v ust. § 54 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti. Již porovnáním vysokocenné plodiny s uvedenými druhy rostlin nebo způsoby jejich pěstování je zjevné, že škoda se nehradí na plodinách neochráněných proti poškození či požití (sežrání) zvěří. Dále se z tohoto výkladu podává, že plodiny, u škod na nichž se nelze hojit na uživateli honitby, charakterizuje atraktivita pro zvěř, pro pěstitele a současně nepřítomnost či nemožnost ochrany před volně žijící zvěří. Tyto vlastnosti mají všechny demonstrativně vyjmenované rostliny při stanoveném způsobu pěstování společné.

Správní orgány podle krajského soudu zohlednily jak tržní cenu kedlubnu, tak jeho hodnotu coby potraviny pro zajíce polního ve vymezené lokalitě. Lze připustit, že vysokocennou může být i plodina, která není jedinečná. Cena plodiny je určována výnosností (rentabilitou), zahrnující nákladovost a výtěžnost čili prodejní cenu v daném místě a čase. Dalším kritériem pro posouzení vysokocennosti plodiny je ochrana plodiny proti škodám způsobeným zvěří, v daném případě oplocení pozemku. Provedené oplocení pěstebního pozemku žalobkyní je dalším usvědčujícím důkazem toho, že si byla vědoma atraktivity kedlubnu pro zvěř. Způsob provedení oplocení, resp. jeho poškození, neúplnost a neúčinnost byly prokázány výslechem žalobkyně, fotografiemi z místního šetření a

pokračování

ohledání a výpověďmi svědků. Oplocení pozemku je nutno zahrnout do kritérií pro posouzení vysokocenné plodiny, protože jinak by toto kritérium nebylo posuzováno vůbec. Pokud je rozhodnuto, že plodina je vysokocenná, škoda na ní se nehradí a již se neposuzuje, jaká opatření pěstitel provedl. Odpovědnost by byla fakticky objektivní, za výsledek, bez ohledu na zavinění. Objektivní odpovědnost pěstitele ani uživatele honitby nebyla úmyslem zákonodárce a ani není stanovena v textu ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti, což dosvědčuje i důvodová zpráva. Pěstování kedlubnu na honebním pozemku zvyšuje riziko poškození, které nese pěstitel, protože je to právě on, kdo rozhoduje, kterou plodinu kde vysadí. Obecně se jeví vysazení vysokocenné plodiny na honebním pozemku jako zcela nevhodné.

Krajský soud shrnul, že vysokocennou plodinou je plodina, která s ohledem na konkrétní lokalitu vyžaduje především vysoké náklady na pěstování, má sníženou ekonomickou výtežnost a je atraktivní (zejména jako potravina) pro zvěř. Charakter plodiny jako vysokocenné pak předurčuje zvýšenou potřebu ochrany pěstebního pozemku či těchto rostlin před volně žijící zvěří. Ke stejným závěrům by vedlo i pojetí pozemku s kedlubny jako zelinářské zahrady ve smyslu ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti. V souzené věci však nešlo o zahradu. Charakter plodiny jako vysokocenné neurčuje plnění zákonných povinností uživatelem honitby. To je až otázkou sporu o náhradu škody a není předmětem přezkoumávaného a tohoto řízení. Pokud by plodina nebyla atraktivní pro zvěř, ztrácela by smysl právní úprava v zákoně o myslivosti a zařazení otázky náhrady škody způsobené zvěří. Ustanovení § 54 zákona o myslivosti se týká právě škod způsobených zvěří. Celá část šestá zákona o myslivosti pojednává o škodách způsobené užíváním honitby, zvěří a na zvěři. Pokud by zvěř rostliny nepoškozovala, § 54 odst. 1 zákona o myslivosti by vůbec neexistoval. Žalobcem navržený výklad by znamenal vytržení věci z kontextu a odporoval by komplexnímu posouzení věci. Námitky, týkající se ochrany vlastnického práva, konkrétní opatření činěné na ochranu před vznikem škod uživatelem honitby a navazující námitky se mívají se souzenou věcí. Ze systematického výkladu § 54 odst. 1 zákona o myslivosti plyne, že škody se hradí, pokud vznikly na oplocených pozemcích. To platí i pro vysokocenné plodiny, neboť není žádný důvod, aby pozemek s vysokocennými plodinami nebyl oplocen či jinak zabezpečen proti volně žijícím zvířecím škůdcům těchto plodin, tj. aby výklad a režim pro vysokocenné plodiny byl jiný než pro ostatní rostliny vyjmenované v § 54 odst. 1 zákona o myslivosti. Naopak, v případě vysokocenných plodin je třeba, aby je pěstitel chránil tím spíše a o to více. Pěstování kedlubnu na honebních pozemcích při daném výskytu zajíce polního bylo pro žalobce předvídatelné riziko. Správní orgány vzaly správně v úvahu i počet volně žijících kusů zajíce polního i stav okolních pozemků. Nedůvodná je námitka, že správní orgán přenesl posouzení vysokocennosti na znalce. Veškerá zjištění a závěry znalců správní orgán nepřejímal, učinil vlastní skutkové a právní závěry, z posudků vyšel toliko ze skutkových zjištění a hodnocení. S rozpory v závěrech posudků se správní orgány vypořádaly. Žalobkyně měla možnost se seznámit se všemi podklady rozhodnutí.

Závěrem krajský soud uzavřel, že posouzení vysokocennosti plodiny zahrnuje zejména výnosnost pěstování konkrétní plodiny, atraktivitu pro zvěř a způsob ochrany provedený pěstitelem v daném místě a čase (oplocení apod.). Pro úplnost dodal, že nepovažuje za vhodné pěstování plodiny v honebním pozemku, resp. zřízení honitby na zemědělské půdě. Dále je otázkou, zda zákonodárce svěřil vhodně rozhodování o vysokocennosti plodin správním orgánům, byť jde o tradiční pojetí nejméně od roku 1941,

v zahraničí však neexistuje a shora projednávané otázky spadají pouze do práva soukromého. Krajský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka poukázala na důležitost institutu vysokocennosti plodiny a skutečnost, že tento pojem nebyl závazně vyložen. Soud jej vyložil za pomoci těchto kritérií: vysoké náklady na pěstování, snížená ekonomická výnosnost, atraktivita pro zvěř (zejména jako potravina) a způsob ochrany provedený v daném místě a čase. Ekonomická kritéria však blíže ve vztahu ke kedlubnu nehodnotil a spokojil se s konstatováním, že výtěžnost činí 75% a prodejní cena 5,10 Kč za kedluben. Soud ani správní orgány neporovnávali ekonomické ukazatele plodin. Nákladovost byla zkoumána pouze u kedlubnu, pšenice, ječmene, řepky a kukuřice; výnosnost pouze u kedlubnu. Přitom především výtěžnost vyjadřuje po odečtu nákladovosti zisk pěstitele a tedy i případnou škodu při poškození této plodiny. A o škodu jde při výkladu pojmu vysokocennosti plodiny především. Nebyla tedy dostatečně zkoumána a hodnocena základní kritéria, ze kterých soud vycházel při výkladu a aplikaci pojmu vysokocennosti kedlubnu. Provedené porovnání nemá vypovídací hodnotu a opomíjí plodiny, jež mají nákladovost oproti kedlubnu vyšší (česnek, jahody, salát, brokolice atd.). Nelze souhlasit s tím, že soud příkládá atraktivitě plodiny jako potraviny pro zvěř větší význam než ostatním kritériím. Tento výklad by zcela popřel právo na náhradu škody, která by byla způsobena zvěří okusem, sežráním či spasením. Lze si jen těžko představit, že by zvěř sežrala jinou plodinu než tu, která je pro ni atraktivní. Vysokocennou by se stala jakákoli plodina, do které by se zvěř zakousla. Atraktivita by měla být přímo úměrná ochranným opatřením a měla by být posuzována v případném řízení o náhradu škody. Závěr soudu, že hodnotícím kritériem je také způsob ochrany provedený pěstitelem, je vadný. Stěžovatelka má povinnost se chovat tak, aby předcházela vzniku škod. Jedno z preventivních opatření je chránit plodinu oplocením. Zároveň by však dle krajského soudu mělo toto oplocení automaticky znamenat vznik vysokocennosti plodiny a ztrátu možnosti náhrady škody. Při výkladu a aplikaci institutu vysokocennosti plodiny je třeba posoudit, zda je daná plodina běžně pěstěná a za obvyklých a očekávatelných nákladů. Aby měl pěstitel zachován nárok na náhradu běžně pěstěných plodin a zároveň aby uživatel honitby neodpovídal za poškození výjimečných a výjimečně nákladných plodin, u kterých nemohl poškození předpokládat. Těmito plodinami by mohly být např. plodiny šlechtitelské, plodiny v dané lokalitě neobvyklé, exotické.

Stěžovatelka dále nesouhlasí, že by oplocení předmětného pozemku bylo poškozeno a že by toto poškození bylo jakkoli prokázáno. Šetření správního orgánu bylo provedeno v jiné době (rok po vzniku škody) a na jiném místě. Zjištění soudu, že svědek Svozil stěžovatelku informoval o poškození oplocení, se nezakládá na pravdě. Pokud by se pěstitelé zeleniny řídili doporučením soudu o vhodnosti jejich výsadby z hlediska ochrany před sežráním zvěří, pak by pro zvěř chutnou zeleninu nepěstovali. Zde vyvstává otázka vyváženosti vztahu mezi zemědělskými pěstiteli a uživateli honiteb. Nelze souhlasit s tím, že by se námitky týkající se zásahu do vlastnického práva mýjely se souzenou věcí. Pokud

pokračování

kedluben bude prohlášen za vysokocennou plodinu, stěžovatelce nikdy nebude moci být přiznáno právo na náhradu škody. V současné době musí oplocovat ročně cca 50 ha, a to mobilními ploty a elektrickými ohradníky. Přesto nelze úplně zabránit okusu plodin zajícem, který oplocení podhrabe či i přeलेze. Má tak možnost pěstovat žrádlo pro zajíce nebo od pěstování zeleniny upustit a začít pěstovat průmyslové monokulturní plodiny, řepku či kukuřici. Zelenina může být nahrazena např. polským dovozem, kde mají zemědělci lepší veřejnou podporu a ochranu. Soud se měl zabývat námitkami týkajícími se ochrany vlastnického práva. Stěžovatelka se nedomáhá absolutní ochrany svých zájmů, je si vědoma nutného soužití s volně žijící zvěří a chápe nemožnost absolutní odpovědnosti uživatelů honiteb. Vyváženost vztahu mezi zemědělskou a mysliveckou činností chápe tak, že pěstitel musí chránit potravně atraktivní plodiny před zvěří zákonným způsobem, a pokud tuto povinnost splní, nese uživatel honitby odpovědnost za škodu na plodinách, pokud se jedná o plodiny běžné a předvídatelné z hlediska atraktivnosti pro zvěř a ceny. Kedluben je běžný jak z hlediska výnosnosti, tak i z hlediska předvídatelnosti potravní atraktivity nejen pro žalobce, ale i pro uživatele honiteb. Uživatelům honiteb krajský soud vzkázal, že neponesou žádnou odpovědnost za škodu na plodinách, jež zvěř poškodí okusem, spasením a sežráním. Přitom především uživatelé honiteb jsou schopni, povinni a oprávněni se o zvěř starat, mohou ji přikrmovat, plašit, popř. regulovat jejich stavy. Naproti tomu zemědělským pěstitelům krajský soud vzkázal, že náhrady škody na plodinách, jež zvěři chutnají, se nikdy nedomohou, a doporučil jim, aby takovéto plodiny nepěstovali. Závěrem proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že pojem vysokocennosti vykládá v rámci správní úvahy tak, jak má zákonodárce na mysli. Jde o neurčitý právní pojem a jeho legální definice není v předpisech uvedena. Stěžovatelka vyčítá rozsudku a správnímu rozhodnutí, že nedostatečně zkoumali základní kritéria a že si učinili nesprávný závěr o způsobu ochrany, na straně druhé přiznává, že řádné oplocení zvyšuje náklady a snižuje výnosovost. Krajský soud bere v bodu 66 rozsudku za prokázané skutečnosti, které prvostupňový orgán zjistil při dokazování v souladu se zásadou materiální pravdy. Otázka vyváženosti vztahu mezi zemědělskými pěstiteli a uživateli honiteb je hypotetická. Volně žijící zvěř je obnovitelným přírodním bohatstvím a nelze uvažovat o střetu veřejných zájmů pěstitelů zeleniny a uživatelů honiteb. Lze toliko technickými prostředky snižovat škody. Zajíce polního lze lovit pouze od 1. 11. do 31. 12. kalendářního roku. Ve skutečnosti se stěžovatelka snaží vychýlit poměr mezi nákladovostí a výnosovostí pěstování konkrétní plodiny prostřednictvím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu i žalobou napadené rozhodnutí je třeba zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

V posuzované věci tvoří jádro sporu interpretace pojmu vysokocenná plodina a podřazení konkrétní plodiny pěstované stěžovatelkou (kedluben) pod tento pojem.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pojem vysokocenná plodina je neurčitým právním pojmem. Jeho interpretace ze strany správního orgánu tedy nespadá do správního uvážení, jak tvrdí žalovaný, nýbrž podléhá plnému přezkumu ze strany správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 – 27, dostupný na www.nssoud.cz).

Před samotným vymezením pojmu vysokocenná plodina považuje Nejvyšší správní soud za nutné přiblížit základní východiska právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou zvěří v zákoně o myslivosti.

Podle ust. § 52 odst. 1 zákona o myslivosti uživatel honitby je povinen hradit a) škodu, která byla v honitbě způsobena při provozování myslivosti na honebních pozemcích nebo na polních plodinách dosud nesklizených, vinné révě nebo lesních porostech, b) škodu, kterou v honitbě na honebních pozemcích nebo na polních plodinách dosud nesklizených, vinné révě, ovocných kulturách nebo na lesních porostech způsobila zvěř.

Podle ust. § 53 zákona o myslivosti vlastník, popřípadě nájemce honebního pozemku činí přiměřená opatření k zabránění škod působených zvěří, přičemž však nesmí být zvěř zraňována. Stejná opatření může učinit se souhlasem vlastníka honebního pozemku uživatel honitby. Ustanovení zvláštních právních předpisů ukládající vlastníkům, popřípadě nájemcům honebních pozemků provádět opatření k ochraně před škodami působenými zvěří nejsou dotčena.

Podle ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti se nehradí škody způsobené zvěří na pozemcích nehonebních, na vinné révě neošetřené proti škodám působeným zvěří, na neoplocených květinových školkách nebo zahradách ovocných a zelinářských, na stromořadích a stromech jednotlivě rostoucích, jakož i na vysokocenných plodinách. O tom, která plodina je vysokocenná, rozhoduje v pochybnostech orgán státní správy myslivosti. Nehradí se rovněž škody způsobené zvěří na zemědělských plodinách nesklizených v agrotechnických lhůtách a dále škody na zemědělských plodinách uskladněných na honebních pozemcích, pokud osoba, která plodiny uskladnila, neprovedla zároveň opatření za účelem účinné ochrany proti škodám působeným zvěří.

Podle ust. § 54 odst. 2 zákona o myslivosti se nehradí rovněž škody na lesních porostech chráněných oplocením proti škodám působeným zvěří, na jedincích poškozených jen na postranních výhonech a v lesních kulturách, ve kterých došlo okusem, vytloukáním nebo vyrýváním stromků ke každoročnímu poškození méně než 1 % jedinců, a to po celou dobu do zajištění lesního porostu, přičemž poškození jedinci musí být rovnoměrně rozmístěni po ploše.

Podle ust. § 54 odst. 3 zákona o myslivosti škody způsobené zvěří, jejíž početní stavy nemohou být lovem snižovány, hradí stát.

Z citované právní úpravy je patrná snaha zákonodárce rozdělit náklady na eliminaci škod způsobených na plodinách zvěří mezi uživatele honitby, vlastníka (resp. nájemce) pozemku a stát.

pokračování

Obecně za škodu způsobenou zvěří na plodinách odpovídá uživatel honitby (ust. § 52 odst. 1 zákona o myslivosti). Vychází se zde zjevně z premisy, že je to uživatel honitby, komu svědčí právo myslivosti, v rámci něhož je povinen například provozovat krmelce, zvěř přikrmovat či regulovat stav zvěře. Touto činností se tedy může podílet na snižování rizika vzniku škod na pěstovaných plodinách. Navíc je oprávněn přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy a k tomu užívat honebních pozemků (viz zejména ust. § 2 písm. h) a § 11 zákona o myslivosti). Uživateli honitby tedy z práva myslivosti plynou také určité benefity, jež jsou vyvažovány povinnostmi, včetně odpovědnosti za škodu způsobenou zvěří na pěstovaných plodinách. To ostatně potvrzuje ust. § 54 odst. 3 zákona o myslivosti, které uživatele honitby odpovědnosti zbavuje v situaci, kdy je části pravomocí a benefitů zbaven.

Na druhou stranu vlastník (resp. nájemce) pozemku je povinen taktéž učinit preventivní opatření k zabránění vzniku škod (ust. § 53 zákona o myslivosti). Míra plnění této povinnosti se logicky musí promítat do posouzení, zda není vzniklá škoda zčásti či zcela přičitatelná právě vlastníku (nájemci) pozemku. Navíc zákonodárce u řady plodiny shledal z různých důvodů potřebu úplného vynětí z obecné odpovědnosti za škodu (ust. § 54 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti). Širší skupinu výjimek přitom tvoří případy, u nichž je zjevně oním důvodem určité jednání či opomenutí (zejména neoplocení, neošetření proti škodám) vlastníka (nájemce) pozemku, a to natolik nevhodné, že si vlastník (nájemce) musí případnou škodu nést zcela sám. Nelze však souhlasit s krajským soudem, že by pro všechny výjimky uvedené v ust. § 54 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti bylo charakteristické, že jde o plodiny atraktivní pro zvěř, pro pěstitele a současně nechráněné (či neochranitelné). Například u plodin nesklizených v agrotechnických lhůtách či jednotlivých stromech a stromořadích nelze dovodit žádnou atraktivitu pro zvěř či pro pěstitele ani nepřítomnost či nemožnost ochrany před volně žijící zvěří. Tam, kde zákonodárce u výjimek zmiňuje neprovedení ochranného opatření, zmiňuje je výslovně, a to zpravidla v souvislosti s konkrétním typem plodiny (např. květinová školka, ovocná či zelinářská zahrada).

Další výjimkou z odpovědnosti uživatele honitby jsou případy, kdy početní stavy zvěře, která škodu způsobila, nemůže uživatel honitby lovem snižovat (ust. § 54 odst. 3 zákona o myslivosti). Uživatel honitby zde totiž přichází jednak o oprávnění regulovat početní stav zvěře, jednak o benefit spočívající v možnosti ponechat si ulovenou zvěř. Zde zákonodárce zvolil řešení v podobě odpovědnosti státu za škodu, a to patrně z toho důvodu, že nemožnost regulace početního stavu zvěře nemůže jít k tíži ani uživateli honitby, ani vlastníku (nájemci) pozemku.

Pro účely interpretace pojmu vysokocenná plodina lze již na základě výše uvedených východisek právní úpravy poukázat na dvě skutečnosti, které vyvracejí tezi krajského soudu, že by pro posouzení, zda je plodina vysokocenná, mělo hrát roli, jakým způsobem vlastník (nájemce) pozemku chrání plodiny před poškozením. Předně v případě poškození vysokocenných plodin zvěří žádná odpovědnost za škodu nevzniká (ani uživateli honitby ani státu), a dostatečnost ochrany dle ust. § 53 zákona o myslivosti je tak lhostejná. Vedle toho je patrné, že je zde vlastník (nájemce) pozemku znevýhodňován pouze a jen z důvodu, že pěstuje právě vysokocennou plodinu. Podle názoru Nejvyššího

správního soudu jde tedy o případ, kdy zákonodárce v jednání vlastníka (nájemce) pozemku spatřuje vážné pochybení, a to v tom, že vysokocennou plodinu pěstuje na honebním pozemku.

Smyslem povinnosti přijmout preventivní opatření dle ust. § 53 zákona o myslivosti je částečné či úplné zbavení odpovědnosti uživatele honitby (potažmo státu) v případě, že vlastník (nájemce) pozemku škodě nepředchází. Tato povinnost má ovšem své místo tam, kde odpovědnost za škodu vůbec přichází v úvahu. Není-li zde odpovědnost za škodu, je lhostejné, jaká opatření k zamezení škodám vlastník (nájemce) pozemku učiní. Případná zákonná prevenční povinnost by zde byla zcela samoučelná. Veškerou škodu totiž v každém případě nese sám vlastník (nájemce) pozemku. Posuzování přijatých opatření (tedy plnění povinnosti dle ust. § 53 zákona o myslivosti) je tedy na místě až v případě rozhodování sporu o náhradu škody, nikoliv v rámci rozhodování v pochybnostech o tom, která plodina je vysokocenná (ust. § 54 odst. 1 věta druhá zákona o myslivosti). Jiným případem jsou výjimky, u nichž zákonodárce explicitně zmiňuje neprovedení oplocení. Jde o situace, kdy zákonodárce povýšil splnění konkrétního prevenčního opatření (nikoliv však obecně splnění prevenční povinnosti dle ust. § 53 zákona o myslivosti) na roveň podmínky pro nastoupení odpovědnosti za škodu. Důvodem je to, že nesplnění takového opatření chápe jako natolik závažné pochybení vlastníka (nájemce) pozemku, že mu vůbec nemůže nárok na náhradu škody svědčit.

Škody na vysokocenných plodinách navíc zákonodárce vyjímá z obecné odpovědnosti vždy, ať už jsou chráněné či nikoliv. Lze zopakovat, že důvodem znevýhodnění vlastníka (nájemce) pozemku je již samotné pěstování vysokocenné plodiny. Je tedy lhostejné, jak si plodinu zabezpečil proti vzniku škod, neboť rozhodné je již to, že vysokocennou plodinu pěstoval na honebních pozemcích. Jinými slovy, vysokocenné plodiny jsou podle zákonodárce natolik výjimečné, že lze po pěstiteli spravedlivě žádat, aby je nepěstoval na honebních pozemcích. Vzácnost plodiny totiž může činit její cenu natolik vysokou a pro uživatele honitby zpravidla natolik nepředvídatelnou, že by nebylo legitimní žádat, aby ji v případě vzniku škody hradil.

Jako klíčová kritéria pro posuzování, zda se jedná o vysokocennou plodinu, proto Nejvyšší správní soud považuje zmiňovanou výjimečnost (vzácnost) a také samotnou vysokou cenu, jak se nabízí již ze samotného označení „vysokocenná“. Ve skutečnosti se jedná o kritéria vzájemně spojená, neboť vysoká cena může být právě indikátorem vzácnosti plodiny. Jelikož však tomu tak nemusí být vždy, nelze ekonomickou charakteristiku plodiny (vysokou cenu) považovat za jediný určující atribut vysokocenné plodiny. Je nutno vždy zjišťovat příčiny vysoké ceny.

Při posuzování, zda je cena plodiny vysoká, však vyvstává otázka, co se onou vysokou cenou rozumí. Prvním problematickým bodem je samotný pojem cena. Krajský soud i účastníci řízení poněkud nejednotně a nejasně poukazují na celkovou cenu plodiny, její nákladovost, výnosnost, respektive očekávaný zisk pěstitele. Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné nejprve zdůraznit, že cenou zde musí být rozuměna obvyklá cena, tj. cena celková, zahrnující jak náklady, tak ušlý zisk při zohlednění výtěžnosti. Právě tato celková cena je totiž obecně onou škodou, která by měla být hrazena. Má-li být východiskem institutu vysokocenné plodiny skutečnost, že náhrada škody by byla příliš

pokračování

vysoká a nepředvídatelná, musí zde být výše ceny posuzována jako ekvivalent výše možné náhrady škody. Nelze tudíž poměřovat toliko výnos plodin (zisk), nýbrž je nutno vzít v úvahu také náklady na její vypěstování. Není přitom rozhodné, jakou část ceny tvoří náklady a jakou zisk.

Druhým problematickým bodem je posouzení, kdy je již cena vysoká a kdy ještě nikoliv. S ohledem na důsledky (vyloučení odpovědnosti za škodu) je podle názoru Nejvyššího správního soudu možné tento institut aplikovat pouze na případy, kdy je cena plodiny z důvodu výjimečných okolností výrazně vyšší, než za okolností běžných. Ony výjimečné okolnosti jsou pak určující také pro vymezení, s čím by měla být cena posuzované plodiny poměřována. Spočívají-li například v samotné specifičnosti dané plodiny, je nutno její cenu poměřovat s cenou jiných, zejména svými vlastnostmi a účelem obdobných plodin. Je-li však výjimečnou okolností specifický způsob pěstování, je nutno poměřovat cenu plodiny pěstované takto specificky a cenu téže plodiny pěstované běžně. Není-li rozdíl v ceně zásadní, nelze okolnosti pěstování považovat za natolik výjimečné, aby mohla být plodina považována za vysokocennou.

Výjimečné okolnosti, které se mohou promítat do vysoké ceny plodiny, mohou spočívat především ve výjimečnosti samotné plodiny, ale také ve výjimečnosti způsobu, účelu či lokalitě jejího pěstování.

Lze proto shrnout, že vysokocennou plodinou je zpravidla plodina, která má z důvodu své výjimečnosti, výjimečného způsobu pěstování, výjimečného účelu pěstování či výjimečné lokalitě pěstování výrazně vyšší cenu.

Jelikož posouzení, zda se jedná o vysokocennou plodinu, vždy závisí na konkrétních okolnostech případu a výjimečnost plodiny či okolnosti jejího pěstování se navíc mohou v čase měnit, nelze učinit obecný výčet vysokocenných plodin. Příkladem plodin, které Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného chápe jako vysokocenné, by nicméně mohly být za určitých okolností například některé léčivé plodiny, šlechtitelský materiál, plodiny pro výzkumné účely, ohrožené druhy plodin či některé okrasné plodiny.

Za kritérium pro hodnocení, zda je plodina vysokocennou, Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nepovažuje atraktivitu plodiny pro zvěř. Tu nelze považovat za nikterak výjimečnou okolnost a navíc se nijak nepromítá do vyšší ceny plodiny. Jediné, s čím atraktivita plodiny pro zvěř souvisí, jsou potřebná preventivní opatření k zabránění vzniku škod. Čím atraktivnější plodina je, tím přísnější opatření by měl vlastník (nájemce) pozemku přijmout. Jak však bylo uvedeno výše, otázka preventivních opatření má být hodnocena až při posuzování, zda si část škody (či celou škodu), za níž by měl uživatel honitby nebo stát odpovídat, nemá nést vlastník (nájemce) pozemku sám. Nemůže jít tudíž o atribut vysokocenné plodiny, u které se žádá „spoluodpovědnost“ neposuzuje, neboť zde žádná odpovědnost za škodu nevzniká.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje také s řadou dalších dílčích argumentů krajského soudu. Předně co se týče otázky, zda je odpovědnost za škodu dle ust. § 52 zákona o myslivosti objektivní či subjektivní, krajský soud nesprávně vychází z důvodové zprávy k zákonu o myslivosti. V rozhodných ustanoveních se totiž přijaté znění zákona

radikálně liší od znění navrhovaného. Otázka, zda jde o odpovědnost subjektivní či objektivní, nicméně není pro posuzovanou věc významná.

Nelze se ztotožnit ani s argumentem, že oplocení pozemku je nutno zahrnout do kritérií pro posouzení vysokocenné plodiny, protože jinak by toto kritérium nebylo posuzováno vůbec. Plnění povinností ze strany vlastníka (nájemce) pozemku se hodnotí, nicméně až při rozhodování o náhradě škody. Argument, že při nezohlednění oplocení u vysokocenných plodin by odpovědnost byla fakticky objektivní (což nebylo úmyslem zákonodárce), pak vůbec není na místě, neboť v případě škody na vysokocenné plodině žádná odpovědnost nevzniká, tudíž ani odpovědnost objektivní.

Kromě toho je nutno poukázat na to, že krajský soud při vymezení kritérií pro určení, zda je plodina vysokocenná, není zcela konzistentní. Uvádí totiž, že *„kritériem pro posouzení vysokocennosti plodiny je ochrana plodiny proto škodám způsobeným zvěří, v daném případě oplocení pozemku.“* V souladu s tím pak v závěru shrnuje, *„že posouzení vysokocennosti plodiny zahrnuje zejména výnosnost pěstování konkrétní plodiny, atraktivitu pro zvěř a způsob ochrany provedený pěstitelem v daném místě a čase (oplocení apod.).“* V jiné části rozsudku ovšem v rozporu *„souhlasí s žalobcem v tom, že charakter plodiny jako vysokocenné neurčuje plnění zákonných povinností uživatelem honitby. To je až otázkou sporu o náhradu škody a není předmětem přezkoumávaného a tohoto řízení. Plnění zákonných povinností uživatelem honitby cenu samotné plodiny neurčuje a není rozhodným kritériem vysokocennosti plodiny podle § 54 odst. 1 zákona o myslivosti a smyslu tohoto ustanovení.“* Jelikož je přijetí opatření k zabránění vzniku škod (tj. např. oplocení) zákonnou povinností dle ust. § 53 odst. 1 zákona o myslivosti, uvedená tvrzení krajského soudu si vzájemně odporují. Navíc krajský soud dvakrát „shrnuje“, co je potřeba hodnotit, přičemž v jednom případě na prvním místě uvádí vysoké náklady na pěstování, v druhém případě je nezmiňuje vůbec. Zdůrazňuje také sníženou ekonomickou výtežnost vysokocenné plodiny, nicméně je nutno dát za pravdu stěžovateli, že toto kritérium (stejně jako vysoké náklady na pěstování) u dané plodiny (kedlubnu) nijak blíže nehodnotí a nepoměřuje její výtežnost s jinými plodinami.

Argumentuje-li stěžovatelka ochranou vlastnického práva, nelze přisvědčit krajskému soudu, že by se tato argumentace míjela s předmětem řízení. Cílem stěžovatelky bylo pomocí této argumentace podpořit vlastní výklad zákona. Nejednalo se nicméně o samonosné žalobní námitky, jejichž opomenutím by krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Šlo toliko o podpůrnou argumentaci, které krajský soud oponoval argumentací vlastní. Ochrana vlastnického práva pěstitele je jistě hodnotou, která musí být při interpretaci zákona vzata v úvahu. Z této hodnoty nelze na druhou stranu dovozovat ničím neomezenou povinnost uživatelů honiteb k náhradě škody způsobené zvěří na pěstovaných plodinách. Samotné limity této odpovědnosti, které zákonodárce vtělil do zákona o myslivosti, ani jejich interpretace provedená výše podle názoru Nejvyššího správního soudu nijak nepopírají ústavně zaručené právo stěžovatelky vlastnit majetek.

Lze uzavřít, že krajský soud vyložil pojem vysokocenná plodina nesprávně.

pokračování

Nejvyšší správní soud po provedené interpretaci právní úpravy přistoupil k posouzení, zda v této věci posuzovaná plodina (kedluben pěstovaný stěžovatelkou na daném místě v rámci integrovaného systému produkce zeleniny) je vysokocenná či nikoliv.

Pokud jde o podklady pro toto posouzení, je nutno poukázat na skutečnost, že oba posudky, které byly v této věci zpracovávány, vycházely z nesprávného zadání. Znalec nemůže být dotazován na otázku právní, nýbrž toliko na otázku skutkovou – odbornou. Správně mělo být tedy předmětem odborného zkoumání naplnění jednotlivých kritérií vysokocenné plodiny, nikoliv to, zda je daná plodina vysokocenná. Interpretace tohoto pojmu je otázkou právní.

Z tohoto důvodu nelze vycházet ze znaleckého posudku Ing. Stanislava Křenka (č. 568 / 006 – 2014), který se primárně zabývá interpretací neurčitého právního pojmu a hodnotí následně jiná kritéria, než jaká by měla být dle výše uvedeného vymezení tohoto pojmu posuzována. Zpracovatel navíc svůj závěr zdůvodňuje pouze vágním konstatováním o finanční náročnosti pěstování brukvovitých druhů zelenin. V části označené jako „Závěr“ se pak opět již jen obecně věnuje vhodnosti pěstování brukvovité zeleniny na honebních pozemcích a dále povinnosti činit opatření k zabránění škod.

Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že jako dostatečný odborný podklad pro posouzení zde může sloužit Znalecká zpráva (č. 102) Ing. Igora Hájka. Ačkoliv byla i v tomto případě znalci položena nesprávná otázka, zpracovatel zde z odborného hlediska hodnotil kritéria, která Nejvyšší správní soud považuje za určující pro vysokocenné plodiny. Posudek se totiž zabývá tím, jak je pěstování dané plodiny běžné a jak se způsob pěstování dané plodiny (v rámci integrovaného systému produkce zeleniny) promítá do její ceny. Na základě odborných závěrů týkajících se těchto otázek pak lze učinit posouzení, zda je kedluben pěstovaný na daném místě za daných okolností vysokocennou plodinou.

Na základě Znalecké zprávy Ing. Igora Hájka tak Nejvyšší správní soud učinil zjištění, že kedluben je běžná polní zelenina a že pěstování v rámci integrovaného systému produkce zeleniny se nijak do ceny kedlubnu nepromítá. Z vyjádření Zelinářské unie ze dne 27. 1. 2014 pak plyne, že integrovaný systém produkce zeleniny je zcela běžný, neboť je používán na více než polovině celkové plochy používané pro pěstování zeleniny.

Na základě těchto zjištění lze učinit závěr, že kedluben pěstovaný stěžovatelkou na daném místě v rámci integrovaného systému produkce zeleniny, není sám jako takový ani v důsledku způsobu jeho pěstování nikterak výjimečný a jeho cena není vyšší než cena běžně pěstovaného kedlubnu. Jelikož se jedná o plodinu běžně pěstovanou, není na místě poměřovat cenu kedlubnu s cenou jiných plodin. Posuzovaný kedluben tedy nenaplnňuje znaky vysokocenné plodiny ve smyslu ust. § 54 odst. 1 zákona o myslivosti.

Krajský soud i správní orgány tedy učinily nesprávný závěr o tom, že posuzovaná plodina je vysokocenná.

Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že při tomto hodnocení neměla být vůbec zkoumána dostatečnost stěžovatelkou přijatých preventivních opatření (oplocení). Bylo by

proto nyní zcela nadbytečné hodnotit, zda jsou skutková zjištění krajského soudu a správních orgánů týkající se této otázky správná.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 40/2014 - 42, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 26. 8. 2014, č. j. KUOK 71954/2014. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. (ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.), podle kterého, 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. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem částku 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 1.428 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího advokáta náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 12.228 Kč.

V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího advokáta náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 9.114 Kč.

pokračování

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

V Brně dne 31. května 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu

v.z. Mgr. David Hipšr