



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **Rybářství Kolář, a. s.**, se sídlem Písečné 1, zastoupené JUDr. Boženou Kristiánovou, advokátkou se sídlem L. Pokorného 37, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 7. 2019, č. j. 62 A 281/2017 – 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 9. 2017, č. j. KUJI/67721/2017/Slo, OŽPZ/961/2017, změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Třebíč (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 14. 2. 2017, č. j. OŽP 11653/17 (*správně ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. OŽP 8223/17 – SPIS 5428/2016/Eu/20 – pozn. NSS*), tak, že žalobkyni udělil souhlas podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“), k zásahu do významného krajinného prvku (rybníku) spočívajícího v chovu ryb spojenému s aplikací blíže specifikovaných závadných látek na rybníku *Pyšelák* (parc. č. 4427 v katastrálním území Budišov), a stanovil za tímto účelem konkrétní podmínky. Současně změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak,

že neudělil souhlas s chovem ryb spojeným s aplikací závadných látek na rybníku *Pyšeláček* (parc. č. 4442 v katastrálním území Budišov).

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), v níž namítla nicotnost napadeného rozhodnutí (*fakticky správních rozhodnutí obou stupňů – pozn. NSS*) pro nedostatek pravomoci k jeho vydání. Podle žalobkyně totiž zákon o ochraně přírody a krajiny žalovanému svěřuje pravomoc pouze k vydání závazného stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), nikoliv k vydání rozhodnutí ve věci samé. Žalobkyně dále namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nepřehlednosti, nesrozumitelnosti a pro absenci odůvodnění jeho výroku, respektive podmínek v něm žalobkyni uložených. Současně namítla řadu procesních pochybení žalovaného a správního orgánu I. stupně. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a výše uvedeným rozsudkem ji zamítl.

[3] Pokud jde o námitku nicotnosti, krajský soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v posuzované věci neslouží jako podklad v jiném řízení k vydání meritorního rozhodnutí, a není tak závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, nýbrž je samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku (zde konkrétně rybníků) či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Žalovaný tak byl oprávněn napadené rozhodnutí vydat, a jeho rozhodnutí proto není nicotné.

[4] Současně krajský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že jí žalovaný vydal „*souhlas s chovem ryb*“, ačkoliv žalobkyně již pravomocným rozhodnutím vodoprávního úřadu povolujícím chov ryb disponuje. Krajský soud vysvětlil, že rozhodnutím Okresního úřadu Třebíč ze dne 30. 10. 1996 bylo žalobkyni ve vztahu k rybníku *Pyšelák* povoleno nakládání s vodami a byla jí udělena výjimka podle zákona č. 138/1973 Sb., vodní zákon, pro použití závadných látek ke krmení ryb a hnojení vod ke zvýšení úživnosti rybníka, a to na dobu tří let. Krajský soud tak uzavřel, že rozhodnutím, jehož se žalobkyně dovolávala, je jí již povoleno pouze nakládání s vodami. Platným rozhodnutím, jímž by jí bylo povoleno užívání závadných látek, v době podání žádosti ke správnímu orgánu I. stupně nedisponovala.

[5] Krajský soud dále neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Přisvědčil sice žalobkyni, že dané rozhodnutí je zbytečně obsáhlé a obsahuje řadu obecných informací, které postrádají zřejmý vztah k věci, v části „*R*“ odůvodnění však žalovaný své závěry řádně odůvodnil a v části „*S*“ dostatečně důkladně vypořádal veškeré odvolací námitky. Navzdory excesivní délce napadeného rozhodnutí a zvolenému stylu, jenž by mohl být pro jeho adresáty nesrozumitelný, tak je podle krajského soudu zřejmé, jak žalovaný rozhodl, včetně toho proč změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy proč žalobkyni uložil ty které podmínky schválených zásahů.

[6] Krajský soud dále nepřisvědčil námitkám, že se správní orgány dopustily procesních pochybení, která měla za následek nezákonnost jejich rozhodnutí. Konkrétně nepřisvědčil námitce, že žalovaný doplnil řízení v takovém rozsahu, že nahradil prvoinstanční řízení, a zbavil tak žalobkyni práva na odvolání. Krajský soud upozornil, že

pokračování

žalobkyni nebyla napadeným rozhodnutím uložena nová povinnost, pouze došlo ze strany žalovaného ke změně podmínek souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku. Žalobkyně rovněž byla správním orgánem I. stupně vyzvána k seznámení se s podklady rozhodnutí, a to oznámením ze dne 26. 9. 2016.

[7] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku, již žalobkyně brojila proti nepřizvání všech účastníků řízení na ústní jednání konané dne 18. 4. 2017 a nevyhotovení protokolu z tohoto jednání. Přisvědčil žalobkyni, že se materiálně jednalo o ústní jednání ve smyslu § 49 správního řádu, a že žalovaný pochybil, pokud o jeho konání neuvědomil i dalšího účastníka řízení a nepořídil o tomto jednání protokol. Dospěl však k závěru, že tato procesní pochybení neměla žádný vliv na práva žalobkyně, ani nemohla ovlivnit zákonnost nápadného rozhodnutí. Žalovaný v návaznosti na dané ústní jednání žalobkyni zaslal žádost o doplnění informací, na kterou žalobkyně bez výhrad reagovala a požadované informace doložila. Současně na základě daného ústního jednání došlo toliko k doplnění vyhodnocení výlovů na dotčených rybnících, která v konečném důsledku nebyla pro rozhodnutí žalovaného významná.

[8] Krajský soud dále žalobkyni obecně přisvědčil, že správní orgány jsou povinny při doručování výzev postupovat v souladu s § 19 správního řádu. K námitce žalobkyně, že s ní správní orgány obou stupňů komunikovaly e-mailem či telefonicky, uvedl, že takový způsob komunikace byl zjištěn ve dvou případech. V obou z nich však žalobkyně výzvám zjevně porozuměla a reagovala na ně. Ani tyto procesní nedostatky tak nemohly mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[9] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku, dle které si správní orgány neopatřily podklady týkající se konkrétních posuzovaných rybníků. Poukázal na to, že rozhodnutí žalovaného je opřeno celkem o tři znalecké posudky. Dva z nich, posudky RNDr. Mojmíra Vlašína a RNDr. Richarda Fainy, se týkají obecnějších otázek. Obsahem posudku Mgr. Jaromíra Maštery však je průzkum obojživelníků a dalších významných druhů živočichů právě na rybnících *Pyšelák* a *Pyšeláček*. Právě výskyt zvláště chráněných druhů obojživelníků a vzácných druhů ptáků přitom byl podle žalovaného důvodem k regulaci rybích obsádek. Skutečnost, že se posudek Mgr. Maštery vztahuje k několika rybníkům, není podle krajského soudu nikterak v rozporu se zákonem.

[10] Současně krajský soud žalobkyni nepřisvědčil, že by byl posudek Mgr. Maštery pořízen v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu, nebyla-li vyrozuměna, že takový důkaz bude pořízen. Vysvětlil, že žalobkyně směšuje *opatřování* důkazů s jejich *prováděním*. Ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu upravuje právě *provádění* důkazů, nikoliv jejich *opatřování*. Současně žalobkyni přisvědčil, že o provedení dokazování příslušným znaleckým posudek nebyla vyrozuměna. Upozornil však, že žalobkyně byla vyzvána k seznámení se s podklady rozhodnutí, mezi nimiž byl i posudek Mgr. Maštery, čehož žalobkyně využila. S daným posudkem tak byla seznámena a měla možnost se k němu vyjádřit.

[11] Rovněž nedodržení zákonných lhůt pro vydání napadeného rozhodnutí nemůže být podle krajského soudu důvodem pro jeho zrušení, neboť tato skutečnost nemá vliv na

jeho zákonnost. Pokud měla žalobkyně za to, že je žalovaný či správní orgán I. ve věci nečinný, mohla se bránit postupem podle § 80 správního řádu, což neučinila.

[12] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku, že žalovaný měl řízení rozdělit na řízení o „žádosti pro krmiva rostlinného původu“, k jejichž aplikaci není potřebný souhlas podle § 39 odst. 12 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a na řízení o „žádosti pro hnojiva a medikace“. Konstatoval, že příkrmování ryb krmivy rostlinného původu nevyžaduje řízení o výjimce podle § 39 vodního zákona. Současně takové řízení ani nebylo v posuzované věci vedeno, nýbrž orgány ochrany přírody rozhodovaly o výjimce podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[13] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[14] Stěžovatelka uvádí, že v souladu s § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádala správní orgán I. stupně o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku. Správní orgány proto měly vydat požadovaný souhlas právě ve formě závazného stanoviska, byť i za stanovení podmínek. Namísto toho však vydaly rozhodnutí, o které stěžovatelka nežádala, přičemž zákon ani nepředvídá zahájení příslušného řízení z moci úřední. Nadto žalovaný rozhodoval i o velikosti rybích obsádek či o manipulaci s vodou, aniž by v těchto věcech řádně zahájil správní řízení. Stěžovatelka proto trvá na své námitce, že rozhodnutí žalovaného je nicotné. Současně namítá, že se krajský soud s touto námitkou nezabýval.

[15] Dále stěžovatelka namítá, že orgány ochrany přírody nedisponují prostorem pro uvážení, zda požadovaný akt vydají ve formě závazného stanoviska; jsou povinny pouze posoudit, zda jsou k jeho vydání splněny podmínky. Stěžovatelka uvádí, že jedná v souladu s vydaným „povolením k chovu ryb“ v dotčených rybnících. Má v úmyslu ryby krmit a tím do daných rybníků aplikovat závadné látky. Jelikož tímto krmením dochází k zásahu do významného krajinného prvku, požádala v souladu s § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o vydání závazného stanoviska, aby následně mohla podat žádost podle § 39 odst. 7 vodního zákona. I přesto žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl „soubhlas s chovem ryb“, ačkoliv tento souhlas stěžovatelka již má a správní orgán I. stupně o něj nežádala. Nadto žalovaný v napadeném rozhodnutí stanovil podmínky, které se netýkají předmětu žádosti a záměr stěžovatelky zcela mění.

[16] Krajský soud dospěl podle stěžovatelky k nesprávnému právnímu závěru, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v posuzované věci neslouží jako podklad v jiném řízení k vydání meritorního rozhodnutí, a není tak závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, nýbrž samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Namítá rovněž, že vodoprávní úřady tato závazná stanoviska v praxi k vydání rozhodnutí podle § 39 odst. 7 vodního zákona vyžadují.

pokračování

[17] Stěžovatelka dále uvádí, že orgán ochrany přírody může podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodovat o podmínkách chovu ryb v rybníku. Může tak nařídit velikost a složení obsádky, avšak výhradně v případě, že žadatel žádá o stanovisko k povolení nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 vodního zákona. Stěžovatelka ale takovou žádost nepodala, a správní orgány proto v nynější věci ve věci rybích obsádek rozhodovat nemohly.

[18] Krajský soud podle stěžovatelky rovněž vycházel ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisu, uvedl-li, že nesouhlasí s tím, že stěžovatelka disponovala platným a pravomocným rozhodnutím o chovu ryb na rybnících *Pyšelák* a *Pyšeláček*. Stěžovatelka současně brojí proti souvisejícímu závěru krajského soudu, že nedisponuje povolením k použití závadných látek. Namítá, že nikdy netvrdila, že takovým rozhodnutím disponuje. Právě proto podala žádost o závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž na jeho základě zamýšlela požádat o vydání povolení k aplikaci závadných látek podle vodního zákona.

[19] Stěžovatelka má za to, že krajský soud patrně nepochopil, že žalovaný postupoval chybně, pokud k její žádosti vydal rozhodnutí, o které vůbec nežádala, tedy „*souhlas s chovem ryb*“, namísto toho, aby se zabýval tím, o co skutečně žádala, tedy otázkou aplikace závadných látek. Správní orgány se zabývaly něčím jiným, než co bylo předmětem žádosti a k čemu měly pravomoc. Podmínky stanovené žalovaným se v důsledku toho vztahují k chovu ryb, který má již stěžovatelka platně povolen.

[20] Nesprávný je podle stěžovatelky také závěr krajského soudu, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku lze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné druhy živočichů. Namítá, že měl-li žalovaný za to, že se na řešených místech nacházejí zvláště chráněné druhy, měl v rozhodnutí uvést, že stěžovatelka bude povinna požádat o výjimku k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů v souvislosti s aplikací závadných látek podle § 56 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany uvedených v § 50 téhož zákona. To však žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl. Současně stěžovatelka s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukazuje na oddělenost řízení podle § 4 a podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[21] Dále stěžovatelka trvá na své námitce, že rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné, a tedy nepřezkoumatelné. Žalovaný podle ní řádně neodůvodnil výrok napadeného rozhodnutí ani jednotlivé podmínky, přičemž z daného rozhodnutí nejsou patrné ani úvahy žalovaného, pokud jde o hodnocení a výklad právních předpisů.

[22] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že neshledal důvodnými její námitky týkající se procesních pochybení správních orgánů, i přesto, že u většiny těchto pochybení seznal, že k nim skutečně došlo. Stěžovatelka trvá na tom, že veškerá v žalobě uvedená procesní pochybení správních orgánů nastala a minimálně jejich mnohost způsobila nezákonnost následně vydaných rozhodnutí. Nesouhlasí přitom s náhledem krajského soudu, že daná pochybení měla namítat již v řízení před správními orgány, neboť v rámci správního řízení neměla k dispozici žádné prostředky obrany. Jedinou její možností tak bylo obrátit se na soud.

[23] Krajský soud se podle stěžovatelky chybně vypořádal rovněž s námitkou, že žalovaný sloučil do jednoho řízení konečné rozhodnutí podle § 67 správního řádu (závazné stanovisko k aplikaci krmiv rostlinného původu) a závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu (k aplikaci závadných látek – hnojení, medikace). Na příkrmování krmivy rostlinného původu nemusí být vydána výjimka podle § 39 odst. 7 vodního zákona, a měl být proto vydán pouze souhlas formou rozhodnutí podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud jde o další aplikované závadné látky, jako medikovaná krmiva, plnohodnotné krmné směsi, například typu KP1, organická a vápenatá hnojiva apod., mělo být vydáno závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, coby podklad pro řízení o výjimce dle § 39 odst. 7 tohoto zákona.

[24] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rybářské hospodaření (chov ryb) představuje zásah do významného krajinného prvku (rybníku), k němuž ten, kdo jej provádí, potřebuje rozhodnutí podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takové rozhodnutí nemůže nahradit jiné rozhodnutí vydané podle vodního zákona. Základem rybářského hospodaření je rybí obsádka. Žalovaný ji proto byl povinen při vydávání rozhodnutí o zásahu do významného krajinného prvku posoudit. Stěžovatelka se proto mylila, domnívala-li se, že se v příslušném řízení bude izolovaně posuzovat pouze otázka vlivu závadných látek a nikoliv všech aspektů rybářského hospodaření jako celku.

[25] Žalovaný dále uvádí, že správní orgány postupovaly správně, pokud k žádosti stěžovatelky vydaly správní akt ve formě rozhodnutí. Řízení podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a podle § 39 odst. 7 vodního zákona jsou totiž na sobě navzájem nezávislá, respektive předmět řízení podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je širší. Správní orgány nepochybyly, pokud žádost stěžovatelky posoudily podle jejího obsahu, a posuzovaly tak vliv jejího rybářského hospodaření jako celku. O tom, že by správní akt podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podmiňoval rozhodnutí vodoprávního úřadu podle § 39 odst. 7 vodního zákona, nesvědčí ani skutečnost, že vodoprávní úřady zpravidla do rozhodnutí o výjimkách z ustanovení vodního zákona začleňují rovněž podmínky obsažené v rozhodnutích orgánů ochrany přírody o zásazích do významných krajinných prvků. Tato skutečnost je důsledkem řetězení správních aktů, nikoliv jejich subsumpce.

[26] Důvodná podle žalovaného není ani námitka, že při rozhodování o povolení zásahu do významného krajinného prvku nelze argumentovat ochranou zvláště chráněných druhů živočichů. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu, které stěžovatelka citovala, neplyne, že by při posuzování ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku měly být zvláště chráněné druhy živočichů či rostlin vynechány.

[27] K namítaným procesním pochybením žalovaný uvedl, že mnohost procesních vad, nadto jen domnělých, sama o sobě nemá za následek nezákonnost správního rozhodnutí. Důvodná není ani námitka, že by stěžovatelce změnou některých podmínek byly uloženy nové povinnosti. Účelem podmínek, za kterých byly povoleny zásahy do významných krajinných prvků, bylo umožnit stěžovatelce, aby zamýšlený záměr mohla v zákonných mezích realizovat. Žalovaný má současně za to, že podmínky povolených zásahů oproti tomu, jak byly vymezeny v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zmírnil.

pokračování

[28] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté 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 jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud se obdobnými případy týchž účastníků již zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 9. 1. 2020, č. j. 4 As 303/2019 – 38, ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 As 253/2019 – 40, ze dne 20. 1. 2020, č. j. 1 As 254/2019 – 43, ze dne 30. 1. 2020, č. j. 4 As 302/2019 – 39, ze dne 26. 2. 2020, č. j. 1 As 255/2019 – 43, ze dne 25. 8. 2020, č. j. 2 As 226/2019 – 39, a ze dne 14. 5. 2021, č. j. 3 As 264/2019 – 44 (citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz). Jádrem sporu v uvedených věcech byly obsahově obdobné žádosti téže stěžovatelky, které se pouze vztahovaly k jiným rybníkům. Odvolací, žalobní i kasační argumentace stěžovatelky v uvedených věcech byla obdobná jako ve věci nyní. Současné stěžovatelka kasačními stížnostmi v uvedených věcech i ve věci nyní projednávané napadá obsahově obdobné rozsudky krajského soudu. Nejvyšší správní soud ze závěrů citovaných rozsudků v nyní souzené věci plně vychází, neboť neshledal důvod, pro který by se od nich měl odchýlit.

[31] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Ačkoliv stěžovatelka svou argumentaci výslovně nepodřadila (rovněž) pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek jeho důvodů namítá.

[32] Obecně platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, 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), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Povinností soudu přitom není reagovat na každou dílčí námitku, nýbrž vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí

meritorně přezkoumat (viz například rozsudky ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 – 38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 – 23).

[33] Napadený rozsudek uvedenými vadami netrpí. Především nelze stěžovatelce přisvědčit, že se krajský soud nezabýval námitkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud se povahou napadeného rozhodnutí, a tedy otázkou, zda žalovaný měl v posuzované věci pravomoc vydat závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, podrobně a srozumitelně zabýval v odst. 8 až 19 napadeného rozsudku. V odst. 19 napadeného rozsudku pak výslovně konstatoval, že rozhodnutí žalovaného neshledal nicotným. Důvodem nepřezkoumatelnosti není, že stěžovatelka se závěry, k nimž krajský soud dospěl, nesouhlasí věcně a trvá na svém náhledu.

[34] Stěžovatelka dále namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval námitkou, že rozhodnutí správních orgánů jsou nicotná z toho důvodu, že správní orgány rozhodovaly o velikosti obsádek či manipulaci s vodou, aniž by bylo v dané věci řádně zahájeno správní řízení. Stěžovatelka o zahájení takového řízení nežádala a zákon nepředvídá, že by mohlo být zahájeno z moci úřední. Nejvyšší správní soud ověřil v žalobě, že stěžovatelka v řízení před krajským soudem nenamítala, že by správní rozhodnutí byla nicotná z důvodu, že řízení, v němž byla vydána, nebylo řádně zahájeno. Krajskému soudu tak nelze vytýkat, že se ve svém rozsudku s tímto tvrzením nevypořádal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 12/2003 – 48); řízení by zatížil vadou pouze tehdy, pokud by správní rozhodnutí bylo skutečně nicotné a on k tomu v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. nepřihlédl z úřední povinnosti. Jak ovšem plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (například rozsudku rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74), nicotnost rozhodnutí zakládají pouze ty nejtěžší vady, pro něž nelze mít vůbec za to, že rozhodnutí bylo vydáno. Vydání rozhodnutí v řízení, které nebylo řádně zahájeno, mezi tyto nejtěžší vady způsobující nicotnost rozhodnutí nepatří. Žalovaný ostatně ve svém rozhodnutí vysvětlil, jak na podkladě žádosti stěžovatelky vymezil předmět správního řízení, tedy že jím je zásah do významného krajinného prvku provozováním rybářského hospodaření ve všech jeho složkách (viz části „A1“ a „G5“ odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Krajský soud tedy nezatížil řízení vadou, jestliže nevyslovil, že správní rozhodnutí jsou nicotná.

[35] Lze tak uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[36] Věcným předmětem sporu je, zda je závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (rybníku) podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podkladem pro rozhodnutí o výjimce ze zákazu vypouštění závadných látek podle § 39 odst. 7 vodního zákona.

[37] 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.

pokračování

[38] Podle § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu závazným stanoviskem podle správního řádu.

[39] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

[40] Závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu představuje *závazný podklad* pro meritorní rozhodnutí vydávané ve správním řízení. Nemůže jím tedy dojít k založení, změně, zrušení či deklaraci práv či povinností konkrétních osob. S ohledem na zásadu legality musí mít jejich vydávání výslovnou zákonnou oporu, určující jak správní orgán, který je k tomu oprávněn, tak i podmínky nebo kritéria, za kterých je lze vydat.

[41] Nejvyšší správní soud se již opakovaně zabýval možnými formami závazného stanoviska, přičemž konstatoval, že ačkoliv správní řád zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno v jednotlivých, tzv. složkových zákonech (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113). Ve zmiňovaném rozsudku rozšířený senát současně vymezil diferenciatní kritéria jednotlivých forem závazného stanoviska, neboť uvedl, že *„podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s. a v něm obsažená kritéria.“*

[42] Rozlišovacím hlediskem pro stanovení formy vydávaného aktu tedy je, zda samostatně, nezávisle na nějakém dalším úkonu, závazně upravuje právní poměry adresátů, či nikoliv. *„To je přitom závislé na povaze činnosti či záměru, k nimž je závazné stanovisko vydáváno. Proto i druhově týž úkon orgánu ochrany přírody, vydaný na základě téže zákonné pravomoci, může být jednou rozhodnutím a jindy ‘pouhým’ závazným stanoviskem. Tak například, závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 OchPřKr. Bude-li zásah, který by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, spočívat například v umístění nové stavby, vyžadující územní rozhodnutí (§ 76 a násl. StavZ), bude úkon orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 skutečným závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SpŘ, vydávaným podle části čtvrté SpŘ. Jestliže by ale pro realizaci posuzovaného zásahu nebylo územní rozhodnutí (ani žádné z jeho alternativ) potřeba (půjde například o umístění některé ze staveb či zařízení uvedených v § 79 odst. 2 StavZ), bude tento úkon samostatným rozhodnutím“* (Vomáčka V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. C. H. Beck, Praha, 2017, s. 622-637).

[43] V projednávané věci je konkrétním složkovým zákonem, který by měl specifikovat formu závazného stanoviska, zákon o ochraně přírody a krajiny. Klíčovým ustanovením je v tomto případě výše citovaný § 90 tohoto zákona, který pro závazné stanovisko ve

smyslu § 149 odst. 1 správního řádu stanovuje podmínku, že jde o *podklad rozhodnutí*. Tedy v těch případech, kdy souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebudou podkladem pro rozhodnutí podle jiného zákona, ale budou samy o sobě zasahovat do právní sféry svých adresátů, bude je orgán ochrany přírody vydávat formou samostatného rozhodnutí.

[44] Podle § 39 odst. 1 vodního zákona jsou závadné látky takové, *které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Každý, kdo zachází se závadnými látkami, je povinen učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrožily jejich prostředí.* Ustanovení § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona pak stanoví, že vodoprávní úřad může při použití závadných látek povolit z ustanovení odstavce 1 výjimku, *nejde-li o ropné látky, a to v nezbytně nutné míře, na omezenou dobu a za předpokladu, že jich bude použito ke krmení ryb.*

[45] Stěžovatelka hospodaří na rybnících *Pyšlák* a *Pyšláček* a jejím záměrem je používat při svém hospodaření závadné látky. Rybník, jakožto významný krajinný prvek, podléhá ochraně v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně, jakožto vodní dílo sloužící k akumulaci povrchových vod, do kterých obecně nemohou být vypouštěny závadné látky, podléhá ochraně podle vodního zákona. Jak plyne z § 39 odst. 7 vodního zákona, pro udělení výjimky ze zákazu vypouštění odpadních látek není závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny potřeba. Pokud tedy závazné stanovisko vydané dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není podkladem pro rozhodnutí vodoprávního úřadu o výjimce podle § 39 odst. 7, má v tomto případě formu rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu (ve spojení s § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[46] Argument stěžovatelky, že vodoprávní úřady vyžadují v těchto věcech závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, je v situaci, kdy ze zákona neplyne povinnost orgánu ochrany přírody takové závazné stanovisko vydat, lichý. Nadto stěžovatelka hovoří obecně o „*aplikační praxi vodoprávních úřadů*“, aniž by tuto praxi dostatečně konkretizovala. Rovněž se nelze ztotožnit s její námitkou, že žalovaný své rozhodnutí „*používá přesně způsobem*“, který předvídá zákon, tedy jako podklad pro vydání výjimky podle § 39 odst. 7 vodního zákona. Stěžovatelka jednak nevysvětlila, o jaký „*způsob*“ se má jednat, jednak kasační soud v postupu žalovaného neshledal, že by směřoval k vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Naopak, žalovaný zaujal jasný názor, že záměr k zásahu do významného krajinného prvku je širší než záměr posuzovaný v řízení o povolení výjimky podle § 39 odst. 7 vodního zákona a je na něm nezávislý. Nadto dodal, že ve vztahu rozhodnutí podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 39 vodního zákona se nejedná o subsumpci správních aktů.

[47] Ostatně již vzhledem k tomu, že předmět řízení o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku v souvislosti s rybářským hospodařením je širší, nelze dovodit, že by právní účinky závazného stanoviska měly navenek nastat až v souvislosti s rozhodnutím o povolení výjimky podle § 39 odst. 7 vodního zákona, jehož předmětem je pouze dílčí část zásahu do významného krajinného prvku a o nějž rybníkář ani nemusí nakonec žádat, pokud upustí od dílčí části záměru podléhající povinnosti získat výjimku dle § 39 odst. 7 vodního zákona. Závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o

pokračování

ochraně přírody a krajiny a rozhodnutí dle § 39 odst. 7 vodního zákona je v tomto kontextu potřeba považovat za řetězíci se správní akty. Pokud tedy žalovaný po vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydal rozhodnutí dle § 39 odst. 7 vodního zákona, přičemž v něm jako podklad pro vydání rozhodnutí označil právě závazné stanovisko (formálně i materiálně se ovšem jedná o správní rozhodnutí), jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti, není tím řečeno, že by mezi těmito správními akty musel být vztah subsumpce, neboť se stejně tak může jednat o vztah řetězení správních aktů. Rovněž v případech řetězení se správních aktů je správní akt, jenž musí předcházet vydání navazujícího aktu, pochopitelně podkladem pro vydání navazujícího aktu, přičemž existence prvního aktu a podmínky v něm obsažené jsou významné pro obsah navazujícího aktu (srov. obdobně vztah územního rozhodnutí a stavebního povolení). Řetězíci se správní akty se od subsumovaných liší tím, že jde o samostatná rozhodnutí vydaná ve správním řízení (viz § 149 odst. 1 správního řádu *a contrario*).

[48] Ani tato argumentace stěžovatelky tak nemůže vyvrátit výše již konstatovaný závěr, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně není závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, nýbrž je samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku (rybníku) či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Řízení podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 39 odst. 7 vodního zákona jsou tedy na sobě nezávislá, jejich předmětem je posouzení odlišných otázek.

[49] Lze tedy uzavřít, že krajský soud ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s přihlédnutím k okolnostem daného případu interpretoval správně. Na tento závěr nemá vliv, pokud na jednom místě v napadeném rozsudku uvedl, že orgány ochrany přírody rozhodovaly o „výjimce“ podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z kontextu napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud měl touto „výjimkou“ na mysli stanovisko (souhlas) k zásahu do významného krajinného prvku ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[50] Vzhledem k výše uvedenému nelze přisvědčit ani námitce, že orgánu ochrany přírody nesvědčí uvážení, zda vydá závazné stanovisko, a že se tento orgán měl řídit žádostí stěžovatelky, která výslovně žádala o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k žádosti o výjimku ke krmení ryb podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona. Žalovaný totiž, v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu, správně posuzoval žádost podle jejího obsahu. Pokud záměr stěžovatelky obsahoval aspekty, které jdou nad rámec povolení výjimky podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona (například používání organických hnojiv, která výše uvedené výjimce nepodléhají), žalovaný, s přihlédnutím k obsahu žádosti, posuzoval rybářské hospodaření stěžovatelky jako celek.

[51] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí, o němž fakticky nebylo zahájeno správní řízení. Žádá-li žadatel o vydání stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, kdy o takové žádosti má být vydáno správní rozhodnutí (což je i případ nyní projednávané věci), jde o řízení návrhové ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu plyne, že stěžovatelka podala správnímu orgánu I. stupně žádost

ze dne 31. 3. 2016 o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, čímž došlo k zahájení řízení v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu.

[52] Nelze rovněž souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že žalovaný podle výroku napadeného rozhodnutí vydal „*souhlas s chovem ryb*“, přestože tímto souhlasem stěžovatelka již disponovala a o jeho vydání nežádala. Jak již stěžovatelce v odst. 22 až 23 napadeného rozsudku vysvětlil krajský soud, rozhodnutím, jehož se stěžovatelka v tomto ohledu dovolává a které označuje jako „*souhlas s chovem ryb*“ (ani zákon o vodách z roku 1973, ani nyní účinný vodní zákon, ani zákon o ochraně přírody a krajiny takový pojem nepoužívá), mu bylo podle již zrušeného zákona o vodách z roku 1973 povoleno nakládání s vodami a udělena výjimka z aplikace závadných látek v souvislosti s chovem ryb v příslušných rybnících. Výjimka týkající se použití závadných látek byla tímto rozhodnutím stěžovatelce povolena jen na dobu tří let. V době podání žádosti stěžovatelky o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tak již platná nebyla. Stěžovatelka netvrdila, že by jí kdy bylo vydáno závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k jakékoliv činnosti související s výkonem rybníkářství, neplyne to ani z odůvodnění rozhodnutí Okresního úřadu Třebíč ze dne 30. 10. 1996. Žalovaný proto nepochybil, pokud ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl, že vydává souhlas podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, spočívajícímu v chovu ryb spojenému s aplikací závadných látek na rybníku *Pyšelák*. Takovým souhlasem stěžovatelka nedisponovala.

[53] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, že žalovaný neměl pravomoc rozhodovat ve věci rybích obsádek. Tvrzení stěžovatelky, že žalovaný mohl nařídit velikost a složení obsádky pouze v případě, že žadatel žádá o stanovisko k povolení k nakládání s vodami dle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 vodního zákona, je chybné. Pravomoc žalovaného (jakožto orgánu ochrany přírody) samozřejmě není bezbřehá. Stěžovatelka žádala o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku (rybníků), jenž spočíval v chovu ryb a použití závadných látek k jejich krmení. Na předmět žádosti však nelze nahlížet izolovaně, naopak je nutné zohlednit všechny relevantní složky rybářského hospodaření, které mohou mít na významný krajinný prvek vliv ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podmínky, které žalovaný v napadeném rozhodnutí stanovil a jejichž účelem je zamezit negativnímu vlivu intenzivního rybářského hospodaření na významné krajinné prvky, jsou v souladu s § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a v jeho mezích.

[54] Je přitom vhodné zdůraznit, že podmínky stanovené v rozhodnutí žalovaného nepředstavují uložení nové povinnosti bez zákonného zmocnění (což by bylo vyloučeno – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, č. j. 3 Ads 253/2016 – 38), ale jedná se o omezení bezprostředně související s posuzovanou, respektive povolovanou činností stěžovatele. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018 – 29, „[p]okud (...) právní řád opravňuje správní orgány udělovat adresátům veřejnoprávního působení povolení k určité činnosti, opravňuje je v rámci téhož zmocnění stanovit i omezení bezprostředně související s povolovanou činností, pokud je to v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, a to zejména se

pokračování

zásadou přiměřenosti. I takováto omezení jsou svou povahou jakýmsi povinnostmi, avšak podloženými zákonným zmocněním k povolené činnosti.“

[55] Nelze proto přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že jí bylo nařízeno opravit rybník, čímž žalovaný jakožto orgán ochrany přírody překročil svoji pravomoc a meze správního uvážení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelka dezinterpretuje výrok rozhodnutí žalovaného. Žalovaný stěžovatelce nenařídil (neuložil povinnost) provést stavební úpravy vodního díla, pouze podmínil souhlas s chovem ryb spojeným s aplikací závadných látek na rybníku *Pyšelák* tím, že do konce roku 2019 bude rybník *Pyšeláček* uveden do stavu, v němž bude schopen zadržovat vodu. Žalovaný tím reagoval na zjištění učiněná v průběhu odvolacího řízení, v němž bylo zjištěno, že u rybníku *Pyšeláček* je poškozena hráz, takže v něm nedochází k zadržování vody. Tento rybník, jenž bezprostředně navazuje na rybník *Pyšelák*, by nicméně mohl plnit významnou ekologicko-stabilizační funkci, neboť v případě jeho naplnění vodou by i při omezeném rybářském hospodaření mohl sloužit jako biotop pro obojživelníky (včetně zvláště chráněných živočichů), jejichž výskyt byl v dané lokalitě zaznamenán. Obnovení zadržovací schopnosti rybníku *Pyšeláček* a jeho vyhrazení pro ekologické účely umožní, aby v sousedním rybníce *Pyšelák* mohl být uskutečňován intenzivnější chov ryb. Za této situace mohl žalovaný vypustit podmínku limitující množství ryb, jejichž chov lze povolit v rybníku *Pyšelák*, a mohl akceptovat kvantitativní údaje navržené stěžovatelkou. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného tedy bez jakýchkoliv pochybností plyne, že účelem stanovení podmínky uvedení rybníku *Pyšeláček* do stavu, v němž bude schopen zadržovat vodu, není ukládat stěžovatelce, jaké stavební práce má provést, nýbrž vytvořit podmínky pro zabezpečení stability ekosystému navázaného na významný krajinný prvek (soubor rybníků *Pyšelák* a *Pyšeláček*). Alternativou k tomu by byla významnější redukce rybí obsádky v rybníku *Pyšelák*, jenž však patří mezi rybníky, které jsou pro stěžovatelku ekonomicky významné. Jelikož podmínka obnovení funkce rybníku *Pyšeláček* alespoň do té míry, aby byl schopen zadržovat vodu, je podmínkou související s ekologickou stabilitou významného krajinného prvku, nelze přisvědčit stěžovatelce, že žalovaný vykročil z mezí své pravomoci a mezí správního uvážení, jímž disponuje při stanovení podmínek souhlasného závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný si nepřivlastnil kompetenci stavebního (v daném případě vodoprávního) úřadu.

[56] Lze tak shrnout, že rozhodnutí stanovující konkrétní podmínky na ochranu významného krajinného prvku (rybníků) bylo vydáno v rozsahu správním orgánům svěřené pravomoci ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a nejde proto o nicotný akt. Krajský soud nepochybil, pokut toto rozhodnutí shledal zákonným.

[57] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku nelze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné druhy živočichů. Z judikatury, na kterou stěžovatelka poukázala (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 – 44, a ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 – 472), nevyplyvá, že by při posuzování ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku měly být vynechány zvláště chráněné druhy rostlin nebo živočichů. Podle uvedených rozsudků jsou řízení podle § 4 odst. 2 a podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny na sobě nezávislá a mají odlišný předmět

zkoumání – na jedné straně vliv zásahu na významný krajinný prvek, především jeho ekologicko-stabilizační funkci, na straně druhé poměřování zákazů při ochraně zvláště chráněných druhů vzhledem k veřejnému zájmu na zásahu, který se dotýká tohoto zákazu. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani žádný z citovaných rozsudků však neuvádí, že by zvláště chráněné druhy živočichů (či rostlin) nebyly součástí významného krajinného prvku nebo že by z posuzování zásahu podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny měly být zvláště chráněné druhy vyloučeny. Nadto ve druhém z citovaných rozsudků je výslovně uvedeno, že *„je nutné při rozhodování při vydávání závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny respektovat skutečnost, že [...] součástí významného krajinného prvku je i ochrana společenstva živočichů“*. Lze proto přisvědčit žalovanému i krajskému soudu, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku lze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné druhy živočichů, neboť tyto druhy jsou nedílnou součástí tohoto krajinného prvku a ekosystému, jenž je na něj navázán.

[58] Stěžovatelka dále trvá na své námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. K tomu postačí uvést, že ačkoli je napadené rozhodnutí značně rozsáhlé, tato skutečnost sama o sobě nemůže mít za následek jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný výrok rozhodnutí, kterým změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, řádně odůvodnil a jednotlivé námitky dostatečně vypořádal (viz zejména části „R“ a „S“ odůvodnění). Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak žalovaný rozhodl a z jakých důvodů. Na tom nic nemění skutečnost, že je rozhodnutí žalovaného velmi dlouhé a že obsahuje řadu nadbytečných, obecných pasáží. Krajský soud tedy nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

[59] Stěžovatelka dále *„trvá“* na tom, že se správní orgány dopustily řady procesních pochybení a minimálně jejich četnost měla za následek nezákonnost rozhodnutí správních orgánů, a rozporuje závěry krajského soudu, že tato pochybení nezpůsobují nezákonnost správních rozhodnutí.

[60] Ani tato kasační námitka není důvodná. Důvodem pro zrušení správního rozhodnutí pro předcházející vady řízení totiž mohou být pouze vady dosahující určité intenzity. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz například rozsudky ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59, či zejména ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 – 65, a ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 – 101). V rozsudku ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 – 39, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo.“*

[61] Ani vícero zjištěných procesních pochybení nebude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, pokud žádné z nich není s ohledem na jeho charakter způsobilé

pokračování

ovlivnit zákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka se proto mylí, má-li za to, že důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného je již sama o sobě skutečnost, že se správní orgány dopustily vícero procesních pochybení.

[62] Povinností soudu je zabývat se tím, zda a jak mohly namítané vady řízení konkrétně ovlivnit rozhodnutí žalovaného (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008 – 69). Právě tak krajský soud v dané věci postupoval. Není pravda, že by ke zjištěným procesním pochybením pouze uvedl, že je stěžovatelka měla namítat již v řízení před správními orgány, neboť jednotlivě, ve vztahu ke každému zjištěnému procesnímu pochybení, posuzoval, zda mohlo vyvolat nezákonnost napadeného rozhodnutí, tj. zda přichází v úvahu, že by ve věci bylo rozhodnuto jinak, pokud by k tomu kterému procesnímu pochybení nedošlo. Přitom posuzoval zejména to, zda bylo stěžovatelce upřeno některé z procesních práv či ztíženo jeho uplatnění.

[63] Krajský soud konkrétně stěžovatelce přisvědčil, či částečně přisvědčil, ve vztahu ke čtyřem vytýkaným procesním pochybením. Zaprvé akceptoval názor, že setkání mezi stěžovatelkou a žalovaným dne 18. 4. 2017 bylo materiálně ústním jednáním ve smyslu § 49 správního řádu, tedy že žalovaný pochybil, pokud o tomto jednání neuvědomil všechny účastníky řízení a nepořídil o něm protokol. Současně však zcela správně uzavřel, že toto pochybení nemělo na práva stěžovatelky žádný vliv. Na argumentaci v odst. 33 napadeného rozsudku, s níž stěžovatelka věcně nepolemizuje, postačí odkázat s tím, že účastníkem řízení, který nebyl o daném ústním jednání vyrozuměn, nebyla stěžovatelka, nýbrž zbývající účastník – městys Budišov. Uvedeným jednáním tak mohlo dojít nanejvýše ke zkrácení práv tohoto účastníka, stěžovatelka však v řízení ve správním soudnictví může namítat toliko porušení svých práv (viz § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

[64] Zadruhé krajský soud stěžovatelce přisvědčil, že správní orgány nepostupovaly zcela v souladu s § 19 správního řádu, pokud jí ve dvou případech adresovaly výzvy neformálně - telefonicky. Současně však stěžovatelce vysvětlil, že dané procesní pochybení nemohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť stěžovatelka příslušné požadavky správních orgánů zjevně obdržela a následně jim vyhověla. I s tímto názorem se kasací soud zcela ztotožňuje.

[65] Zatřetí krajský soud stěžovatelce přisvědčil, že nebyla ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu vyrozuměna o provedení dokazování znaleckým posudkem Mgr. Jaromíra Maštery. Upozornil ale, že účel uvedeného ustanovení byl naplněn, neboť stěžovatelka byla vyzvána, aby se seznámila s podklady rozhodnutí, mezi nimiž byl i daný znalecký posudek, čehož stěžovatelka využila, do spisu nahlédla, s příslušným posudkem se seznámila a měla možnost se k němu vyjádřit. Ani tomuto odůvodnění krajského soudu není co vytknout (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40), ostatně ani stěžovatelka s ním věcně nepolemizuje.

[66] Konečně krajský soud k namítanému překročení lhůt pro vydání rozhodnutí zcela správně uvedl, že samotné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Případným prostředkem obrany je opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které stěžovatelka neiniciovala.

[67] Lze proto konstatovat, že krajský soud srozumitelně a věcně správně vyložil, proč zjištěné procesní deficity neměly na zákonnost vydaných správních rozhodnutí vliv, přičemž stěžovatelka svůj opačný náhled nikterak blíže nevysvětluje.

[68] Ke zbývajícím procesním vadám, jejichž výčet stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje s tím, že „trvá“ na tom, že k nim došlo, aniž by však jakkoli věcně polemizovala s odůvodněním krajského soudu, že tomu tak není, lze stěžovatelku odkázat na příslušné části odůvodnění napadeného rozsudku (viz jeho odst. 32 až 39), neboť nejde o řádně formulovanou kasační námitku.

[69] Přisvědčit nelze ani námitce, dle které žalovaný doplnil prvoinstanční rozhodnutí o nové podmínky, čímž fakticky zbavil stěžovatelku práva na odvolání. Jak příležitostně konstatoval již krajský soud, správní řízení v prvním a druhém stupni tvoří jeden celek, a to od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006 – 167). Žalovaný je tedy zásadně oprávněn v odvolacím řízení napravovat vady prvostupňového řízení, doplňovat dokazování a prvostupňové rozhodnutí měnit (a doplňovat). Takovému postupu je třeba dát přednost před zrušením prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 – 34). S ohledem na to nelze stěžovatelce ani přisvědčit, že úpravou podmínek uděleného souhlasu došlo k porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že změna rozhodnutí není přípustná toliko v případě, že by účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V projednávaném případě však správní orgány povolily záměr stěžovatelky, přičemž ze strany žalovaného došlo pouze k úpravě některých podmínek uděleného souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku. V části bylo prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že souhlas se zásahem do významného krajinného prvku nebyl udělen, což vychází ze skutečnosti, na kterou v odvolání poukázala sama stěžovatelka a k níž žalovaný doplnil v odvolání dokazování, že rybník *Pyšeláček* není z důvodu poškozené hráze naplněn vodou, takže není způsobilý k chovu ryb (v tomto rozsahu nepřichází zásah do významného krajinného prvku do úvahy). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že změně prvostupňového rozhodnutí nic nebránilo.

[70] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v posouzení námitky, podle které měl žalovaný rozdělit řízení na řízení o žádosti pro aplikaci krmiv rostlinného původu, ke kterému není potřebná výjimka podle § 39 odst. 12 vodního zákona, a na řízení o žádosti pro aplikaci hnojiva a medikace. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že v projednávané věci nešlo o řízení ve smyslu § 39 vodního zákona, nýbrž o řízení o povolení zásahu dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz výše); nic tedy správnímu orgánu I. stupně nebránilo, aby o obou žádostech rozhodl ve společném řízení jedním rozhodnutím.

[71] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[72] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s.,

pokračování

ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a náhrada nákladů řízení mu proto přiznána nebyla.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. května 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu