



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **O. Ž.**, zast. JUDr. Miloslavem Moravcem, advokátem, se sídlem Na Laurové 2519/3, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. 142748/2015/KÚSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2018, č. j. 45 A 44/2016 – 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad v Říčanech, odbor životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 16. 10. 2013, č. j. 11782/2013-MURI/OŽP/00085 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kterého se žalobce dopustil tím, že bez souhlasu orgánu ochrany přírody provedl škodlivý zásah do významného krajinného prvku, vodního toku a Dvorského rybníka na pozemku p. č. 651 v k. ú. Těptín (dále jen „rybník“). Škodlivý zásah žalobce spočíval v odbahnění litorálního pásma rybníka, dále v přehrazení nátokového koryta rybníka a ve vybudování nového nátoky rybníka, za což byla žalobci uložena pokuta ve výši 25.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 29. 5. 2018, č. j. 45 A 44/2016 - 37 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť se žalovaný dostatečně zabýval odvolacími námitkami žalobce a všechny vypořádal. Žalovaný se neopomněl zabývat ani právním posouzením žalobcovy činnosti včetně škodlivosti zásahu a příčinnou souvislostí mezi jednáním žalobce a škodlivostí zásahu.

[5] Nedůvodnou shledal krajský soud také námitku žalobce o nedostatečném zjištění skutkového stavu na místě, kde se žalobce dopustil jednání, pro které byl shledán vinným. Krajský soud poukázal na odůvodnění téže námitky ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 23. 10. 2015, č. j. 46 A 14/2014 - 42, a doplnil, že skutková zjištění, z nichž správní orgány vycházely, potvrdil ve svých podáních samotný žalobce. Skutkový stav věci proto považoval za dostatečně zjištěný.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že správní orgány nezohlednily rozhodnutí, která předcházela protiprávnímu jednání žalobce. Jediným takovým rozhodnutím, na něž žalobce poukázal, však podle krajského soudu bylo rozhodnutí Městského úřadu Říčany jako vodoprávního úřadu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 95113/2014-MURI/OVÚ/00365, kterým byl schválen manipulační a provozní řád rybníka; to žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí zohlednil a vypořádal se s ním.

[7] Stejně tak za důvodnou nepovažoval krajský soud námitku žalobce, že žalovaný neprokázal zásah do nátoku vytvořeného usazováním sedimentu a zásah do litorálního pásma v nátokové části rybníka. Žalobce totiž ve svých podáních učiněných v průběhu správního řízení tyto zásahy do významného krajinného prvku potvrdil.

[8] K námitce týkající se původu přehrazeného nátoku do rybníka spočívající v tvrzení, že žalobce obnovil původní nátok do rybníka, nikoliv že vytvořil nový, krajský soud dodal, že z hlediska odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt není rozhodné, zda byl tento nátok původním nátokem či nátokem nově vytvořeným, nýbrž je významné pouze to, že přehrazený nátok je významným krajinným prvkem podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, žalobce do něj úpravami zasáhl bez souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny a tento zásah byl škodlivý.

[9] Na závěr se krajský soud vyjádřil k námitce absence škodlivosti zásahu, kterou shledal rovněž nedůvodnou. Žalobce namítal, že škodlivost zásahu nebyla prokázána. Krajský soud uzavřel, že pojem škodlivost je nutno vykládat v souladu s § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a sice jako zásah, který vede k poškození či zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Správní orgány dostatečně vyložily, v čem škodlivost zásahu do významného

pokračování

krajinného prvku - rybníka spočívala, tudíž tento znak skutkové podstaty daného správního deliktu byl naplněn.

III.

[10] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil všechny podmínky vzniku odpovědnosti za správní delikt. Konkrétně se stěžovatel vyjadřuje k předpokladu škodlivosti zásahu do významného krajinného prvku, která je nezbytná pro vznik jeho odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny. Škodlivost zásahu musí být podle stěžovatele jednoznačně prokázána, nikoliv pouze hypoteticky dovozována, jak učinil krajský soud. Musí být tedy prokázán i faktický (ověřitelný) dopad na významný krajinný prvek, tedy to, v jakém konkrétní rozsahu se škodlivost zásahu stěžovatele projevila. Krajský soud i žalovaný podle stěžovatele dovozují, že jeho činností došlo k odstranění litorálního pásma rybníka, a to bez potřebného souhlasu orgánu ochrany přírody, aniž by existoval pro tento zásah konkrétní důkaz. Krajský soud podle námítky stěžovatele nedostatečně posoudil skutečnosti, které měly být zjištěny na základě hodnocení důkazů, jelikož se důkazy nezabýval v patřičném rozsahu, a podstatné skutečnosti tak zůstaly v rámci hodnocení důkazů nepovšimnuty.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se zabýval všemi podstatnými skutečnostmi, a to rozsahem oprávnění, rozsahem skutečně provedených prací a zásahů a následně vyvodil jejich škodlivost. Zpochybňuje-li stěžovatel závěry žalovaného o škodlivosti zásahu, přechází na něj důkazní břemeno. Stěžovatel však neuvádí taková tvrzení, ani nenavrhuje takové důkazy, které by vedly ke zpochybnění závěrů žalovaného o škodlivosti zásahu. Žalovaný poukazuje i na objektivní odpovědnost za protiprávní jednání vyplývající z § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny a nemožnost liberace, což zdůrazňuje závažnost daného protiprávního jednání. Žalovaný dodává, že v předchozím rozsudku krajského soudu č. j. 46 A 14/2014 - 42, který nynějšímu řízení předcházel, krajský soud žalovanému vytkl pouze to, že se s otázkou škodlivosti zásahu nedostatečně vypořádal, což žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil.

[13] Stěžovatel v replice k tomuto vyjádření žalovaného doplňuje, že v rámci prací na odbahnění rybníka muselo dojít k dočasnému přehrazení jednoho nátoku z důvodu umožnění přejezdu lehké techniky k rybníku bez zásahu do mělkovodí. Zásah do biodiverzity rybníka byl však s ohledem na použitou techniku minimální. Přehrazení náhonu bylo po skončení prací, přesněji po dvou dnech, odstraněno a mělkovodí zůstalo zcela neporušeno.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Jedinou spornou otázkou nastolenou v kasační stížnosti je naplnění jednoho z předpokladů odpovědnosti stěžovatele za správní delikt, a to škodlivosti zásahu do významného krajinného prvku jako jednoho ze znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[17] Podle § 3 odst. 1 písm. b) věta první a druhá zákona o ochraně přírody a krajiny, *významný krajinný prvek jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Významnými krajinnými prvky jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy.*

[18] Podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, *jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. 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. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*

[19] K závěru o odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny musí být mimo další předpoklady (protiprávního jednání se dopustil stěžovatel jako fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, svým jednáním zasáhl do významného krajinného prvku, jednání uskutečnil bez souhlasu orgánu ochrany přírody) splněna také podmínka, že jde o zásah škodlivý. Tuto škodlivost musí prokázat a v rozhodnutí odůvodnit správní orgány (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2004, č. j. 6 A 144/2002 – 29, nebo ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 As 94/2008 – 53). V souzené věci přitom není sporu, že právě pro nedostatečné posouzení škodlivosti zásahu ze strany správních orgánů krajský soud předchozí rozhodnutí žalovaného zrušil svým rozsudkem ze dne 23. 10. 2015, č. j. 46 A 14/2014 – 42. Bylo tedy na žalovaném, aby své předchozí pochybení napravil.

[20] V nyní žalobou napadeném rozhodnutí se žalovaný škodlivostí zásahu podrobně zabýval. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgány odsouhlasily pouze provedení odbahnění rybníka, nikoliv jiný zásah do rybníka či vodního toku. Za škodlivý zásah tedy považovaly narušení mělkovodní části významných krajinných prvků, provedeným odbahněním nemělo dojít k zásahu do stávajícího litorálního pásma v místě nového vtoku, neboť tím došlo ke zničení biotopu a snížení vodní hladiny rybníka. Původní koryto ztratilo svou ekologickou funkci, neboť jeho přehrazení zeminou mělo negativní dopad na vodní tok. Po zásahu stěžovatele bylo litorální pásmo hlubší než 0,5 metru, z čehož žalovaný usoudil, že došlo k odstranění nejcennější části litorálu, na nějž je

pokračování

vázaná řada rostlin a živočichů, došlo ke snížení, narušení a omezení biodiverzity. Uvedenými zásahy tak byl narušen ekosystém rybníka.

[21] Krajský soud při přezkumu úvah žalovaného vyšel z toho, že „[p]ojem škodlivosti je přitom nutno vykládat systematicky v návaznosti na § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy bude se zásadně jednat o zásah, který vedl k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. (...) jde o takový zásah, ke kterému bylo nutno podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny získat souhlas orgánu ochrany přírody a jeho provedení zapříčinilo poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho funkcí.“ S tímto východiskem krajského soudu pro další úvahy o naplnění daného znaku skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud beze zbytku ztotožňuje.

[22] Vycházejí z výše uvedené premisy krajský soud přezkoumal závěry žalovaného v otázce škodlivosti zásahu a předeslal, že žalovaný ve svých úvahách vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu (došlo k odbahnění části litorálního pásma rybníka, které má nyní hloubku větší než 0,5 metru, došlo k přehrazení jednoho z nátoků rybníka zeminou a svedení vody do jiného, nově prohloubeného). Krajský soud shrnul, že ze závěrů žalovaného lze dovodit, že „žalobcem přehrazeným korytem přestala protékat voda, a tudíž ztratilo ekologickou a stabilizační funkci vodního toku a došlo k negativnímu ovlivnění ekosystému, který byl na vodní prostředí vázán, zejména pokud jde o prostor vyvýšeniny porostlé olšemi. Žalobce dále odstranil nejcennější část litorálního pásma v rozmezí 0 – 0,5 m hloubky, na níž je vázána celá řada rostlin a živočichů, zejména obojživelníků, mokřadních rostlin a bezobratlých, čímž byl narušen ekosystém rybníka a došlo ke snížení jeho biologické rozmanitosti.“ Tyto závěry považoval za dostatečné a potvrzující škodlivost zásahu. Také Nejvyšší správní soud považuje předestřené úvahy za dostačující k přijetí závěru, že škodlivost zásahu provedeného žalobcem byla prokázána.

[23] Krajský soud také přiléhavě poukázal na skutečnost, že z hlediska posouzení zásahu jako škodlivého není významné, že stěžovatelem přehrazený nátok nebyl nátokem původním, ale právě ten nátok, který stěžovatel svojí činností vyhloubil, byl oním „původním“ nátokem. Podstatné totiž je, že uvedený, stěžovatelem přehrazený, nátok byl vodním tokem, tedy významným krajinným prvkem a že žalobce do něj zasáhl bez souhlasu orgánu ochrany přírody a tento zásah byl škodlivý z důvodů již shora uvedených. Ani těmto závěrům nemá kasační soud co vytknout. Pouze doplňuje, že škodlivost zásahu je zde znakem skutkové podstaty a jak plyne z výše již citovaného § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, škodlivost zásahu může spočívat i v tom, že tento zásah ohrozí či oslabí ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku. Škodlivost v dané věci tedy není jen hypotetická, jak stěžovatel namítá, správní orgány dostatečně vysvětlily, v čem byl zásah škodlivý a krajský soud nepochybil, dal-li jim za pravdu.

[24] Nadto se stěžovatel mylí, má-li za to, že k tomu, aby byl zásah škodlivý, musí nastat i takový škodlivý následek, který lze kvantifikovat. K tomu, aby byl zásah posouzen jako škodlivý, totiž postačuje závěr o ohrožení či oslabení funkcí významného krajinného prvku (srov. § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), což v souzené věci žalovaný dovodil.

[25] Tvrdil-li stěžovatel, že jím provedený zásah byl nutný pro umožnění přístupu lehké techniky, aby nebylo poškozeno mělkovodí, lze konstatovat, že ani tato skutečnost jej nezavazuje povinnosti vyžádat si k takovému zásahu souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody. Je to totiž právě orgán ochrany přírody, který je odborně způsobilý posoudit, zda zamýšlený zásah může významný krajinný prvek zasáhnout (poškodit, zničit, ohrozit či oslabit funkce) negativním způsobem a v návaznosti na to zvážit možnosti udělení souhlasu s ním. I zdánlivě „neškodný“ záměr totiž může být škodlivý (obdobně viz již citovaný rozsudek č. j. 6 A 144/2002 - 29). I tato kasační námitka je nedůvodná.

[26] Stěžovatel obecně namítal i skutečnost, že krajský soud neprovedl důkazy jím navržené, proto v rámci hodnocení důkazů nezohlednil všechny skutečnosti týkající se škodlivosti zásahu. To vedlo k nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem.

[27] Problematikou rozsahu dokazování se Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře zabýval (např. v rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108, dále ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Azs 26/2009 - 100, či ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123) a setrvale zastává názor, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit tento svůj postup, tedy vysvětlit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.

[28] Krajský soud v odstavci 26. napadeného rozsudku vyložil, jaké důkazy stěžovatel navrhl (kopii zaměření rybníka ze srpna 2011, ortofotomapy s vyznačením řádných a evidovaných nátoků do rybníka, spis krajského soudu sp. zn. 46 a 14/2014) a z jakého důvodu je neprovedl. Považoval je z hlediska posouzení věci za nadbytečné. Podle krajského soudu vyplynuly skutečnosti rozhodné pro posouzení věci již z obsahu správního spisu, jelikož správní orgány zjistily skutkový stav věci dostatečně, v souladu s § 3 správního řádu, čemuž kasační soud přitakává. Nejvyšší správní soud proto neshledal uvedenou stížnostní námitku důvodnou. Krajský soud nebyl povinen provést všechny navržené důkazy a svůj postup náležitě odůvodnit, žádného pochybení se proto nedopustil.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti a opakovaně i v replice k vyjádření žalovaného namítal, že přehrazení nátoky bylo pouze dočasné pro umožnění přístupu techniky k rybníku. Tuto argumentaci však neuplatňoval ve správním řízení ani v žalobě. Stěžovateli přitom nic nebránilo uvedenou skutečnost uvést již v žalobě. Jelikož tak neučinil, jedná se o námitku, kterou nyní kasační soud není oprávněn posuzovat, neboť se jedná o kasační námitku nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[30] S ohledem na uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že škodlivost zásahu, jež představuje jeden ze znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny, byla prokázána. Krajský soud spornou otázku posoudil správně a kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

pokračování

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Žalobce nebyl úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný jako v řízení úspěšný účastník by měl na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo a sám také paušální náhradu nákladů za písemné úkony učiněné v řízení uplatnil. Nejvyšší správní soud však s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47 [*„S výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základní práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků hrazených všemi občany na základě zákona.“*]

shledal, že vynaložené náklady v souzené věci nepřekračují rámec běžné úřední činnosti žalovaného, a proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

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

V Brně dne 10. prosince 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu