



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Z. Š.**, zastoupené Mgr. Janem Vlkem, advokátem se sídlem Praha 2, Římská 14, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 46 A 87/2015 - 46,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 46 A 87/2015 - 46, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2015, č. j. 022521/2015/KÚSK, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech soudního řízení částku **16.228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Vlka.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2015, č. j. 100/57946/2014, uložil Městský úřad v Brandýse nad Labem – Staré Boleslavi (dále jen „městský úřad“) podle § 86 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) žalobkyni, aby odstranila následky neoprávněného zásahu na pozemku p. č. X v k. ú. X tak, že na uvedeném pozemku vysadí 50 kusů dřevin. Žalobkyně se podle městského úřadu dopustila neoprávněného zásahu tím, že předmětný pozemek, na kterém se nacházel významný krajinný prvek - mokřad, zavezla ornicí. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný

rozhodnutím ze dne 17. 6. 2015, č. j. 022521/2015/KÚSK, a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze; ten ji rozsudkem ze dne 20. 10. 2017, č. j. 46 A 87/2015 - 46, zamítl. Z hlediska skutkového stavu vycházel krajský soud z toho, že dne 12. 4. 2011 obdržel městský úřad od žalobkyně sdělení, o zavezení předmětného pozemku ornici. Přestupkové řízení, které městský úřad na základě tohoto zjištění se žalobkyní zahájil, bylo zastaveno pro uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“). Na ústním jednání konaném v dané věci dne 30. 10. 2014 zmocněnec žalobkyně uvedl, že zavezení pozemku bylo důsledkem předchozí pasivity orgánů veřejné správy, které žalobkyni nebyly schopny pomoci vyřešit opakované zavážení pozemku nelegálními skládkami. K žádosti o vyjádření zaslané městským úřadem Policii ČR tato sdělila, že žádná oznámení od žalobkyně ani jejího zmocněnce ohledně černých skládek na předmětném pozemku neobdržela. Podle biologického hodnocení z května 2006 zpracovaného RNDr. Jiřím Vávrou, CSc., a podle vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK“) ze dne 29. 6. 2008 se v případě tohoto pozemku jednalo o významné stanoviště pro avifaunu, a to díky prohlubním (depresím), které sloužily jako loviště a hnízdiště. Ve vyjádření ze dne 26. 11. 2014 starosta obce X uvedl, že před zahrnutím pozemku zeminou v dubnu 2011 se zde nacházelo jezírko s rákosím, čolky a žábami; obec nenalezla žádné žádosti žalobkyně o řešení černých skládek na pozemku.

[3] Při samotném vypořádání žalobních námitek krajský soud nejprve uvedl, že jak v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu, tak i v žalobě žalobkyně uplatnila pouze námitky procesního charakteru. Nenámítala tedy, že by se nedopustila jednání ve smyslu § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud připomněl, že totožným případem se již v minulosti zabýval, a to v souvislosti s řízením o přestupku. Rozhodnutí odvolacího orgánu, jakož i prvostupňové rozhodnutí o přestupku, zrušil rozsudkem ze dne 25. 10. 2012, č. j. 51 A 1/2012 - 37, pro závažné procesní vady; krajský soud tedy nehodnotil, zda žalobkyně přestupek skutečně spáchala. Namítala-li proto žalobkyně, že žalovaný nerespektoval citovaný rozsudek, z něhož se podává, že žalobkyně nemohla svým jednáním poškodit již absolutně zničené hydrické poměry, není její námitka důvodná, citovaný rozsudek nadto neinterpretována korektně.

[4] Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku zásahu do vlastnického práva. Uvedl, že právo vlastnit majetek není bezbřehé a při jeho výkonu nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Meze vlastnického práva jsou stanoveny již na ústavní úrovni, a to v čl. 4 odst. 2, čl. 11 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); speciální úpravu omezení vlastnického práva ve vztahu k významným krajinným prvkům pak představuje § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vlastnické právo k předmětnému pozemku bylo omezeno od okamžiku, kdy vstoupila v účinnost vyhláška Okresního úřadu Praha-východ č. 8/ŽP/94 o registraci významných krajinných prvků v k. ú. Jenštějn, Radonice, Nehvizdy, Záluží, Horoušany a Vyšehořovice (dále jen „vyhláška č. 8/ŽP/94“). Výhrady žalobkyně k této vyhlášce a zařazení jejího pozemku na seznam významných krajinných prvků jsou ve věci irelevantní. Žalobkyně je povinna respektovat omezení, která jí plynou přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny, a to především z jeho § 4 odst. 2. Jelikož žalobkyně tyto meze

pokračování

nerespektovala, bylo jí uloženo náhradní opatření, a to o opatření přiměřené. Jeho realizaci sice nebude obnoven původní stav, náhradní výsadbou dřevin však bude možné vytvořit předpoklady pro pokračování využití lokality pachtvem.

[5] Podle krajského soudu žalovaný nepochybil, pokud nevyslechl svědky navržené žalobkyní. Krajský soud zdůraznil, že v projednávané věci je klíčovou otázkou, zda žalobkyně poškodila, respektive zničila významný krajinný prvek. Tato okolnost byla podle krajského soudu dostatečně prokázána i bez výpovědi navržených osob; žalobkyně se nadto ke svému jednání v zásadě doznala. V řízení před městským úřadem ani v odvolání přitom neuvedla, k jakým skutečnostem měli být svědci vyslechnuti. Za akceptovatelný označil krajský soud postup žalovaného, který si od některých z žalobkyní navržených svědků vyžádal písemné vyjádření. Ačkoli tímto způsobem nelze obcházet pravidla pro dokazování stanovená v § 51 odst. 2 a § 55 správního řádu, v daném případě postupoval žalovaný v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti. V řízení před krajským soudem žalobkyně sice důkazní návrhy svědeckou výpovědí upřesnila, krajský soud však shledal, že navržení svědci nemohli vypovídat ke skutečnostem relevantním pro uložení opatření k nápravě. Žalobkyně totiž svědky hodlala konfrontovat s tvrzenou nečinností orgánů veřejné moci v souvislosti s umisťováním černých skládek na jejím pozemku. Krom toho žádala, aby starosta obce X, jako svědek svojí výpovědí doložil pravdivost svého vyjádření ze dne 26. 11. 2014. V tomto ohledu žalobkyně pominula, že svědek není povinen pravdivost vlastní výpovědi jakkoli prokazovat.

[6] Krajský soud nepovažoval za vadu řízení ani skutečnost, že žalovaný neprovedl důkaz znaleckým posudkem, který žalobkyně navrhovala. Žalobkyně totiž neuvedla, jaká skutečnost měla být předmětem posouzení a z jakého znaleckého oboru by měl být posudek zpracován. Ostatně, stav významného krajinného prvku již nelze po více než třech letech od jeho zavezení ornicí znaleckým zkoumáním posoudit.

[7] Krajský soud se konečně neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s jejími odvolacími námitkami. Žalobkyně podle krajského soudu uplatnila v odvolání toliko dvě námitky procesního charakteru, a to neprovedení důkazu výsledkem svědků a neprovedení důkazu znaleckým posudkem, ohledáním a listinami. S oběma námitkami se žalovaný přezkoumatelným způsobem vypořádal.

[8] Proti tomuto rozsudku podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] V prvním okruhu námitek stěžovatelka zpochybňuje oprávněnost uložení náhradního opatření k nápravě s odkazem na analogii s řízením o přestupku a podmíněnost vydání rozhodnutí podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím o vině v přestupkovém řízení. Namítá, že městský úřad nemohl uložit opatření k nápravě, neboť přestupek, jehož se měla stěžovatelka dopustit na jaře 2011, byl již prekludován. Tvrdí, že ukládání opatření podle § 86 odst. 2 citovaného zákona se řídí stejnými lhůtami jako přestupkové řízení. Jelikož základním předpokladem pro uložení tohoto opatření je rozhodnutí o vině v řízení o přestupku, přičemž trestnost přestupku zanikla, nemohlo být stěžovatelce náhradní opatření k nápravě uloženo.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že rozhodnutí o uložení opatření k nápravě musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí o přestupku. Dovojuje tak ze systematiky zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž je opatření k nápravě podle § 86 zařazeno, stejně jako přestupky, v části osmé. Výrok rozhodnutí městského úřadu tyto základní náležitosti nesplňuje, neobsahuje označení osoby, která se neoprávněného zásahu dopustila, přesné časové vymezení tohoto zásahu, popis, v čem měl zásah spočívat a co bylo jeho následkem a vyvození příčinné souvislosti mezi jednáním pachatele a následku.

[11] Stěžovatelka se také domnívá, že vyvrátila názor správních orgánů, dle kterého se neoprávněného zásahu dopustila. Městský úřad ani žalovaný neprokázali, že by se dopustila poškození nebo zničení části přírody a krajiny, zda byla tato část jako významný krajinný prvek chráněna zákonem o ochraně přírody a krajiny a o kterou část se jednalo. Podle stěžovatelky není zřejmé, zda byl pozemek mokřadem a zda na něm bylo vůbec „co zničit“. Správní orgány obou stupňů neupřesnily, kdy mělo k zavezení pozemku dojít, údaj „na jaře roku 2011“ je nedostatečný. Podle jejího názoru tak správní orgány nemohly ani přesně určit, v čem konkrétně měl neoprávněný zásah spočívat a zda zahrnutí pozemku zeminou mělo za následek zničení významného krajinného prvku. Zopakovala, že se svým jednáním pouze bránila nelegálnímu zavedení pozemku odpady; nesouhlasí s názorem krajského soudu, že umístování nelegálních skládek na jejím pozemku nebylo ve věci podstatné. Podle stěžovatelky neopatření závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny také nezakládá odpovědnost za provedení neoprávněného zásahu (k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, č. 2417/2011 Sb. NSS). Dodala, že správní orgány jí uložily sankci až 4 roky poté, co k zavedení pozemku došlo a že k terénním úpravám získala dodatečné stavební povolení.

[12] Druhým okruhem námitek stěžovatelka vytýká správním orgánům obou stupňů, potažmo krajskému soudu, že neprovedly jí navrhané důkazy, zejména výsledky svědků. Má za to, že ji městský úřad, jakož i žalovaný měli poučit, pokud nepovažovali důkazní návrhy za jednoznačné a srozumitelné v tom, jaká skutečnost jimi měla být prokazována; k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, č. j. 7 A 108/2002 - 32, č. 130/2004 Sb. NSS. Podle stěžovatelky měl městský úřad svojí činností sám zjistit skutečnosti rozhodné pro uložení náhradního opatření. Stěžovatelka vyjádřila názor, že ač je sama viněna ze zakládání černých skládek, nese následky této nelegální činnosti spáchané třetími osobami. Právě k zavedení pozemku odpadem měli vypovídat navržený svědci pan X a pan X. Nepřípustný byl rovněž postup správních orgánů, které se opřely pouze o písemné vyjádření osoby navržené jako svědka, starosty X. Toto vyjádření je nadto v rozporu s biologickým hodnocením lokality z května 2006 a se zprávou AOPK, podle nichž se na pozemku žádní obojživelníci nevyskytovali.

[13] Zatřetí stěžovatelka namítá, že se v roce 2011 na pozemku materiálně nenacházel žádný významný krajinný prvek, důvod ochrany podle ní pominul nejpozději v roce 2006. Uvedla také, že o registraci významného krajinného prvku vyhláškou č. 8/ŽP/94 rozhodl nepřislušný správní orgán bez řádného odůvodnění, není tedy zřejmé, zda pozemek zvláštní ochrany vůbec požíval. Stěžovatelka se tak domnívá, že jí byla uložena sankce pouze za formální porušení zákona.

pokračování

[14] Ve čtvrtém okruhu námitek stěžovatelka zpochybňuje přiměřenost a vhodnost uloženého náhradního opatření. Uložená povinnost je pro stěžovatelku likvidační. Nelze rovněž vyloučit, že náhradní opatření je také v rozporu s územním plánem. Na pozemku se nadto stromy nikdy nenacházely, stěžovatelka proto nevidí důvod k jejich výsadbě.

[15] Zapáté stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Má za to, že v důsledku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů nepřezkoumatelný i napadený rozsudek. Krajský soud přitom nemohl nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu zhojit vlastními úvahami. Podle stěžovatelky krajský soud bez řádného vysvětlení rozhodl o stejném skutku zcela opačně než v rozsudku vydaném v přestupkové věci. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, č. j. 7 A 108/2002 - 32, z něhož se podává, že „[u]ložil-li správní orgán I. stupně v rozhodnutí vedle pokuty za přestupek podle § 87 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, i nápravné opatření podle § 86 odst. 1 tohoto zákona a správní orgán II. stupně zrušil toliko výrok o pokutě, zatímco výrok o nápravném opatření potvrdil, nebyly tím samy o sobě odstraněny existující vady řízení před správním orgánem I. stupně.“

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že účelem zákona je chránit významný krajinný prvek VKP6 registrovaný vyhláškou č. 8/ŽP/94. Z oznámení stěžovatelky ze dne 12. 4. 2011 nesporně vyplývá, že k zavezení pozemku orníci došlo minimálně s vědomím stěžovatelky, respektive na její objednávku. Žalovaný dále citoval z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 69 Co 432/2016 - 12, ze kterého se podává, že stěžovatelka po odstranění skládky navezla na pozemek ornici a upravila jeho povrch; za tuto sanaci zaplatila přes čtyři sta tisíc korun. Minimálně od roku 2008 pak stěžovatelka usilovala o zrušení registrace významného krajinného prvku, a to v souvislosti s obytnou zástavbou v okolí pozemku. V této věci jednala s AOPK, o existenci černé skládky se ovšem nezmínila. Žalovaný je toho názoru, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno a nevyvrátila závěr, že opakovaně prohlásila a listinami doložila, že významný krajinný prvek sama zavezla orníci, a tedy jej znehodnotila.

[17] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na svých kasačních námitkách. Zopakovala, že v době tvrzeného neoprávněného zásahu se na pozemku již významný krajinný prvek několik let nevyskytoval, o čemž informovala i AOPK. Krajský soud ani správní orgány se nijak nevypořádaly se skutečností, že v době zásahu pozemek byl již zavezen nejen orníci, ale i jílem, odpady a stavebním odpadem. Stěžovatelka trvá na tom, že se neoprávněného zásahu nedopustila; správní orgány i krajský soud se spokojily s pouhým konstatováním, že měla o zásahu minimálně povědomí, nedošlo-li k němu na její objednávku. Pouhé domněnky a fabulace však nemohou vést k uložení náhradního opatření k nápravě. V řízení mělo být prokázáno, že se žalobkyně zásahu dopustila, správní orgány však vycházely z principu opačného, tedy že se stěžovatelka měla z tvrzeného zásahu „vyvinut“. V této souvislosti dále uvedla, že uložené náhradní opatření by mělo být přímo úměrné intenzitě škodlivého zásahu, pokud by takový zásah byl prokázán.

[18] Podáním ze dne 13. 2. 2018 stěžovatelka rozvedla svoji argumentaci týkající se registrace významného krajinného prvku. Trvá na tom, že registraci provedl zcela nekompetentní správní orgán, Okresní úřad Praha – východ (dále jen „okresní úřad“), a

proto se v tomto případě jedná o nulitní akt. Podle § 76 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném v roce 1994, byl k registraci významných krajinných prvků podle § 6 tohoto zákona oprávněn pouze pověřený obecní úřad. Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, vykonávají okresní úřady státní správu ve věcech, ve kterých to stanoví zvláštní zákony. Žádný zákon však okresnímu úřadu nestanovil pravomoc významný krajinný prvek registrovat, ani danou vyhlášku (č. 8/ŽP/94) přezkoumat. Nejedná se proto o pouhou vadu v nedostatku funkční příslušnosti správního orgánu, ale o akt zcela mimo zákonem svěřenou kompetenci. Z vyhlášky č. 8/ŽP/94 proto nemohla vyplývat žádná práva a povinnosti; k tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, č. 793/2006 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2003, sp. zn. 33 Odo 93/2003, a usnesení ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. 28 Cdo 1473/2006. Dodala, že k nicotnosti přihlíží správní orgán i soud z úřední povinnosti, není proto rozhodné, zda tuto námitku vznesla.

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] S ohledem na povahu a obsah kasačních námitek považuje Nejvyšší správní soud za potřebné úvodem vymezit rozsah přezkumu ve správním soudnictví. Je třeba připomenout, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou koncentrační a dispoziční. Zásada koncentrace je vyjádřena v § 72 odst. 1 s. ř. s., podle jehož věty první lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V této lhůtě musí žalobce krajskému soudu vylicít, z jakých konkrétních důvodů rozhodnutí správního orgánu napadá, tj. uvést žalobní body [viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tím je jednoznačně ustaven rámec požadovaného soudního přezkumu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). *Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby* (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Platí také, že nové námitky nemůže žalobce vznášet ani v replice podané po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 1 Afs 54/2006 - 86). Zásada koncentrace řízení se však nevztahuje na návrhy na provedení důkazů k již uplatněným žalobním důvodům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 8. 2010, č. j. 2 As 28/2010 - 103) a upřesnění, respektive konkretizaci již stávajících žalobních bodů.

[22] Zásada dispoziční pak ukládá soudům přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první]. Mimo takto nastavený rámec může soud při svém přezkumu vykročit pouze v případech, kdy žalobou napadený akt není možné přezkoumat v intencích žalobních námitek z objektivních důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Asz 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Takovými důvody je zjištěná nepřezkoumatelnost správního

pokračování

rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), či jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Soudní judikatura dále dovodila, že soud může zohlednit i případná procesní pochybení správního orgánu, jež účastník řízení v žalobě nenamítá, to ovšem jen za předpokladu, že tyto vady brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Další případy, kdy správní judikatura dovodila povinnost soudu zohlednit *ex officio* i skutečnosti, na něž nebylo poukazováno žalobou, se týkají oblasti fiskální a správního trestání (uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí); na nyní projednávanou věc tedy nedopadají (viz dále).

[23] Uvedené lze tedy shrnout tak, že vyjma případů výše uvedených správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat správní rozhodnutí, respektive řízení předcházející jeho vydání, v rozsahu překračujícím žalobní body. Odchýlí-li se soud od tohoto rozsahu v jakémkoli směru, porušuje tím dispoziční zásadu; takový postup vede ve svém důsledku k porušení rovnosti stran v soudním řízení. Je proto mimo jiné vadný postup, při němž soud přezkoumá napadené rozhodnutí v rozsahu širším, než jak byl vymezen návrhem.

[24] Optikou výše vyložených zásad bylo třeba nahlížet též na žalobu ze dne 8. 8. 2015, repliku stěžovatelky ze dne 26. 3. 2016 a doplnění žaloby ze dne 14. 7. 2017 podané ke krajskému soudu. V žalobě (tedy včas) stěžovatelka uplatnila tyto námitky: 1) neprovedení důkazu výslechem svědků a znaleckým posudkem, 2) neoprávněný zásah do vlastnického práva, 3) nerespektování zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci přestupku, 4) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a 5) nezohlednění skutečnosti, že se na jejím pozemku před jeho zavezením ornicí dříve nacházely černé skládky. V replice a doplnění žaloby, které byly podány až po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby, pak stěžovatelka mimo jiné zpochybňuje skutečnost, že se zásahu do významného krajinného prvku vůbec dopustila. Včas uplatněnými žalobními body tedy stěžovatelka nerozporovala, že by jí bylo přičitatelné jednání naplňující hypotézu § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přestože tato námitka překračovala rámec přezkumu vymezený včas uplatněnými žalobními body, krajský soud ji věcně posoudil, čímž porušil shora vyloženou zásadu dispoziční. Tato skutečnost však neměla vliv na zákonnost jeho rozsudku, neboť neměla za následek zrušení napadeného rozhodnutí.

[25] V návaznosti na postup krajského soudu a s ohledem na to, co bylo uvedeno v bodech [21] a [22] výše, proto Nejvyšší správní soud považuje za potřebné předeslat, že součástí kasačního přezkumu učinil pouze kasační námitky, které měly předobraz ve včas uplatněných námitkách žalobních. Do této skupiny námitek spadají: 1) neprovedení navrhovaných důkazů svědeckými výpověďmi a znaleckým posudkem, 2) nerespektování důsledků zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 51 A 1/2012 - 37, a 3) nezohlednění existence černých skládek. Vypořádány mohou být též námitky týkající se skutečnosti, které je soud povinen zkoumat *ex officio*. Sem lze zahrnout 1) vytýkanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, 2) námitku nicotnosti vyhlášky č. 8/ŽP/94, tj. spornou registraci významného krajinného prvku, a 3) námitku prekluze uložení náhradního opatření k nápravě, dovozovanou analogií k přestupkovému řízení. Nejvyšší správní soud se naopak nemohl zabývat výtkami stěžovatelky k závěrům, jež krajský soud vyslovil k žalobním bodům uplatněným po lhůtě k podání žaloby (kasační námitky zpochybňující naplnění hmotněprávních předpokladů uložení náhradního opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Opačný postup by fakticky představoval aprobaci nepřipustného překročení rozsahu přezkumu městským

soudem a ve svém důsledku [vedlo-li by věcné projednání těchto kasačních námitek ke zrušení napadeného (zamítavého) rozsudku] by mohl vést k narušení rovnosti účastníků v neprospěch žalovaného. Konečně Nejvyšší správní soud nemohl vypořádat ani námitky, které stěžovatelka uplatnila poprvé v kasační stížnosti, ač jí nic nebránilo učinit tak již v žalobě. Do této skupiny spadají výtky ke vhodnosti a přiměřenosti uloženého nápravného opatření. Tyto námitky jsou nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí zpravidla nenabízí prostor k posouzení věcné argumentace. Z konstantní judikatury zdejšího soudu se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, avšak nevypořádá se s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (viz rozsudek ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků.

[27] Konkrétně, co se týče námitky nerespektování právního názoru vyplývajícího z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 1/2012 - 37 ve věci přestupkového řízení vedeného se stěžovatelkou, krajský soud se jí věnoval v bodu 27 napadeného rozsudku, kde uvedl, že se v citovaném rozsudku vůbec nezabýval skutkovou stránkou věci, tj. zda se stěžovatelka dopustila jednání kladeného jí za vinu; rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu procesních vad. Z tohoto důvodu proto výsledek řízení v odkazované věci nemá na věc nyní projednávanou žádný vliv. Spatřuje-li stěžovatelka vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku v tom, že závěry krajského soudu odporují názoru vyslovenému v rozsudku tohoto soudu ze dne 29. 10. 2003, č. j. 7 A 108/2002 - 32, č. 130/2004 Sb. NSS, nejde již z podstaty věci o námitku nepřezkoumatelnosti, ale o výhrady ke skutkovému a právnímu hodnocení věci, nadto o námitku nedůvodnou. Ve zmiňovaném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud řešil zcela odlišnou procesní situaci, než je dána v nyní projednávané věci. V případě sp. zn. 7 A 108/2002 bylo se žalobkyní vedeno společné správní řízení ve věci spáchání přestupku a uložení náhradního opatření, jehož výsledkem bylo rozhodnutí obsahující výrok o uložení pokuty a výrok o uložení nápravného opatření podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Shledal-li proto soud, že správní orgány v této věci nedostatečně zjistily skutkový stav, zatěžovala tato vada logicky oba zmíněné výroky. Pro uvedenou procesní vadu tedy nemohl obstát ani jeden z těchto výroků, neboť nedostatečně zjištěný skutkový stav nemohl být podkladem pro uložení pokuty ani pro uložení nápravného opatření. Oproti tomu ve věci nyní souzené byla řízení ve věci přestupku a náhradního opatření podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se stěžovatelkou vedena samostatně, přičemž jedno z nich bylo správním orgánem I. stupně zastaveno pro uplynutí prekluzivní lhůty. Přestupkové řízení se stěžovatelkou tedy nevyústilo v rozhodnutí ve věci, které by se zakládalo na skutkových zjištěních, jež by bylo možné převzít do řízení o uložení náhradního opatření; jeho výsledek proto není pro nyní projednávanou věc relevantní.

pokračování

[28] Krajský soud se zabýval rovněž dalšími včas uplatněnými námitkami stěžovatelky, a to zásahem do jejího vlastnického práva a neprovedením navrhovaných důkazů (viz body 28 až 35 odůvodnění). Neopomněl vypořádat ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (viz bod 36). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a přezkoumatelně vypořádal. Stěžovatelka ostatně s právním hodnocením krajského soudu polemizuje a z její argumentace je patrné, že s právním posouzením krajského soudu spíše nesouhlasí; to by však v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů nebylo možné. Konečně, pokud stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud „přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí“ žalovaného, přičemž sám doplnil důvody, na jejichž základě má toto rozhodnutí obstát, jde o námitku zcela obecnou, na kterou nelze věcně reagovat. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto ze všech uvedených důvodů neobstojí.

[29] Stěžovatelka dále namítala, že předmětný pozemek nepožíval zvláštní ochrany, neboť správní akt, kterým na něm byl významný krajinný prvek registrován, tj. vyhláška č. 8/ŽP/94, je nicotný. Ani tato námitka není důvodná. Nejprve je vhodné předeslat, že v souvislosti s normativním správním aktem (zde vyhláškou) nelze pojmově hovořit o nicotnosti, a to i za situace, kdyby jeho původce nedisponoval k jeho vydání zákonnou pravomocí. Nejvyšší správní soud se nicméně i touto námitkou věcně zabýval, neboť obsahově míří k aplikaci čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy České republiky; podstatou argumentace stěžovatelky je totiž tvrzení, že předmětná vyhláška (pro nedostatek pravomoci orgánu, který ji vydal) vůbec nemohla být v dané věci aplikována, respektive nelze vycházet z právního stavu, který jí měl být nastolen. Pokud by skutečně aplikovaný normativní podzákonný akt byl v rozporu se zákonem (mj. proto, že k jeho vydání nedisponoval jeho původce zákonnými pravomocemi), šlo by o případ specifické okolnosti, která by musela být správním soudem zohledněna v rámci právního hodnocení věci bez ohledu na to, zda bylo na tuto skutečnost ze strany účastníků řízení poukazováno.

[30] Podle § 6 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 15. 4. 2004, platilo, že „[r]egistraci významných krajinných prvků provádí orgán ochrany přírody, který ji zároveň oznámí vlastníkov, případně nájemci dotčeného pozemku, územně příslušnému stavebnímu úřadu a obci. Je-li dotčen větší počet vlastníků pozemků, lze oznámení doručit také veřejnou vyhláškou.“ Podle § 76 odst. 2 písm. a) tohoto zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2002) provádí registraci významných krajinných prvků pověřené obecní úřady. Jsou-li však pro to závažné důvody, mohou si tuto působnost vyhradit okresní úřady (viz § 77 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2002).

[31] Významný krajinný prvek na pozemku p. č. 461/3 byl registrován vyhláškou Okresního úřadu Praha – východ č. 8/ŽP/94. V daném případě tedy okresní úřad využil oprávnění podle § 77 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a postupem podle § 6 odst. 1 *in fine* tohoto zákona uvedený významný krajinný prvek registroval. Okresní úřad tedy postupoval v rámci své zákonem stanovené pravomoci, a to formou veřejné vyhlášky, kterou zákon o ochraně přírody a krajiny v tehdy účinném znění připouštěl (s účinností od 15. 4. 2004 se významné krajinné prvky registrují výlučně rozhodnutím vydávaným ve správním řízení; srov. § 6 odst. 1 a 2 zákona). Lze proto uzavřít, že registrace

významného krajinného prvku nejen nebyla „nicotným aktem“, ale byla i vydána orgánem, jemuž k takovému postupu byla zákonem svěřena pravomoc. Za této situace jde nejen o akt právně existentní, ale zakládá též jím zamýšlené právní účinky.

[32] V dalším kasačním bodu stěžovatelka tvrdí, že oprávnění uložit náhradní opatření k nápravě bylo prekludováno současně s oprávněním uložit sankci za přestupek. Jak již bylo výše uvedeno, okolnost prekluze zkoumá soud z úřední povinnosti (viz bod [22]). Podle judikatury tohoto soudu platí, že pokud tato námitka v žalobě výslovně vznesena nebyla, postačí, pokud ji soud posoudí alespoň implicitně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2009, č. j. 7 Afs 129/2009 - 86, jestliže v těchto případech krajský soud k otázce prekluze v napadeném rozsudku mlčel, má se za to, že se s ní implicitně vypořádal, a to tak, že k prekluzi práva doposud nedošlo. V nyní projednávané věci stěžovatelka prekluzi namítá poprvé v kasační stížnosti. Z hlediska kasačního přezkumu je povinností Nejvyššího správního soudu k této námitce přihlédnout a v tomto ohledu přezkoumat implicitní závěr krajského soudu.

[33] Názor stěžovatelky, že v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty k uložení sankce za posuzované jednání, prekludovalo i právo uložit opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nesprávný. Uložení této povinnosti totiž představuje pouze jeden z následků porušení povinnosti na úseku ochrany přírody stanovených v části osmé citovaného zákona, který, na rozdíl od uložení pokuty za přestupek, nemá sankční charakter. Cílem uložení opatření podle § 86 odst. 1 a 2 zmíněného zákona je uvedení poškozených, zničených nebo změněných částí přírody do stavu, v jakém se nacházely před nedovoleným zásahem, a pokud to není možné, kompenzace vzniklé ekologické újmy provedením vhodných opatření. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení se podává, že jde o modifikaci nápravy ekologické újmy, se kterou pracují například také předpisy o odpadech nebo trestní předpisy. Funkce opatření k nápravě je proto reparační a sleduje zcela odlišný cíl než sankce za přestupek.

[34] Krom toho je třeba uvést, že § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny nijak systematicky nezapadá pod oddíl přestupků a protiprávních jednání právnických a fyzických osob. Z jeho dikce pak ani nevyplyvá jakákoli vzájemná podmíněnost rozhodnutí v přestupkovém řízení a rozhodnutí podle § 86 uvedeného zákona.

[35] Z důvodů výše uvedených je proto třeba odmítnout i další argumentaci stěžovatelky analogií řízení o uložení náhradního opatření k nápravě s řízením o přestupku jako zcela nepřipadnou.

[36] K dílčí námitce, že povinnost provést náhradní opatření nemohla být stěžovatelce uložena za neopatření závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, postačí uvést, že stěžovatelce bylo uloženo náhradní opatření za samotný zásah do významného krajinného prvku, nikoli za to, že si k němu předem neopatřila závazné stanovisko. Za neopatření závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mohla být stěžovatelce uložena sankce podle § 46 přestupkového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2011, podle něhož je přestupkem porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy

pokračování

včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů. Toto sankční oprávnění (bylo-li by vůči stěžovateli uplatněno) není předmětem řízení v nyní posuzované věci.

[37] Zbývá posoudit, zda krajský soud učinil správný závěr ohledně neprovedení důkazních prostředků navrhovaných stěžovatelkou v řízení před správními orgány obou stupňů. Zde se Nejvyšší správní soud neztotožnil s právním posouzením krajského soudu ohledně návrhu na provedení důkazů výsledkem svědků. Předně je třeba uvést, že řízení o uložení povinnosti je ovládáno zásadou vyhledávací, která je vyjádřena v § 50 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení stihá správní orgány povinnost opatřit potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, a provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Oproti tomu v řízení o žádosti leží důkazní břemeno zejména na žadateli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017 - 28), čímž je do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán zde totiž vychází primárně z důkazů, které byly účastníky na podporu jejich žádosti navrženy. Nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, zejména pak ty, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz § 2 odst. 4 správního řádu).

[38] Lze tedy konstatovat, že v řízení o uložení povinnosti, jímž je i řízení podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, nejsou na aktivitu účastníka při navrhování důkazních prostředků kladeny tak vysoké požadavky, jako v řízení o žádosti. Z toho důvodu má Nejvyšší správní soud za to, že v situaci, kdy stěžovatelka výslovně neuvedla, k čemu měli být jí navrženi svědci vyslechnuti, bylo ze strany městského úřadu, potažmo žalovaného, žádoucí ji vyzvat, aby své důkazní návrhy konkretizovala. Podle § 52 správního řádu sice správní orgán není důkazními návrhy účastníka vázán, to však neznamená, že je na jeho libovůli, jakým způsobem s těmito návrhy naloží. Jak se podává z judikatury Nejvyššího správního soudu, správní orgán není povinen důkazy navržené účastníky provést, jde-li však o důkazy, které nepovažuje za potřebné ke zjištění stavu věci, musí odmítnutí jejich provedení náležitě zdůvodnit (viz rozsudek ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013 - 37). O tom, zda navržené důkazy mohou přispět ke zjištění skutkového stavu, však lze učinit závěr teprve tehdy, je-li správnímu orgánu známo, jaká skutečnost jimi má být prokázána. V nyní projednávané věci ovšem správní orgány obou stupňů pro tento závěr neshromáždily potřebné indicie.

[39] Ve vztahu k osobě RNDr. Vávry, zpracovatele biologického hodnocení z roku 2006, se městský úřad spokojil toliko s jeho vyjádřením zaslaným elektronickou poštou dne 26. 11. 2014, ve kterém RNDr. Vávra uvedl, že lokalitu od roku 2006 nenavštívil, a proto neví, v jakém stavu byla před zavezením předmětného pozemku zeminou. V případě svědka X městský úřad s poukazem na nejasný vztah této osoby k předmětnému pozemku dovodil, že tento důkaz by byl nadbytečný. Žalovaný pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze stručně konstatoval, že výslech svědků byl proveden dožádáním, přičemž volba důkazních prostředků je na uvážení správního orgánu a žádné ustanovení neukládá správnímu orgánu umožnit účastníku klást svědkovi otázky; nadto byl z provedených důkazů skutkový stav dostatečně prokázán. Krajský soud pak tyto závěry pouze korigoval co do možnosti pokládání dotazů svědkům tak, že toto právo pro

účastníky řízení vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu; ve zbytku však názor žalovaného aproboval. S důvody, pro které správní orgány odmítly provést výslech navržených svědků, jež přejal i krajský soud, však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

[40] Pokud jde o RNDr. Vávru, je třeba poukázat na skutečnost, že vyjádření ze dne 26. 11. 2014 RNDr. Vávra neučinil v postavení svědka. Nebyl tedy ani poučen o tom, že jako svědek musí vypovídat pravdu a nic nezamlčovat, o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odeprít výpověď (§ 55 správního řádu) a konečně o následcích podání nepravdivé výpovědi. S ohledem na to hodnotí Nejvyšší správní soud závěr městského úřadu o tom, že by RNDr. Vávra nemohl do řízení vnést jakékoli relevantní informace, jako předčasný.

[41] Za adekvátní nepovažuje zdejší soud ani důvody pro odmítnutí výsledku svědka X. Sluší se připomenout, že smyslem svědecké výpovědi je zachytit stav věci tak, jak ji svědek vnímal svými smysly. Jako svědek tudíž může vypovídat kdokoli, kdo mohl o věci, která je předmětem řízení, bezprostředně získat poznatky relevantní pro výsledek tohoto řízení, a to například proto, že se nacházel v době události, která je předmětem dokazování, na místě samém, nebo byl sám této události účasten. Není vyloučeno, že osoba, která má vypovídat jako svědek, může mít z pohledu dané věci poznatky o stavu pozemku stěžovatelky před zásahem nebo po něm, které jsou pro rozhodnutí ve věci podstatné (k tomu viz dále). Proto okolnost, jaký má osoba k věci či místu vztah, není z hlediska možnosti vyslechnout ji jako svědka relevantní (uvedená okolnost může být zohledněna až v rámci hodnocení provedeného důkazu, například z pohledu věrohodnosti svědka). Podstatné je tedy pouze to, zda jde o osobu schopnou přispět k objasnění skutkového stavu vlastní fyzickou zkušeností, tj. vnímanou vlastními smysly. Prosté konstatování, že není zřejmé, jaký má osoba navržená jako svědek vztah k předmětnému pozemku, a z toho dovozený závěr, že do řízení nemůže vnést již žádné relevantní poznatky, proto nemůže jako důvod neprovedení jejího výsledku obstát.

[42] Zcela bezprecedentní pak byl postup městského úřadu v souvislosti s důkazním návrhem výpovědi starosty obce X. Ze správního spisu se podává, že do protokolu z ústního projednání ze dne 30. 10. 2014 zástupce stěžovatelky vznesl požadavek na výslech uvedené osoby. Městský úřad nato připsal ze dne 13. 11. 2014, adresovaným obci X, požádal „*zástupce obce X o následující vyjádření: [...] 2. svědeckou výpověď dokládající stav pozemku před jeho zavezením a oplocením v dubnu 2011.*“ Dne 2. 12. 2014 městský úřad obdržel vyjádření starosty obce X ze dne 26. 11. 2014, obsahující popis stavu pozemku před zásahem do významného krajinného prvku. Obsah tohoto vyjádření pak vyhodnotily oba správní orgány jako svědeckou výpověď starosty obce X. Uvedený postup svědčí o naprostém nepochopení institutu svědecké výpovědi jak městským úřadem, tak žalovaným. Z formulace užití ve shora citovaném přípisu je zjevné, že žádost o svědeckou výpověď adresoval městský úřad obci, která ji měla poskytnout ústy svého zástupce (viz též str. 2 věta poslední tohoto přípisu: „*Vzhledem k výše uvedenému Vás žádáme o svědeckou výpověď [...], kterou lze učinit písemně nebo ústně do protokolu*“). K tomu je třeba uvést, že správní řád ani žádný jiný procesní předpis nezná svědeckou výpověď územního samosprávného celku, správního orgánu či obecně právnické osoby. Z podstaty svědecké výpovědi tak, jak byla popsána výše, vyplývá, že jako svědek může být vyslýchána pouze osoba fyzická. Odpověď starosty obce X na žádost městského úřadu je proto třeba hodnotit pouze jako vyjádření představitele obce k předmětu řízení.

pokračování

[43] Nejvyšší správní soud současně podotýká, že výslech svědka není možné provést ani „korespondenčně“, jak naznačil městský úřad ve své žádosti. K podání svědecké výpovědi správní orgán svědka (tj. fyzickou osobu) předvolá podle § 59 správního řádu. Výslech se provádí ústně a zásadně v přítomnosti účastníka řízení, který musí být o provedení tohoto úkonu (není-li prováděn v rámci nařízeného ústního jednání) včas předem vyrozuměn (viz § 51 odst. 2 správního řádu). Jen tak má účastník řízení možnost bezprostředně reagovat na výpověď svědka a konfrontovat jej se svými tvrzeními. Toto oprávnění vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Provedení výslechu svědka bez přítomnosti účastníka správního řízení, aniž by byl o konání výslechu účastník předem vyrozuměn, je nezákonným upřením práva na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 1 Azs 96/2005 - 63, č. 1181/2007 Sb. NSS).

[44] Nelze uvažovat ani o tom, že výslech starosty obce X byl proveden „dožádáním“, jak uvedl v napadeném rozhodnutí žalovaný. Smysl dožádání totiž tkví v tom, že z hlediska procesní ekonomie není vhodné provádět všechny procesní úkony příslušným správním orgánem. Dožádáním se podle § 13 správního řádu rozumí postup, jímž příslušný správní orgán usnesením požádá sobě podřízený správní orgán, sobě nadřízený správní orgán či jiný věcně příslušný správní orgán, aby namísto něj provedl úkon ve věci, který by dožadující orgán sice mohl provést sám, avšak jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, anebo takový úkon nemůže provést vůbec; tento úkon přitom musí dožádaný správní orgán provést stejným procesním způsobem, jako by jej prováděl orgán, před kterým se řízení vede. O takový postup se však v nyní projednávané věci zjevně nejednalo.

[45] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se krajský soud zcela neztotožnil s procesním postupem správních orgánů při dokazování, považuje však za naprosto vyloučené akceptovat konstatované nedostatky v procesním postupu při zjišťování skutkového stavu věci s odkazem na zásadu rychlosti a hospodárnosti. Krajskému soudu je třeba též vytknout, že písemné vyjádření X *de facto* akceptoval jako svědeckou výpověď, když v bodu 32 rozsudku uvedl, že „žalobkyně pomíjí, že svědek není povinen pravdivost vlastní výpovědi jakkoliv prokazovat“. V situaci, kdy tato osoba žádnou svědeckou výpověď nepodala, byla jakákoli úvaha o verifikaci svědecké výpovědi bezpředmětná. Vzhledem k tomu, že krajský soud aproboval nesprávné závěry žalovaného i městského úřadu, je i jeho závěr nesprávný.

[46] Z pohledu výše konstatovaných závažných deficitů dokazování je podstatné, že neprovedení důkazu svědeckými výpověďmi reálně představuje vadu, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nelze totiž vyloučit, že skutečnosti, které jimi mohly být zjištěny, mohly mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Jak bylo uvedeno shora v bodu [33], podstatou postupu podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny je reparace ekologické škody, která vznikla neoprávněným zásahem do části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, zde významného krajinného prvku. Povinnost k odstranění nebo nápravě škodlivých následků tohoto jednání a rozsah opatření k nápravě proto musí vycházet z porovnání stavu dotčené části životního prostředí před zásahem a po něm. Současně platí, že zákon ukládá reparační povinnost nikoli vlastníku nemovitosti, na níž se nachází chráněná část přírody či krajiny,

ale tomu, kdo jí zničil, poškodil či nedovoleně změnil. Nejde tak o případ, kdy je reparační povinnost ukládána vlastníku nemovitosti *per se*, bez ohledu na to, kdo je skutečným původcem neoprávněného zásahu (jako je tomu například v některých případech porušení povinností v oblasti nakládání s odpady). Není tedy vyloučeno, že předmět ochrany mohl být částečně nebo zcela zničen předchozím jednáním třetí osoby, či dokonce že jeho stav mohl být zásahem stěžovatelky (reagující na takto vzniklou situaci) i zlepšen. Správní orgán proto musí mít postaveno najisto, jak vypadala část přírody a krajiny chráněná podle citovaného zákona předtím, než k vytykanému jednání stěžovatelky došlo, zda měla vlastnosti a plnila funkce, pro které jí ochrana svědčí. Ve věci nyní souzené stěžovatelka od počátku řízení před správními orgány poukazovala na to, že předmětný pozemek byl po několik let zavážen odpadem, zeminou a stavební sutí. Namítala, že sama není původcem zničení mokřadu, ale že svým jednáním pouze reagovala na jednání třetích osob, které významný krajinný prvek poškozovaly nelegálními skládkami. K prokázání těchto skutečností vznesla návrh na výslech svědků (byť upřesněný až v žalobě), kterému nebylo vyhověno. Nelze přitom vyloučit, že svědeckou výpověď navržených osob by mohl být podíl stěžovatelky na zjištěném zásahu do významného krajinného prvku zrelativizován, případně by mohla být její odpovědnost za vzniklý stav zcela popřena; taková zjištění by se pak musela nutně projevit i v rozhodování o ukládání nápravného opatření, tzn. že by jí povinnost provést náhradní opatření k nápravě nebyla vůbec uložena nebo byla uložena v menším rozsahu. Námitka neprovedení výslechu stěžovatelkou navržených svědků je proto důvodná.

[47] Konečně, co se týče návrhu na provedení důkazu znaleckým posudkem, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatelka v průběhu správního řízení ani v žalobě neupřesnila, jaká skutečnost jím měla být prokázána, tj. k čemu měl znalec podat své odborné vyjádření, a z jakého znaleckého oboru měl tento znalec (alespoň přibližně) pocházet; v žalobě toliko uvedla, že provedení znaleckého posudku navrhovala v odvolacím řízení, tomuto návrhu však nebylo vyhověno. Ohledně tohoto důkazního návrhu stěžovatelka zůstává nekonkrétní rovněž v kasační stížnosti, kde pouze obecně namítla, že správní orgány ani krajský soud neprovedly jí navrhované důkazy. Kasační námitku v části směřující do neprovedení důkazu znaleckým posudkem proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

[48] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal, že rozhodnutí žalovaného, jakož i krajského soudu z hlediska zákona neobstojí. Jak již bylo uvedeno, žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, pokud přisvědčil nesprávnému procesnímu postupu městského úřadu a nedoplnil dokazování o navržený výslech svědků. Chybně postupoval rovněž krajský soud, pokud závěry žalovaného aproboval. Nejvyšší správní soud proto pro naplnění kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.); za situace, kdy by krajský soud při respektování shora vysloveného právního názoru neměl jinou možnost, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, zrušil kasační soud z důvodu procesní ekonomie postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) věty před středníkem s. ř. s. rovněž rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrací k dalšímu řízení. Žalovaný [potazmo prvoinstanční orgán, bude-li žalovaný postupovat podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] je v průběhu dalšího řízení vázán právním názorem o nutnosti doplnit dokazování směrem ke zjištění stavu předmětné lokality před započítím prací prováděných stěžovatelkou, případně k identifikaci osob, které se na zjištěném stavu

pokračování

(kromě stěžovatelky) podílely [§ 78 odst. 5 s. ř. s., za použití § 110 odst. 2 písm. a) věta za středníkem s. ř. s.]. V této souvislosti se nabízí především provedení svědeckých výpovědí v intencích návrhu stěžovatelky.

[49] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí rozhodnout i o nákladech celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalovaný byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – stěžovatelku, její náklady jsou tvořeny především částkou 8.000 Kč za zaplacené soudní poplatky (3.000 Kč za žalobu, 5.000 Kč za kasační stížnost) a dále částkou 6.200 Kč za 2 úkony právní služby jejího zástupce (převzetí a příprava zastoupení, podání kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve všech případech 300 Kč za jeden úkon (tj. 600 Kč za 2 úkony právní služby). Celkem tak náklady zastoupení tvoří částka 6.800 Kč. Zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Podle § 57 odst. 2 s. ř. s. platí, že je-li zástupcem účastníka advokát, který je plátcem daně, patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad určených podle § 35 odst. 2 věty druhé. Náklady řízení za zastoupení včetně daně tedy činí 8.228 Kč; včetně nákladů na soudní poplatky jde celkem o částku 16.228 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu