



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **R. T.**, zastoupen JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D., advokátem se sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2021, č. j. MZP/2021/510/861, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 A 185/2021 - 43,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 14 A 185/2021 - 43, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 6. 2021, č. j. MZP/2021/510/861, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Zdeňka Horáčka, Ph.D., náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši **24 456 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 16. 4. 2021, č. j. ČIŽP/42/2021/1340, uznala žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 88 odst. 1 písm. e) a i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), a současně mu uložila pokutu ve výši 150 000 Kč. Žalobce jakožto provozovatel malé vodní elektrárny totiž v dubnu 2020 provedl úpravu břehu slepého ramene řeky Otavy při hranici pozemků p. č. 572 a 568/2 v k. ú. Putim a při hranici pozemků p. č. 1264/2 v k. ú. Staré Kestřany a p. č. 568/4 k. ú. Putim, konkrétně v úseku dlouhém cca 50 m uložil materiál odtěžený z řeky, v místě, kde v minulosti došlo k vymletí břehu, a dále na úseku dlouhém cca 100 m provedl sejmutí vegetačního krytu a zarovnění povrchu. Odtěžil říční sediment v lokalitě u jezu Zátavský mlýn a zahrnul části tůně v údolní nivě řeky Otavy, a to částečně materiálem, který se v dané lokalitě doposud nacházel v podobě hromad a valů, a částečně materiálem odtěženým z řeky. To vše učinil, aniž by disponoval závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku. Odtěžením zasáhl také do biotopu zvláště chráněného živočicha, velevruba malířského, přičemž mu nebyla udělena výjimka k takovému jednání podle § 56 ZOPK.

[2] Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí rovněž zamítl. Soud shodně se správními orgány uvedl, že žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK. Těžba sedimentu z řeky Otavy podle soudu představuje úpravu koryta vodního toku oslabující jeho ekologicko-stabilizační funkci, protože snižuje členitost dna. Na různorodém dně dochází ke střídání míst s větším a menším prouděním vody, čímž vznikají rozličná stanoviště (mělčiny a prohlubně, místa s větším prouděním a tišiny) pro osídlení živými organismy. Organismy v takovém prostředí lépe odolávají zvýšeným průtokům, protože mohou využít přirozené úkryty s nižší unášivou silou. Platí, že čím jsou stanoviště různorodější, tím bohatší bude spektrum vyskytujících se druhů, a tím spíše odolají rušivým jevům. Pestrost a hrubost dnového substrátu, jakož i profil dna, mají navíc vliv na samočisticí schopnost vodního toku. Těžba odstraňuje ze dna sediment tvořící nerovnosti, čímž posiluje stejnorodost prostředí, která má nepříznivý vliv na ekologicko-stabilizační funkci vodního toku. Totožný závěr platí v případě zásahu do břehů odtokového kanálu v délce 150 metrů a zahrnutí tůně v údolní nivě. Odstranění stávajících břehových společenstev oslabuje různorodost stanovišť a zhoršuje zpevnění břehů kvůli chybějícím kořenům vegetace. Neprůtočné tůně přispívají k heterogenitě stanovišť, protože jejich stojatá voda prostá ryb slouží jako životní prostředí obojživelníků, bezobratlých, pobřežní a podvodní vegetace. To měl žalobce vzít v potaz a v souladu s principem předběžné opatrnosti vyjádřený v § 4 odst. 2 ZOPK požádat orgán ochrany přírody o vydání souhlasného závazného stanoviska.

[4] Tuto povinnost nelze splnit podáním žádosti o vydání souhlasu s nakládáním s vodami dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), byť o něm rozhodoval městský úřad, který je současně orgánem ochrany přírody. Městský úřad vystupoval jako vodoprávní úřad, nikoli jako orgán ochrany přírody. Tentýž městský úřad vykonává rozdílné správní činnosti, při nichž chrání různé, a mnohdy protichůdné, veřejné zájmy. Podmínka č. 4 daného vodoprávního souhlasu uvádí, že záměr odstranit 50 m³ říčních sedimentů je nutné před začátkem prací projednat s orgánem ochrany přírody.

pokračování

Žalobce nemohl důvodně předpokládat, že vodoprávní souhlas zahrnuje též souhlas orgánu ochrany přírody. Soud rovněž připomenul, že žalovaný vyhodnotil jako nedostatečné též sdělení adresované městskému úřadu týkající se odtěžení sedimentů v množství přibližně 50 m³ (a nikoli již zásahů do břehů ani částečného zahrnutí tůň). Vodoprávní souhlas nadto požadoval, aby vytěžené sedimenty byly uloženy mimo stanovené záplavové území.

[5] Městský soud v souladu se správními orgány shledal, že žalobcovo jednání bylo škodlivé, neboť došlo k „unifikaci“ profilu dna těžbou, odstranění společenstev na březích odtokového kanálu, příkrostiti břehů a částečnému zavezení tůň. Soud přitom považoval za dostatečné, že žalovaný popsal obvyklé dopady spojené s činnostmi obdobného druhu a neprokázal přesné dopady v místě Zátavského jezu, slepého ramene a tůň v údolní nivě. Z okolností případu nevyplývá, že by zde panovaly zvláštní podmínky odůvodňující vznik jiných než typických následků zásahu do vodního toku a údolní nivy v důsledku těžby, úpravy břehů a návozu sedimentu. Snížení ekologicko-stabilizační funkce jakožto základního rysu významného krajinného prvku podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK je škodlivé právě proto, že nepříznivě ovlivňuje schopnost dané oblasti vrátit se po narušení do přirozené rovnováhy. Žalovaný prokázal škodlivý vliv žalobcova jednání na významné krajinné prvky nad důvodnou pochybnost dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“).

[6] Podle městského soudu žalovaný také prokázal zásah žalobce do biotopu velevruba malířského fotografiemi usmrcených mlžů, kteří byli nalezeni v navážce vytěženého říčního sedimentu, čímž unesl své důkazní břemeno ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK. Soud nepřisvědčil žalobci, že správní orgán I. stupně nemohl při kontrole dne 4. 6. 2020 nalézt rozkládající se těla velevrubů, protože po více než měsíci od navážky by velevrubové byli pozřeni místní faunou nebo rozloženi, a že velevruba do sedimentu umístila třetí osoba s cílem žalobce poškodit. Soud si byl sice na základě obsahu správního spisu vědom, že žalobcovy vztahy s některými jeho sousedy nejsou přátelské. To však samo o sobě neznamená, že některý z nich nastražil schránky mrtvých velevrubů do sedimentu s cílem prohloubit žalobcovu odpovědnost za přestupek. Žalovaný uvedl, že lastury byly v době nálezu uvnitř sedimentu a jen částečně vyčnívaly na povrch a správní orgán I. stupně našel při kontrole různé druhy lastur. Podle soudu je krajně nepravděpodobné, že třetí osoba záměrně hledala a našla místo výskytu velevruba malířského, kterého následně vylovila a umístila do sedimentu tak, aby jej našla kontrola, o jejímž provedení nemohla dopředu vědět, a to vše beze stopy.

[7] Konečně i úvaha žalovaného při ukládání sankce je v souladu se zákonnými požadavky § 37 písm. a), c) a g) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Žalovaný při ukládání sankce zohlednil, že zásah směřoval vůči významným krajinným prvkům (vodní tok, údolní niva), které jsou součástí územního systému ekologické stability. Zásah měl nezanedbatelný rozsah a ovlivnil různorodost stanovišť v dané lokalitě. Žalobce podnikal ve vodním hospodářství, přesto si neobstaral souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku. Žalobce sice souběžně spáchal dva přestupky, ale žalovaný vzal v potaz, že žalobce nevěděl a nemohl vědět o výskytu velevruba, nezničil jeho biotop a usmrtil pouze několik jedinců. Z tohoto důvodu žalovaný promítl souběh přestupků do výše pokuty pouze okrajově. Polehčující okolnosti spočívaly v tom, že v okolí zůstaly další obdobné lokality způsobivé

plnit funkci tůně a ostatní následky budou samovolně napraveny v budoucnu. Žalovaný navíc na základě výše uvedeného uložil sankci v dolní části zákonné sazby, jejíž horní hranice činí 1 mil. Kč.

[8] Žalobci dal městský soud za pravdu, že správní orgány výslovně nehodnotily jeho součinnost při vyšetřování přestupků jako polehčující okolnost. Jedná se však o zanedbatelné pochybení, které nezpůsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Přestupky žalobce nebyly skutkově složité a správní orgány při jejich objasňování vycházely zejména z vlastních kontrolních zjištění. Dále městský soud konstatoval, že žalobce neprokázal, že žalovaný za obdobně závažné přestupky ukládal pokuty v nižší výši. Z tabulek správního orgánu I. stupně, které žalobce získal na základě žádosti o informace, plyne, že za přestupek spáchaný dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK v letech 2015-2020 dosahovala průměrná výše pokut částky 20 300 Kč a pro přestupek dle § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK částky 30 071 Kč. Žalobcem předložené údaje pouze obecně dokládají, že pokuta uložená napadeným rozhodnutím několikanásobně převýšila součet průměrů pokut v období let 2015 až 2020 za oba přestupky. Číselné hodnoty se sice týkají přestupků spáchaných na vodních tocích, ale neuvádí konkrétní skutkové okolnosti daných případů ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Z tohoto důvodu nelze posoudit, zda pokuta ve výši 150 000 Kč představuje svévolný odklon od praxe, dle které jsou za srovnatelně závažné přestupky uloženy podstatně nižší pokuty, nebo je důsledkem odlišných okolností tohoto případu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně.

[10] Stěžovatel namítá, že si předem obstaral souhlas Městského úřadu Písek, odboru životního prostředí, který byl vydán dne 11. 12. 2019. Nejednalo se přitom o nakládání s vodami, jak tvrdí městský soud, neboť vodoprávní úřad v takových případech souhlas nevydává. V podmínce č. 4, obsažené v souhlasu, úřad toliko uvedl, že „před zahájením prací musí být akce kladně projednána s příslušným orgánem ochrany přírody – MěÚ Písek, odbor životního prostředí“. Požadoval tedy pouhé kladné projednání před zahájením prací. Městský úřad mu v souhlasu neuložil povinnost obstarat si závazné stanovisko podle ZOPK, ani jej na tuto případnou povinnost neupozornil. Naopak založil legitimní očekávání ve správnost a zákonnost svého postupu. Neobstarání stanoviska proto nelze klást stěžovateli k tíži (a je tedy polehčující okolností či okolností vylučující protiprávnost), a to ani, pokud jej zákon vyžadoval.

[11] Není zřejmé, kdo hodnotí, resp. může hodnotit, zda byla činnost stěžovatele škodlivým zásahem, resp. zda činnost stěžovatele mohla ohrozit významný krajinný prvek. Správní orgány a městský soud nezohlednily, že dané slepé rameno řeky Otavy slouží primárně jako odpadní kanál malé vodní elektrárny provozované stěžovatelem k odvedení energeticky využitě vody zpět do řeky Otavy, nejedná se tedy o žádný původní biotop či bezzásahové území. Stěžovatel jej udržuje, aby předešel nežádoucím stavům na kanále, jako je třeba vymílání břehů, které oproti závěrům správních orgánů a městského soudu

pokračování

považuje za jednoznačně negativní jev, zarůstání slepého ramene či jeho neprůchodnost, a aby dosáhl bezproblémové údržby kanálu. Správní orgány a městský soud nevysvětlily, jak dospěly k závěru o běžné údržbě odpadního kanálu.

[12] Poškození, resp. údajný škodlivý zásah do významného krajinného prvku, stejně jako rozsah činnosti ze strany stěžovatele, nebyly prokázány, čímž došlo k porušení § 3 s. ř. Z rozhodnutí však např. není vůbec zřejmé, jak se projevila „unifikace profilu dna těžbou“, není známo, tím méně pak prokázáno, jaký byl profil dna před zásahem a po něm, neexistuje žádné relevantní srovnání těchto dvou stavů, zda bylo dno např. zvrásněné a případně v jakém rozsahu, či zda vůbec došlo k „odstranění společenstev na březích odtokového kanálu“, případně zda jejich odstraněním vznikla nějaká škoda. Podobně u „příkrostití břehů“ není zřejmé, jaká příkrost by měla být „ta správná“ a kdo ji určí, zda před vytýkanými činnostmi stěžovatele nebyly břehy příkřejší, co znamená pojem „částečné zavezení tůně“ či zda v posuzovaném místě před zarovnáním terénu vůbec nějaká tůň byla.

[13] Umístění velevruba malířského třetí osobou je možné či dokonce vysoce očekávatelné. Celé obvinění je postaveno na udání třetí osobou, byly nalezeny různé druhy škeblí (jasně svědčící o jejich původu z různých lokalit) a vztahy stěžovatele s některými jeho sousedy nejsou přátelské. Měl by se proto uplatnit princip *in dubio pro reo*.

[14] Výše uložené pokuty zcela zjevně nebyla přiměřená okolnostem projednávaného případu. Pokuty v obdobných věcech vždy byly podstatně nižší. Stěžovatel měl přitom k dispozici pouze obecnou statistiku. Ačkoliv městský soud uzavřel, že pokuta byla uložena „pouze“ ve výši 15 % z maximální výše, byla nepochybně jedna z nejvyšších, které kdy byly ze strany správních orgánů v obdobné věci uloženy. To však naprosto neodpovídá danému případu a přístupu stěžovatele k celé věci. Městský soud to nevzal v potaz a uloženou pokutu ani nesnížil.

[15] Stěžovatel dále napadá postup krajského soudu při jednání konaném dne 29. 9. 2022. Krajský soud podle něj porušil § 49 s. ř. s., neboť mu nedal dostatečný prostor k hájení práv, a porušil tak jeho právo na obhajobu, čímž zasáhl i do práva na spravedlivý proces. Stěžovatel byl již po pár minutách městským soudem přerušen a vyzván, „ať mluví k věci“, jakkoliv stěžovatel k věci jednoznačně mluvil, a musel proto své připravené ústní vyjádření proti své vůli ukončit. K roli předsedy senátu sice z podstaty věci patří i pravomoc „usměrňovat tok“ účastníkovy výkladu, měl by tak ovšem činit především v podobě upozornění na to, že účastníkovy vyjádření nesměřují k podstatě věci. Přerušit vyjádření účastníka a neumožnit mu v něm pokračovat, by pak mělo být přípustné pouze v případě natolik excesivního projevu, že by šlo o projev ohrožující či spíše až znemožňující řádné vedení procesu a dosažení jeho cíle a účelu. K takovému důsledku se však ústní jednání ve stěžovatelově případě ani vzdáleně nepřiblížilo.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. K jednotlivým kasačním námitkám uvedl, že pokud by mělo být závazné stanovisko orgánu ochrany přírody obsaženo ve vodoprávním rozhodnutí, pak by podmínka č. 4 stanovená v tomto rozhodnutí postrádala smysl. Žalobce je zkušenou osobou dlouhodobě se pohybující v oblasti využívání energetického potenciálu vodních toků, a lze po něm proto oprávněně požadovat odpovědný přístup a vyšší míru odbornosti a znalostí právních předpisů v této oblasti. Zavezení tůně či vysvahování břehů není běžnou

údržbou. Sdělení žalobce městskému úřadu pět měsíců před provedením zásahu se vztahovalo pouze k odtěžení sedimentů (v množství 50 m³), což by skutečně byla běžná údržba. Zásahy do břehů a umístění materiálu do prostoru nivy žalobce neoznámil. Žalovaný jasně vysvětlil, v čem spočíval škodlivý zásah do uvedených významných krajinných prvků a jakým způsobem došlo k jejich poškození.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[18] Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK je významným krajinným prvkem ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability. *Významnými krajinnými prvky jsou lesy, rašelinště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. (...)*

[19] Podle § 4 odst. 2 ZOPK *významné krajinné prvky jsou 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 souhlas orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny druhu nebo způsobu využití pozemků, výstavba lesních cest, budování lesních melioračních systémů, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů.* (zvýraznění doplněno NSS)

[20] Podle § 88 odst. 1 písm. i) téhož zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba *dopustí přestupku tím, že provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody.*

[21] Stěžovatel se domnívá, že správní orgány i městský soud v jeho případě nesprávně posoudily naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku, a to v části týkající se souhlasu orgánu ochrany přírody. Tvrdí totiž, že souhlas byl ve skutečnosti vydán rozhodnutím Městského úřadu Písek, odboru životního prostředí, ze dne 11. 12. 2019. Úřad vydal tento souhlas podle § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona k odstranění naplavených sedimentů z koryta vodního toku řeky Otavy pod jezem Zátaví. Již z výrokové části rozhodnutí je zřejmé, že městský úřad v dané věci rozhodoval jako věcně příslušný vodoprávní úřad podle § 106 vodního zákona. Toto rozhodnutí tedy zcela jistě nejde označovat za souhlas orgánu ochrany přírody. Naopak vodoprávní rozhodnutí v podmínce č. 4 stěžovatele zavazuje k tomu, aby před zahájením prací „akci“ kladně projednal s příslušným orgánem ochrany přírody. K tomu ostatně již městský soud uvedl, že členění vodoprávního úřadu a orgánu ochrany přírody není pouze formální, ale má praktické důsledky. Tentýž městský úřad (a v projednávané věci dokonce tentýž odbor městského úřadu) vykonává rozdílné správní činnosti, při nichž chrání různé, a mnohdy protichůdné, veřejné zájmy. Městský soud také zcela správně dodal, že městský úřad při vydání vodoprávního souhlasu

pokračování

s odstraněním naplavených sedimentů dle § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona chránil především povrchové a podzemní vody dle § 1 odst. 1 vodního zákona, ale nezabýval se zájmy podle § 1 ZOPK (například udržením a obnovou přírodní rovnováhy v krajině, ochranou rozmanitostí forem života, přírodních hodnot atd.), což je úkolem orgánu ochrany přírody.

[22] Městský soud také upozornil na to, že stěžovatel již v roce 2015 žádal městský úřad o souhrnné závazné stanovisko k odtěžení štěrkových sedimentů z koryta řeky Otavy, napřímení pravobřežní linie odpadního kanálu a zarovnání terénních nerovností na parcelách č. 568/1 a 568/2 v k. ú. Putim. Městský úřad vydal dne 26. 8. 2015 sdělení, kterým stěžovatele obeznámil s tím, že bude potřebovat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku. Tato skutečnost je relevantní (přestože stěžovatel je jiného názoru), neboť dokresluje, že si stěžovatel musel být vědom své povinnosti obstarat si také souhlas orgánu ochrany přírody.

[23] Je pravdou, že orgán ochrany přírody nijak nereagoval na sdělení ze dne 11. 11. 2019. V něm stěžovatel uvedl, že hodlá provést přesunutí naplavených sedimentů (štěrk) z koryta řeky v množství cca 50 m³ z důvodu zlepšení odtokových poměrů a že štěrk bude použit na opravu účelové komunikace. Nečinnost orgánu ochrany přírody při vyřízení tohoto sdělení však nemohl stěžovatel chápat jako kladné vyřízení žádosti, a to i s ohledem na podmínku č. 4 obsaženou ve vodoprávním souhlasu.

[24] Dále stěžovatel tvrdí, že není zřejmé, kdo hodnotí, resp. může hodnotit, zda byla činnost stěžovatele škodlivým zásahem, resp. zda činnost stěžovatele mohla ohrozit významný krajinný prvek. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon při obstarávání stanoviska orgánu ochrany přírody vychází z principu předběžné opatrnosti a předcházení možných negativních důsledků na samotnou existenci významného krajinného prvku či na jejich ekostabilizační funkci. Z principu předběžné opatrnosti vyplývá, že postačí možnost hrozby závažného poškození významného krajinného prvku jako chráněné části přírody a že pochybnosti o tom, zda k takovému poškození opravdu dojde, nemohou být důvodem k tomu, aby žádné opatření nebylo činěno, tedy konkrétně, aby nebylo vydáno závazné stanovisko, které tuto činnost bude případně regulovat. Skutečnost, zda zamýšlený zásah či zamýšlená déletrvající činnost může negativně ovlivnit ekostabilizační význam významného krajinného prvku, je na úvaze příslušného orgánu ochrany přírody, který vede řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 ZOPK.

[25] Ustanovení § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK pak na § 4 odst. 2 téhož zákona navazuje. Porušení povinnosti stanovené v § 4 odst. 2 ZOPK označuje za přestupek, který podle § 80 odst. 3 ZOPK projednává Česká inspekce životního prostředí (správní orgán I. stupně), nezhájil-li projednání již stavební úřad, újezdní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Agentura ochrany přírody a krajiny nebo správa národního parku. Podle stejného ustanovení o odvolání proti rozhodnutí inspekce rozhoduje Ministerstvo životního prostředí (žalovaný). Správní orgán I. stupně a žalovaný jsou proto přímo zákonem povoláni k tomu, aby hodnotili zásahy do významných krajinných prvků a intenzitu jejich poškození, zničení nebo ohrožení či oslabení jejich ekologicko-stabilizační funkce.

[26] Pojem škodlivosti je přitom nutno vykládat systematicky v návaznosti na § 4 odst. 2 ZOPK, tedy bude se zásadně jednat o zásah, který vedl k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 4 As 198/2018 - 50).

[27] Nejvyšší správní soud je pak shodně s městským soudem přesvědčen, že žalovaný jasně vysvětlil, v čem spočíval škodlivý zásah do uvedených významných krajinných prvků a jakým způsobem došlo k oslabení jejich ekologicko-stabilizační funkce. Konkrétně uvedl, že odtěžení sedimentu vedlo k narušení přirozené stability a heterogenity vodního toku, došlo ke sjednocení profilu dna, čímž byla narušena jeho členitost, snížena nabídka stanovišť pro jednotlivé druhy. Dojde také k nestabilitě nově vzniklých stanovišť a zvýšení dynamičnosti takových změn. Došlo rovněž k odtěžení organismů vázaných na odtěžený substrát a s tím spojené snížení samočisticí schopnosti toku, k odstranění břehových společenstev a úpravám vedoucím ke snížení heterogenity prostředí, zpříkření a obnažení břehů vedoucích k erozi a zahrnutí tůň a jejímu zničení o jednu třetinu až čtvrtinu, které povede ke snížení biologické rozmanitosti krajiny.

[28] Podle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.*

[29] Stěžovatel namítá, že se této skutkové podstaty přestupku nedopustil a je podle něj vysoce pravděpodobné, že ostatky velevruba malířského do vytěženého materiálu umístila třetí osoba.

[30] Žalovaný i městský soud však přesvědčivým způsobem vysvětlili, proč nepovažují za pravděpodobné, že by lastury mlžů někdo přinesl do dané lokality účelově. Lastury se totiž v době nálezů nacházely uvnitř substrátu a jen částečně vyčnívaly na povrch. Nebylo přitom patrné, že by se substrátem v okolí nálezů někdo čerstvě manipuloval, jeho povrch zcela splýval s okolním materiálem. V některých lasturách byla patrná rozkládající se těla, přičemž lastury uvnitř substrátu nemusí být i po delší době zcela rozloženy. Na místě byly nalezeny jejich různé druhy, pro laika obtížně rozlišitelné. Zvláště chráněným živočichem byl pouze velevrub malířský. O termínu kontroly správní orgán I. stupně nikoho neinformoval a zahájil ji na místě dne 22. 6. 2021 v přítomnosti stěžovatele.

[31] Stěžovatel rovněž namítá, že mu během jednání krajský soud nedal dostatečný prostor k ochraně práv. Nejvyšší správní soud se za účelem posouzení této námitky seznámil se zvukovým záznamem z jednání. Z něj zjistil, že se během něj nejprve vyjádřil stěžovatelův advokát, který oznámil, že by se chtěl vyjádřit rovněž sám stěžovatel. Ten následně začal s popisem jeho osobního postoje k celé věci, sdělil mimo jiné, že se jej celá věc dotýká lidsky. Poté jej předsedkyně senátu přerušila, aby mluvil k věci. Po usměrnění ze strany předsedkyně senátu stěžovatel městskému soudu sdělil, že zásahy činil s nejlepším vědomím v prostředí, kde žije dvacet let a které plánuje předat svým potomkům. Závěry správních orgánů označil za nepravdivé, neboť není přesně možné dopředu určit, kolik materiálu z podjezí je nutné přesně odvézt a jakým způsobem. Takové čištění činil mnohokrát, např. v roce 2000. Svým zásahem nepoškodil životní prostředí, naopak napravuje prostředí poté,

pokračování

co bylo zničeno po kolektivizaci. Předsedkyně senátu poté ještě několikrát stěžovatele vyzvala, aby mluvil k věci, a upozornila jej na to, že uvedené skutečnosti nijak nesouvisí s předmětem řízení. Vyzvala také zástupce stěžovatele, aby toto stěžovateli vysvětlil. Následně shrnula obsah sdělení stěžovatele a dotázala se jej, jestli je možné jej takto shrnout, přičemž ten s tím souhlasil. Stěžovateli tedy lze dát za pravdu, že soud jeho vyjádření během jednání přerušil, není však již pravdou, že mu znemožnil sdělení dokončit. Nicméně i přes přerušování a poučení ze strany předsedkyně senátu měl prostor vylicit svou motivaci k zásahu do významného krajinného prvku a využil možnost celou věc zasadit do širšího osobního kontextu. Se shrnutím svého vyjádření předsedkyní senátu souhlasil. Je tedy zřejmé, že stěžovatel měl dostatečný prostor se k věci vyjádřit, a nelze proto hovořit o porušení práva na spravedlivý proces.

[32] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že lze rozumět motivaci stěžovatele a jeho frustraci, neboť bylo jako přestupek posouzeno jednání, které zřejmě sám považoval za prospěšné nejen pro své okolí, ve kterém žije a podniká, ale i životní prostředí obecně. To je však pouze jeho laická představa. Jak kasační soud uvedl shora, správní orgány v něm nevzbudily legitimní očekávání, že jeho činnost nevyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody. Pokud by o něj stěžovatele požádal, nepochybně by se mu dostalo odborného poučení a mezí, jak v takovém případě postupovat, aby nedošlo k protiprávnímu zásahu do krajinných prvků. Stěžovatel tak naplnil skutkovou podstatu přestupků podle § 88 odst. 1 písm. e) a i) ZOPK a městský soud nepochybil, jestliže rozhodnutí žalovaného v části posuzující naplnění skutkové podstaty přestupku aproboval jako zákonné.

[33] Nejvyšší správní soud naopak shledal jako důvodné námitky směřující proti výši uložené pokuty.

[34] Stěžovatel považoval její výši za nepřiměřenou s ohledem na předchozí rozhodovací praxi žalovaného při ukládání pokut ve srovnatelných případech. Již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že správní orgán nijak neodůvodnil, proč uložil zhruba čtyřnásobnou výši pokuty oproti jím ukládané průměrné výši. Odkázal na Výroční zprávu správního orgánu I. stupně z roku 2019, ze které vyplývá, že v roce 2019 činila průměrná výše pokuty 44 364 Kč, v roce 2018 39 432 Kč, v roce 2017 42 581 Kč, v roce 2016 47 447 Kč a v roce 2015 48 333 Kč.

[35] Na tuto odvolací námitku reagoval žalovaný konstatováním, že výše pokuty výrazně nevybočila z běžné praxe. Odkázal přitom na rozhodnutí ze dne 14. 12. 2017, kterým správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 160 000 Kč za nedovolený zásah do přirozeného vývoje velevrubů, ze dne 5. 9. 2016, kterým uložil pokutu ve výši 100 000 Kč za nedovolený zásah do významného krajinného prvku, ze dne 24. 11. 2017, kterým uložil pokutu ve výši 100 000 Kč za narušení krajinného rázu pokácením dřevin, ze dne 2. 9. 2019, kterým uložil pokutu ve výši 175 000 Kč za poškození třiceti osmi dřevin a ze dne 13. 12. 2019, kterým uložil pokutu ve výši 100 000 Kč za nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha. Takové vypořádání žalovaného je však nepřezkoumatelné. Bylo totiž namístě, aby žalovaný podrobně popsal, v čem spatřuje podobnost v rozhodnutí uváděných případů na straně jedné a nyní projednávaného případu na straně druhé, tedy jaké podobné skutečnosti jej vedly k vyměření pokuty ve výši téměř čtyřnásobně přesahující průměr pokut běžně jím ukládaných.

[36] To platí tím spíše za situace, kdy stěžovatel k žalobě připojil odpověď správního orgánu I. stupně na jeho žádost o informace ze dne 5. 5. 2021, ze které vyplývá, že v období od roku 2015 do roku 2020 dosahovala v případě přestupku dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK průměrná výše pokut částky 20 000 za jeden přestupek v roce 2015, 26 000 Kč za pět přestupků v roce 2016, 15 000 Kč za jeden přestupek v roce 2017, 28 000 Kč za pět přestupků v roce 2019 a 12 500 Kč za dva přestupky v roce 2020. Dále je v této informaci uvedeno, že u přestupku dle § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK činila průměrná výše pokuty 30 833 Kč za šest přestupků v roce 2015, 31 600 Kč za 15 přestupků v roce 2016, 38 333 Kč za devět přestupků v roce 2017, 18 857 Kč za sedm přestupků v roce 2018, 28 555 Kč za devět přestupků v roce 2019 a 32 250 Kč za čtyři přestupky v roce 2020. Je ostatně rovněž zarážející, že podle tvrzení obsaženého v žalobě měla být tato odpověď na žádost o poskytnutí informace přiložena k doplnění odvolání ze dne 11. 5. 2021, přitom se ale nenachází ve spisovém materiálu.

[37] V této části proto považuje kasační soud rozhodnutí žalovaného za nedostatečně odůvodněné a s ohledem na to měl městský soud napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit. Městský soud pochybil, pokud místo toho odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020 - 42. V tomto rozsudku kasační soud uvedl, že „*je na stěžovateli, aby nejen tvrdil, ale současně též doložil, že správní orgány v rozhodné době v typově srovnatelných věcech rozhodovaly odlišným způsobem, resp. že napadené rozhodnutí bylo excesem z rozhodovací praxe. Existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (...)*“. Citované rozhodnutí však není pro projednávanou věc příléhavé, neboť v něm šlo o účastníka, který měl přehled o rozhodovací praxi správních orgánů, a nadto správní orgány v dané věci dostatečně vysvětlily, proč nejsou účastníkem zmiňovaná rozhodnutí žalovaného pro věc příhodná a proč je namítaná rozdílná výše ukládaných pokut naopak projevem zásady individualizace sankce a zohlednění konkrétních skutkových okolností jednotlivých případů. To však nelze konstatovat o nyní projednávaném případě.

[38] Městský soud proto dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že bylo na stěžovateli, aby doložil konkrétní srovnatelné případy, v nichž správní orgán I. stupně udělil pokutu v nižší částce. V projednávaném případě stěžovatel dostatečným způsobem tvrdil a prokázal, že uložená pokuta se vymyká běžné rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně. Bylo proto na žalovaném, aby toto tvrzení přesvědčivým způsobem vyvrátil, a to právě konkrétnějším srovnáním projednávaného případu s věcmi, ve kterých rovněž uložil takto vysokou pokutu, resp. vysvětlením, v čem jsou si tyto případy podobné ve vztahu ke skutečnostem relevantním pro stanovení výše pokuty.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před městským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. Konkrétně je povinen dostatečným způsobem vysvětlit, proč se při stanovení výše pokuty neodchýlil od své dosavadní praxe, resp. je povinen zohlednit dosavadní praxi při ukládání výše pokut ve skutečně srovnatelných případech, jejichž srovnatelnost podrobně popisuje.

pokračování

[40] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před městským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také uhradil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě a kasační stížnosti byl zastoupen advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Stěžovatelův zástupce učinil čtyři úkony právní služby, kterým bylo převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání před městským soudem a sepsání kasační stížnosti (§ 11 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za čtyři úkony právní služby ve výši 12 400 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je současně plátcem DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna ve výši 13 600 Kč o tuto daň ve výši 21 % a činí tak 16 456 Kč. Žalovaný je částku 24 456 Kč povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Zdeňka Horáčka, Ph.D., ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku

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

V Brně dne 17. května 2023

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu