



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v práv

ní věci žalobce: J. H., zast. Mgr. Katarínou Kožiakovou Oboňovou, advokátkou, se sídlem Plaská 614/10, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 9. 2021, č. j. 51 A 5/2021-70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020, č. j. MZP/2020/510/1349, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Správy Národního parku Šumava ze dne 15. 7. 2020, sp. zn. NPS 07122/2020, SZ NPS 10053/2019/26, a napadený výrok III. tohoto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce ve výroku I. uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 87 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), tím, že vlastními silami i prostřednictvím dalších osob v průběhu let 2018 a 2019 úmyslně nedovoleně změnil a zrušil dochovaný stav přírody zvláště chráněného území – Chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“) Šumava, a to

zřízením jímání a odběru vody z pravostranného bezejmenného přítoku Úhlavy na pozemku parc. č. XA v k. ú. Hojsova Stráž a nasměrováním odebírané vody směrem k čerpadlu a jalovým přepadem zpět do koryta toku, uložením podzemní elektrické a vodovodní přípojky na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG, vytvořením větší vodní nádrže s ostrůvkem uprostřed na pozemku parc. č. XG včetně zděného zemního objektu těsně vedle ní, vytvořením menší vodní nádrže na pozemku parc. č. XE, vytvořením soustavy dvou vodních nádrží na pozemku parc. č. XH, postavením lehké hospodářské budovy na pozemku parc. č. XE, postavením zděné hospodářské budovy na pozemku parc. č. XCH, navezením zemního valu při hlavní silnici na pozemcích parc. č. XI, XCH, XH, XJ, XK, navezením zemního valu na pozemku parc. č. XE, postavením příjezdové cesty na pozemcích parc. č. XK, XJ, XH, uložením zemního kolektoru na pozemcích parc. č. XCH a XI včetně postavení zděného podzemního objektu, zřízením oplocení svých pozemků v délce cca 1000 m a postavením kruhového zděného objektu venkovního ohniště na pozemku parc. č. XCH, to vše v rozporu s § 12 odst. 2 a § 25 odst. 2 ZOPK; rovněž se dopustil přestupku dle § 87 odst. 3 písm. a) ZOPK tím, že vlastními silami i prostřednictvím dalších osob v průběhu let 2018 a 2019 úmyslně poškodil nebo zničil část CHKO Šumava zničením vegetačního krytu a odstraněním horního půdního horizontu na pozemcích parc. č. XI, XCH, XH, XJ, XK či jejich částech o velikosti 1,3 ha, a to v rozporu s povinnostmi stanovenými v § 25 odst. 2 a § 45i odst. 1 ZOPK, přestupku dle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK tím, že vlastními silami i prostřednictvím dalších osob v průběhu let 2018 a 2019 úmyslně vykonal ve II. zóně CHKO Šumava činnost zakázanou zřízením jímání a odběru vody z pravostranného bezejmenného přítoku Úhlavy na pozemku parc. č. XA a nasměrováním odebírané vody směrem k čerpadlu a jalovým přepadem zpět do koryta toku, a to v rozporu se zákazem stanoveným v § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK a přestupku dle § 87 odst. 2 písm. h) ZOPK tím, že vlastními silami i prostřednictvím dalších osob v průběhu let 2018 a 2019 úmyslně narušil krajinný ráz vytvořením větší vodní nádrže s ostrůvkem uprostřed na pozemku parc. č. XG a navezením zemního valu při hlavní silnici na pozemcích parc. č. XI, XCH, XH, XJ, XK, a to v rozporu s povinností stanovenou v § 12 odst. 2 ZOPK. Za uvedené přestupky byla žalobci správním orgánem prvního stupně uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Výrokem II. pak bylo žalobci uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Dále bylo výrokem III. prvostupňového rozhodnutí žalobci uloženo, aby v souladu s § 86 odst. 1 ZOPK uvedl do původního stavu celé pozemky parc. č. XG a XH a části pozemků parc. č. XCH, XH, XJ, XK, což je dle správního orgánu prvního stupně možné a účelné, a to za podmínky, že zemní val na pozemcích parc. č. XI, XCH, XH, XJ, XK bude beze zbytku odstraněn odtěžením, odtěženým materiálem bude zasypána větší vodní nádrž na pozemku parc. č. XG, před zasypáním nádrže budou odstraněny všechny cizorodé prvky nádrže (např. fólie, textilie, napouštěcí a filtrační zařízení apod.), pozemek parc. č. XG bude uveden do původní nivelity, přičemž horní vrstvu půdy narušených míst bude tvořit humózní půda o tloušťce minimálně 20 cm a pokud bilance přesunů zeminy nebude vyrovnaná, bude dovezena zemina z jiných zdrojů či naopak přebytečná zemina odvezena, vždy v souladu s právními předpisy, po odstranění zemního valu bude veškerý nezastavěný a obnažený půdní povrch původní louky na pozemcích parc. č. XI a XCH uveden do původní nivelity, přičemž horní vrstvu půdy narušených míst bude tvořit humózní půda o tloušťce minimálně 20 cm, povrch půdy bude oset travní směsí složenou z druhů charakteristických pro mezofilní ovsíkové louky (tato podmínka se nevztahuje na

pokračování

část pozemku parc. č. XCH, která je platným územním plánem určena k zastavění), přičemž uvedené práce budou realizovány nejpozději do šesti měsíců po nabytí právní moci rozhodnutí, osetí je možno provést i později, nejpozději však do jara následujícího roku; a zároveň, jelikož uvedení do původního stavu zbylých částí pozemků parc. č. XCH, XH, XJ, XK nedotčených podmínkami výše a dalších částí pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF dotčených přestupky uvedenými ve výroku I. je v souladu s § 86 odst. 1 ZOPK sice možné, ale nikoli účelné, bylo žalobci v souladu s § 86 odst. 2 ZOPK uloženo provedení náhradních opatření k nápravě spočívajících v tom, že po uvedení do původního stavu dle podmínek v odstavci a) tohoto výroku osít povrch půdy pozemku parc. č. XG travní směsí složenou z druhů charakteristických pro mezofilní ovsíkové louky, a to pokud možno hned po uvedení do původního stavu, nejpozději do jara následujícího roku. Proti výroku III podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl.

[3] **Krajský soud** neshledal žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného důvodnou a zamítl ji. K námitce žalobce, že nedošlo k zásahu do krajinného rázu, krajský soud poznamenal, že tato míří proti výroku I napadeného rozhodnutí, jímž byl žalobce shledán vinným mj. ze zásahu do krajinného rázu dle § 87 odst. 2 písm. h) ZOPK, avšak žalobce podal odvolání explicitně pouze proti výroku III, jímž mu bylo uloženo uvést předmětné pozemky do původního stavu. Dle krajského soudu nenapadené výroky I a II již nabyly právní moci, jelikož napadený výrok III s nimi netvoří nedílný celek. K tomu soud odkázal na dikci § 82 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) [toto pravidlo dle jeho názoru není dotčeno ani úpravou v § 98 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)], v kombinaci s § 86 ZOPK, který sice předpokládá souběžné uplatnění přestupkové odpovědnosti i povinnosti k odstranění následků, avšak nikoli výhradně. Krajský soud také odkázal na judikaturu řešící výrok o trestu, dle níž je tento výrok přezkoumatelný samostatně podle zhodnocení intenzity okolností, přestože vychází z výroku o vině, což lze dle názoru krajského soudu aplikovat i na výrok o povinnosti odstranění následků. V této souvislosti poukazuje krajský soud též na subsidiaritu soudního přezkumu, kdy vzhledem k tomu, že proti výrokům I. a II. žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky, nebude proveden přezkum v rozsahu většiny žalobních námitek, které proti těmto výrokům směřují, a to přesto, že se žalovaný v rámci odvolání vyjádřil i k argumentaci žalobce vztahující se k samotnému spáchání přestupku; nicméně výroky I a II správního rozhodnutí napadeny nebyly.

[4] Ohledně tvrzení žalobce, že vybudované jezero zajišťuje biodiverzitu a napomáhá zadržování vody v krajině a posuzovaný val se může stát přirozeným útočištěm pro živočichy a rostlinstvo, krajský soud shodně se správními orgány uvedl, že sice není vyloučeno budoucí působení uměle vybudovaných prvků jako přirozeného útočiště pro rostliny a živočichy, nicméně v daném místě došlo k necitlivému zásahu do původní typické mezofilní ovsíkové louky, která útočištěm rozhodně byla. Odstraněním valu dojde k navrácení původního výškového uspořádání pozemků a odstraněním jezera bude odstraněn nepřírodní prvek, který by v daném místě ani nemohl přirozeně vzniknout (nenachází se zde žádný přirozený zdroj vody). Bylo vyloučeno i dosavadní osídlení chráněnými rostlinnými či živočišnými druhy na těchto vybudovaných prvcích, protože dle krajského soudu nic nebrání návratu do původního stavu. Co se týče účelnosti a splnitelnosti navrácení do původního stavu, krajský soud jej shledává zcela účelným,

jelikož dosažení naturální restituce je v případě rozsáhlého narušení chráněné přírody a krajiny v CHKO Šumava nezbytné; podotkl, že účelnost nelze vyhodnocovat podle potenciálních přínosů protiprávně nastoleného stavu, ale ve vztahu ke chráněným hodnotám, jelikož způsobení značného zásahu do krajinného rázu nelze zhojit případnými přínosy nově vybudovaných umělých prvků a nelze jimi ani odůvodnit nemožnost navrácení do původního stavu. Zavadnost zbudovaného valu a jezera byla podrobně popsána již v odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů, která dle názoru krajského soudu srozumitelně vysvětlují, proč k odstranění daných prvků musí dojít, přičemž správní orgány trvaly na odstranění pouze prvků zasahujících do krajinného rázu nejvýrazněji a řadu méně zasahujících prvků ponechaly.

[5] K námitce nemožnosti uložit pouze částečné navrácení do původního stavu krajský soud uvedl, že toto tvrzení žalobce nemá oporu v zákoně a z logiky věci je možné uložit navrácení do původního stavu v takovém rozsahu, v jakém je shledáno uskutečnitelné a účelné, tak jako tomu bylo i v řešeném případě, kdy správní orgány účelnost nápravy důkladně zvážily. Žalobce rovněž tvrdil, že žalovaný označil uvedení do původního stavu za nemožné, to však krajský soud vyloučil s tím, že žalovaný pouze naznačil problematičnost obnovy mezofilních ovsíkových luk, poněvadž nelze očekávat okamžitou obnovu nově vysetých luk, ale o účelnosti a uskutečnitelnosti obnovy neměl žalovaný žádné pochybnosti. Námitku porušení zásady legitimního očekávání v souvislosti s vydáním kladných závazných stanovisek k výstavbě rodinných domů na sousedních pozemcích, které mohly dle žalobce způsobit větší zásah do krajinného rázu, než jím provedené úpravy, vyhodnotil krajský soud jako nepřipadnou, a jako zcela obecné krajský soud označil i zbylé námitky ohledně libovůle či přihlížení primárně ke skutečnostem svědčícím v neprospěch žalobce, pročez jim krajský soud nepřisvědčil a podrobněji se jimi nezabýval, jelikož není jeho povinností konkrétní obsah námitek za žalobce domýšlet.

[6] V **kasační stížnosti** žalobce (dále „stěžovatel“) uplatňuje námitky dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel předně namítá pochybení krajského soudu spočívající v tom, že krajský soud nepřezkoumával veškeré žalobní námitky, a to s odůvodněním, že stěžovatel brojil pouze proti výroku III. prvostupňového rozhodnutí, který netvoří s výroky I a II nedílný celek, a bylo tak možné výrok III posoudit odděleně; zároveň nesprávně dospěl k závěru, že lze výrok III analogicky považovat za výrok o trestu. Krajský soud z těchto důvodů přezkoumal pouze námitky vztahující se k uvedení pozemků do původního stavu, námitky ohledně nenarušení krajinného rázu již nikoli. Dle stěžovatele však správní orgány projednávaly dvě správní řízení, jelikož řízení podle § 86 ZOPK je samostatným specifickým řízením odlišným od řízení přestupkového. Tato řízení je přitom možné vést v samostatném nebo i ve společném řízení, tím se však nestanou řízením jedním a je stále nutné v každém z těchto řízení zkoumat, zda došlo k protiprávnímu jednání. Uložení povinnosti uvést pozemky do původního stavu přitom není trestem v pravém slova smyslu, nemá sankční charakter a plní reparační funkci, a je možné jej uložit zcela nezávisle na přestupkovém řízení; z tohoto důvodu v sobě musí výrok o uložení povinnosti dle § 86 ZOPK obsahovat též „výrok o vině“, resp. zjištění protiprávního jednání, a pomyslným „výrokem o trestu“ je zde uložené reparační opatření. Dle stěžovatele tedy nelze říci, že by byl výrok III napadeného rozhodnutí pouhým „výrokem o trestu“ k výroku I, jímž byla stanovena vina, ale naopak bylo napadením výroku III. zpochybněno taktéž zjištění protiprávního jednání, tj. narušení krajinného rázu

pokračování

týkající se uložení nápravných opatření. Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 3 As 322/2017-70, dle něhož je uložení opatření k nápravě pouze jedním z následků porušení povinností na úseku ochrany přírody, nemá sankční charakter a sleduje zcela odlišný cíl než sankce za přestupek; dále odkázal odbornou literaturu, dle níž je možné souběžné uplatnění povinnosti k odstranění následků a přestupkové odpovědnosti, a dle níž zákon uložení povinnosti uvést místo do původního stavu nespojuje s uložením pokuty, pročez ji lze uložit i v situaci, kdy udělení pokuty není možné, a navíc musí správní orgán za účelem uložení nápravného opatření během řízení prokázat způsobenou újmu.

[7] Dle stěžovatele by v případě, kdy by krajský soud shledal, že zjištění protiprávního jednání spočívajícího v porušení krajinného rázu nebylo obsahem výroku III rozhodnutí žalovaného, ale výroku I (ačkoli tento výrok se týká výlučně zjištění viny za spáchání přestupku), nebylo možné od sebe tyto výroky oddělit, neboť tyto spolu prokazatelně souvisely a tvořily nedílný celek. Zjištění protiprávního stavu je totiž nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o uložení nápravného opatření. Proto žalovaný postupoval správně, když přezkoumal i námitky vztahující se ke zjištění protiprávního jednání bez ohledu na to, zda bylo popsáno ve výroku III., či ve výroku I., či zda výrok I. nabyl právní moci. Stěžovatel považuje postup, kdy se krajský soud námitkami, zda vůbec došlo k zásahu do krajinného rázu, případně zda se jednalo o zásah negativní, vůbec nezabýval, za nesprávné právní posouzení věci a zároveň za vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, neboť pokud by se těmito námitkami krajský soud zabýval, mohl dospět k tomu, že žaloba je důvodná. Zároveň krajský soud nesprávně převzal závěr žalovaného, dle něhož provedením terénních úprav došlo k zásahu do krajinného rázu podle §12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[8] Závěr krajského soudu, dle něhož jsou uložena nápravná opatření možná a účelná, stěžovatel rovněž považuje za nesprávný. Krajský soud k tomu vyslovil, že možné budoucí výhody úprav tvrzené stěžovatelem neodrážejí aktuální situaci a odkázal na provedené místní šetření, dle něhož se v daném místě neusídlili žádní chránění živočichové, kvůli nimž by nebylo možné terénní úpravy odstranit; možný budoucí pozitivní vliv úprav přitom bagatelizuje. Stěžovatel se proti tomuto závěru vymezuje s tím, že k místnímu šetření došlo již dne 15. 4. 2020, tj. před více než rokem a půl, tudíž nelze s jistotou říci, že se tam chránění živočichové či rostliny nevyskytují nyní, a krajský soud měl dle názoru stěžovatele o této otázce rozhodovat podle aktuálního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Pokud by mělo být přistoupeno k uvedení do původního stavu bez nového místního ohledání, došlo by k velmi necitlivému zásahu do přírody a krajiny, které by přírodě způsobilo další újmu. Krajský soud proto nemohl bez důvodných pochybností dospět k tomu, že uvedení do původního stavu je možné a účelné; zároveň účelnost navrácení do původního stavu vypořádal nedostatečně a nesprávně. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s částečným navrácením do původního stavu, jelikož dle jeho názoru § 86 odst. 1 ZOPK hovoří o úplném navrácení, které za současné situace není možné. Dle stěžovatele je závěr krajského soudu o naplnění podmínek k navrácení do původního stavu nesprávný, jelikož tyto splněny nebyly.

[9] Jako vadu řízení stěžovatel označuje i skutečnost, že se krajský soud vůbec nezabýval a nevypořádal se znaleckým posudkem, dle něhož k zásahu do krajinného rázu

nedošlo a uložená opatření k nápravě nejsou možná a účelná, ačkoli na něj stěžovatel v žalobě poukazoval. Krajský soud přitom neuvedl ani důvody, proč se posudkem nezabýval, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dále stěžovatel vytýká správnímu orgánu prvního stupně, že vymezil oblast posuzovaného krajinného rázu svévolně, aniž by tomu ve spise odpovídaly provedené důkazy, a že předkládal vlastní, ničím nepodložené závěry o způsobu vnímání krajinného rázu mimo meze svého správního uvážení, které neodpovídaly provedeným důkazům, protože skutková podstata, z níž vycházel, nemá oporu ve spise a v provedených důkazech, a krajský soud měl z těchto důvodů jeho rozhodnutí zrušit.

[10] **Žalovaný** ke kasační stížnosti konstatuje, že žalobní námitky směřují k vyhodnocení věci krajským soudem, svůj postup při rozhodování o odvolání považuje za správný a zákonný, a jak posouzení naplnění podmínek § 86 ZOPK, tak posouzení, že došlo k zásahu do krajinného rázu, má za dostatečné a přesvědčivé. Co se týče námitky o rozhodování o účelnosti a možnosti uvedení v původní stav dle aktuálního stavu, žalovaný odkazuje na povinnost rozhodovat podle § 75 s. ř. s., a zároveň uvádí, že možné osídlení valu a jezírka není překážkou výkonu rozhodnutí, jelikož důvodem nápravných opatření bylo narušení krajinného rázu, který se nemění; kolizi s přítomností chráněných rostlin a živočichů pak lze řešit postupem dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK, tj. udělením výjimky. Žalovaný považuje rozsudek krajského soudu za logický a správný a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[11] **Nejvyšší správní soud** se nejprve zabýval formálními náležitostmi kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil i důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil tuto námitku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že krajský soud nesprávně posoudil, že před správními orgány bylo vedeno společné řízení o přestupku a dle § 86 ZOPK, protože věc nesprávně posuzoval, jako by se jednalo o jedno řízení podle stejné právní úpravy, a v tom, že se krajský soud vůbec nevypořádal s předloženým znaleckým posudkem, jakož i dalšími důkazy.

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným; krajský soud se srozumitelným způsobem vypořádal s námitkami uplatněnými v žalobě, vyložil z jakého skutkového a právního stavu vycházel a své závěry dostačujícím způsobem odůvodnil. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Nejvyšší správní soud k namítanému nesprávnému posouzení charakteru řízení uvádí, že krajský soud zvolený způsob posouzení věci náležitě odůvodnil, tudíž se nejedná o otázku nepřezkoumatelnosti; ostatně sám stěžovatel tvrdí, že krajský soud charakter řízení nesprávně posoudil, čímž míří k přezkumu právního posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ohledně druhé námitky ve vztahu k nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud se skutečně znaleckým posudkem výslovně nezabýval, zmínil jej pouze ve shrnutí obsahu správního spisu, avšak učinil tak zjevně z důvodu, že se věcně nezabýval žádnými námitkami, které se vztahovaly k posouzení výroku I. Tento postup krajského soudu vzhledem k jeho srozumitelnému odůvodnění rovněž nelze považovat za vadu rozhodnutí způsobující nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel ostatně nečinil sporným to, že by snad výše popsané zásahy neprovedl, jinými slovy, že by ke změně krajinného rázu z jeho strany nedošlo.

[15] Nejvyšší správní soud poté posuzoval stěžejní argumentaci stěžovatele týkající se výrokové otázky a rozsahu soudního přezkumu.

[16] Předně je nutné poukázat na praxi oddělitelnosti výroků v její teoretické rovině, k čemuž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008-60, uvedl: *„Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev vůle správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách [...]. Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí [...]. V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou.“*

[17] Co se týče specifické úpravy řízení dle § 86 ZOPK, zákon v odst. 1 výslovně uvádí, že kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle ZOPK, **je povinen** (pozn.: *důraz doplněn Nejvyšším správním soudem*) navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné; o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody. Dle odst. 3 pak uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin.

[18] Zákon tedy (v odst. 3) umožňuje souběžné či samostatné uplatnění přestupkové odpovědnosti a povinnosti k odstranění následků dle § 86 ZOPK. I přestupky specifické dle ZOPK jsou v zákoně systematicky řazeny odděleně (do § 87 a § 88) od řízení o navrácení do původního stavu. Z toho vyplývá, že se jedná o dva rozdílné druhy řízení, které je možné vést odděleně a zcela nezávisle na sobě. Avšak rovněž není vyloučeno je při vzájemné souvislosti a za účelem hospodárnosti řízení projednat současně.

[19] Stěžovatel byl ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí shledán vinným ze spáchání přestupků dle § 87 odst. 1 písm. a), dle § 87 odst. 3 písm. a), § 87 odst. 3 písm. n) a § 87 odst. 2 písm. h) ZOPK, kterých se dopustil tím, že prováděl a řídil stavební a výkopové práce a rozsáhlé terénní úpravy v CHKO Šumava a byla mu za tyto činy uložena pokuta. Výrokem III. mu byly ve smyslu § 86 odst. 1 ZOPK uloženy podmínky pro vrácení některých pozemků do původního stavu, mj. odstranit zemní val a zasypat větší vodní nádrž, a uloženo několik náhradních opatření. V posuzované věci proto není žádných pochyb o tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v sobě obsahuje několik materiálních rozhodnutí, zejména je zde možné oddělit rozhodnutí o přestupcích ve výroku I. a rozhodnutí o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu ve výroku III. Taktéž není pochyb o jejich plné oddělitelnosti a nezávislosti, jelikož i obě řízení jako taková (viz výše) jsou oddělitelná (ostatně sám stěžovatel v odvolání se výslovně domáhal toliko zrušení výroku III). Závislost takových výroků proto nemůže vzniknout ani při jejich souběžném projednání.

[20] Na tomto místě je nutné zdůraznit, že povinnost uvedení poškozené části přírody do původního stavu vyplývá přímo ze zákona (§ 86 odst. 1 ZOPK; viz zdůraznění v bodě [17]). Správní orgán proto povinnost jako takovou nestanovuje, pouze posuzuje možnost a účelnost uvedení do původního stavu a stanovuje k tomu narušiteli podmínky. Z těchto důvodů i výrok jeho rozhodnutí obsahuje pouze závěry posouzení, zda je uvedení poškozených pozemků do původního stavu možné a účelné, a podmínky jejich obnovy, popř. podmínky náhradních opatření v situaci, kdy uvedení do původního stavu není možné nebo účelné. Ve výroku proto není třeba konstatovat dané porušení a stanovovat povinnost vzniklou ze zákona, ostatně správní orgán o takové povinnosti ani rozhodnout nemůže. Zcela tak postačuje, když je dané porušení popsáno v odůvodnění. Poškození přírody je tedy v tomto ohledu do jisté míry objektivní skutečností, kterou správní orgán pouze popisuje, a vlastní posouzení činí pouze k rozsahu a charakteru nedovoleného zásahu. Stěžejní (a zároveň problematické) je zde samozřejmě doložení přesného původního stavu, avšak o nedovolené změně jako takové není sporu; u neexistující změny by koneckonců ani nebylo reálné něco obnovovat.

[21] Narušení krajinného rázu ve vztahu k posouzení v rámci řízení dle § 86 ZOPK tudíž správní orgán shledal v celkovém souhrnu poškození způsobených stěžovatelem, což je otázkou správního uvážení. Hmotněprávním předpokladem je porušení samotné; jeho zařazení a uložení náležitých odpovídajících podmínek k nápravě pak leží čistě na správním orgánu. Úkolem krajského soudu je poté vyhodnotit pouze to, zda správní orgány rozhodovaly v rámci svých kompetencí. Na tomto místě lze uvést, že v tomto směru nevykazuje ani jedno z rozhodnutí správních orgánů prvky libovůle. V projednávaném případě byl popsán skutkový stav a konkrétní porušení ZOPK současně

pokračování

pro obě řízení, tj. i pro rozhodnutí o přestupcích, a to včetně výroku I. rozhodnutí (který nebyl napaden a je tudíž v právní moci), což závěry správního orgánu pro rozhodnutí o uvedení do původního stavu výrazně podporuje, a to přestože jsou na sobě výroky zcela nezávislé. Formálně šlo stále o jediné rozhodnutí se společným odůvodněním, tudíž se (nejen) skutkové závěry nutně prolínají. Výrok III. prvostupňového rozhodnutí však dle názoru Nejvyššího správního soudu obстоjí i zcela samostatně.

[22] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za potřebné korigovat některé závěry krajského soudu v bodech 14. až 16. napadeného rozsudku, které nejsou na daný případ přílehlavé, a to zejména jeho nepřipadné analogické přirovnání k výroku o trestu. Tyto závěry se však vymykají jinak správnému posouzení věci, pročez nezpůsobují nezákonnost rozsudku. K tomuto nesprávnému výkladu krajského soudu a související námitce stěžovatele, dle níž v sobě výrok o „uložení povinnosti“ dle § 86 ZOPK musí obsahovat též „výrok o vině“ či zjištění protiprávního jednání, Nejvyšší správní soud podotýká, že v řízení dle § 86 ZOPK správní orgán rozhoduje pouze o možnosti a účelnosti nápravy (a jejích podmínkách), nikoli o vině škůdce. Nejvyšší správní soud si na tomto místě dovoluje zopakovat, že v řízení dle § 86 ZOPK není povinnost uvedení do původního stavu ukládána správním orgánem, nýbrž vyplývá ze zákona, což se odráží i v požadavcích na výrok správního rozhodnutí, v němž má správní orgán v tomto případě za úkol rozhodnout „pouze“ o realizovatelnosti této povinnosti a jejích podmínkách. Dle § 68 odst. 2 správního řádu musí výrok obsahovat především řešení otázky, která je předmětem řízení, což je v daném případě splněno; detailní popis skutku a vyslovení viny je doménou výroků v přestupkovém řízení (to není případ výroku III). Protiprávnost jednání přitom byla v řízení jednoznačně prokázána.

[23] Co se týče námitky nemožnosti a neúčelnosti nápravných opatření vzhledem k časovému odstupu od provedení místního šetření, Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud nemá pravomoc rozhodovat o předmětné otázce samostatně, ani nemůže posuzovat věc dle aktuálního stavu ke dni vydání rozsudku. Cílem soudního přezkumu je pouze vyhodnotit správnost a zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepovolené zásahy do krajiny provedl stěžovatel v bezprostřední blízkosti své budovy, upravené pozemky navíc zcela přetvořil v kulturní oblast, nejedná se tedy o divokou přírodu, kde by bylo možno předpokládat rychlé osídlení chráněnými druhy, a navíc zde vzhledem ke kompletní proměně charakteru místa určitě nelze očekávat přirozené obnovení druhů přirozených pro zničené mezofilní ovsíkové louky, které je i dle konstatování správních orgánů otázkou mnoha let. I proto bylo konstatování krajského soudu, že se nejedná o aktuální situaci, logické a dostačující. Krajský soud rovněž zcela správně vyložil, že teoretické budoucí přínosy zásahu nelze v žádném případě použít jako argument ke snížení účelnosti navrácení do původního stavu, jelikož nemohou nikdy nahradit zničené chráněné hodnoty, a to obzvláště v situaci, kdy nové prvky nejsou v dané krajině přirozené.

[24] Ohledně namítané nemožnosti částečného navrácení do původního stavu uloženého v bodu b) výroku III. prvostupňového rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato námitka byla shodně uplatněna již v žalobě a krajský soud ji srozumitelně a dostatečně vypořádal; s jeho závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že stavba umělého jezera takových rozměrů v CHKO a navršení vysokého valu, jenž rovněž absolutně nezapadá do okolní krajiny, ale pouze utváří soukromí uvnitř zbudovaného „resortu“ stěžovatele (který byl navíc z velké části realizován bez jakéhokoli povolení), je zcela nepřijatelné, a opatření přijatá správními orgány se v tomto světle jeví jako naprosto minimální, aby se dalo hovořit o ochraně zájmů přírody a jejích cenných specifik vč. modelace krajiny a krajinného rázu ve zvláště chráněném jedinečném území, jímž CHKO Šumava bezesporu je.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti mu nevznikly, tudíž mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 3. března 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu