

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **RNDr. L. L.** zastoupeného JUDr. Alenou Horčicovou, CSc., advokátkou se sídlem Kolín, Politických vězňů 27, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí,** se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 4 Ca 15/2006 - 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 4 Ca 15/2006 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2006, č. j. 560/1257/06 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl žalovaný odvolání žalobce a tím potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 17. 3. 2006, č. j. 46/OOP/0542137.14/06/HPA, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku uvedeného v ustanovení § 87 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), spočívajícího v provádění škodlivého zásahu do významného krajinného prvku – Sirákovického rybníku na pozemcích parc. č. 175/1, 175/4 a 175/9, v k. ú. Klášter u Vilémova, a to bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Přestupku se žalobce dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dne 16. 6. 2005 nebo později vypustil bez vydání předchozího závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody na Sirákovický rybník 700 ks uměle odchované kachny divoké. Za tento

přestupek byla žalobci, podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, uložena pokuta ve výši 5000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobci bylo kladeno za vinu, že si neopatřil povolení orgánu ochrany přírody, přičemž z žalobcem předložených dokladů při jednání zjistil, že žalobce sepsal dne 15. 12. 2004 žádost adresovanou Městskému úřadu v Chotěboři, jíž žádal o povolení k nakládání s vodami pro Sirákovický rybník, a to mimo jiné i pro chov ryb a vodní drůbeže. Žalobce však nedoložil, že žádost byla tomuto úřadu doručena. Soud proto dal v této věci za pravdu žalovanému, že žalobce jednal bez předchozího povolení orgánu ochrany přírody, pokud na předmětný rybník vypustil 700 ks kachny divoké.

Uvedl dále, že z ustanovení § 87 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že k naplnění skutkové podstaty přestupku je třeba prokázat, že provedený zásah do významného krajinného prvku byl škodlivý. K posouzení otázky škodlivosti zásahu si správní orgán prvého stupně vyžádal posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „Agentura“). Z posouzení vyplynulo, že vypuštění 700 ks kachen divokých je nutno hodnotit jako škodlivý zásah do významného krajinného prvku. Správní orgán prvého stupně současně přihlédl k tomu, že nízká obsádka ryb zmírňuje negativní vliv vypuštění kachen na významný krajinný prvek. Městský soud k tomu konstatoval, že v posudku Agentury bylo pouze obecně uvedeno, jaký vliv může mít na ekosystém rybníka vypuštění 700 ks kachen divokých s ohledem na jeho rozlohu. Tento vliv, jak vyplývá i z prvoinstančního rozhodnutí, je však nutno hodnotit i v souvislosti s přihlédnutím k celkovému stavu rybníka i k výskytu ostatních živočichů. Žalobce již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí vyslovil nesouhlas se závěry posudku Agentury, především s tím, že se na rybníku jednalo o intenzivní chov kapra a namítal, že nebylo kvalitativně ani kvantitativně prokázáno, že došlo k zásahu, který byl škodlivým ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný pak setrval na závěrech Agentury s tím, že poznatky o škodlivém vlivu masového vypouštění uměle odchovaných kachen na volně žijící populace ptáků a na ekosystém rybníků je obecně známou skutečností.

Městský soud měl v rámci soudního přezkumu k dispozici žalobcem předložené posouzení ekosystémů Sirákovického rybníka ze dne 25. 6. 2006, vypracované prof. RNDr. K. P., DrSc. a RNDr. M. P. z Ústavu pro životní prostředí Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Podle závěrů tohoto posouzení chov kachny divoké po tři měsíce v počtu 50 – 70 ks na hektar plochy nemůže žádným způsobem ovlivnit charakter významného krajinného prvku. Městský soud reflektoval, že žalobce toto posouzení nepředložil v době, kdy probíhalo správní řízení o přestupku (proto se k němu správní orgány nemohly vyjádřit), nicméně zohlednil i fakt, že již z odvolání žalobce vyplývá, že měl výhrady proti posouzení provedenému Agenturou a poukazoval na rozpory v tomto posouzení. Městský soud tak dospěl k závěru, že rozhodující podklad pro posouzení otázky, zda se svým jednáním žalobce dopustil škodlivého zásahu do významného krajinného prvku, byl v průběhu soudního řízení zpochybněn, a to předložením na náklady žalobce obstaraného posouzení ekosystémů Sirákovického rybníka. Dle jeho názoru tak může existovat více názorů na hodnocení vlivu chovu kachny divoké na ekosystém rybníka. Pro posouzení konkrétního zásahu z hlediska jeho vlivu na

daný ekosystém by bylo třeba zjistit, k jakému poškození a v jakém rozsahu došlo. Při posuzování naplnění skutkové podstaty přestupku, však nevycházely správní orgány z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a především nebylo prokázáno, že se jednalo o provádění škodlivého zásahu do významného krajinného prvku podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proti tomuto rozsudku brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel úvodem upozornil, že akceptování závěrů městského soudu by ve svém důsledku vedlo k omezení příští činnosti orgánů ochrany přírody, a to zejména k dramatickému navýšení nákladové stránky vedených správních řízení, spočívající v nutnosti opatřovat nákladné znalecké posudky i v řízeních, v nichž lze ukládat pouze relativně nízké sankce. Městský soud svými závěry v podstatě zpochybnil autonomní rozhodování České inspekce životního prostředí a Ministerstva životního prostředí v odborných otázkách, přičemž současně relativizoval odborné závěry Agentury. Stěžovatel je v rámci svých postupů povinen dbát na hospodárnost řízení; rozhodnutí městského soudu mu však v tomto ohledu vytváří výraznou překážku.

Pokud jde o námitku nesprávného právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], stěžovatel především uvádí, že není pochyb o tom, že žalobce v červnu 2005 vypustil na Sirákovický rybník 700 ks uměle odchované kachny divoké za účelem jejího pozdějšího odstřelu, k němuž došlo při honu dne 17. 9. 2005. Žalobce ani nezpochybnil, že Sirákovický rybník nebyl určen k chovu kachen; naopak rozhodnutím tehdejšího Okresního úřadu v Havlíčkově Brodě ze dne 18. 11. 1996 byl účel rybníka stanoven výslovně k plnění funkce ekologicko stabilizační a funkce vodohospodářské, napomáhající zadržení přívalových vod a vytvoření lokálního biocentra. Sirákovický rybník je součástí tzv. územního systému ekologické stability krajiny jako biocentrum. Rybník je významným krajinným prvkem ze zákona podle ustanovení § 3 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny a požívá ochrany ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 tohoto zákona. Stěžovatel poukazuje na rozdíl mezi ustanovením § 87 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se postihuje provedení škodlivého zásahu do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, a ustanovením § 87 odst. 3 písm. m) tohoto zákona, podle něhož se postihuje závažné poškození nebo zničení významného krajinného prvku. Zásadní otázkou je výklad pojmu *škodlivý zásah do významného krajinného prvku*. Dle názoru stěžovatele je při výkladu tohoto pojmu nutno vyjít mimo jiné z povinností vyjmenovaných v částech druhé až šesté zákona o ochraně přírody a krajiny. Pojem *škodlivého zásahu* nelze v žádném případě ztotožňovat pouze s materiální škodou; škodlivý zásah může spočívat v porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu. V tomto smyslu považuje stěžovatel skutková zjištění za jednoznačná.

Stěžovatel zdůrazňuje, že vysoká obsádka kachny divoké vždy ovlivňuje ekosystém rybníka směrem ke zvyšování trofie, s čímž jsou spojeny změny druhové skladby fauny a flory a ústup citlivějších druhů. Za ekologicky únosné množství kachen lze považovat množství, blížící se maximálním populačním hustotám kachny divoké ve volné přírodě a které ještě nemá zjevné dopady na biodiverzitu rybničního systému. Za takové množství

lze považovat u živinami chudých a ochranářsky významných rybníků množství do 10 ks/ha a u eutrofních a hypertrofních rybníků bez vyšší ochranářské hodnoty množství do 20 ks/ha. Stěžovatel podotýká, že výše uvedené závěry jsou široce přijímány odbornou veřejností jako obecně známá skutečnost. O tom svědčí i fakt, že příslušné orgány ochrany přírody, tj. Městský úřad Chotěboř a Krajský úřad kraje Vysočina, dospěly následně ve svých rozhodnutích (rozhodnutí ze dne 26. 6. 2006, č. j. 15766/2005/ZP/NM a rozhodnutí o odvolání ze dne 22. 9. 2006, č. j. KUJI/68181/2006, OŽP/1443/2006/Slo) k závěru, že pokud by žalobce požádal včas o povolení chovu kachen, pak únosným počtem by bylo pouze 10 ks/ha. Je tedy zřejmé, že v případě rybníka o velikosti necelých 10 ha došlo k několikanásobnému překročení množství kachen doporučovaných z hlediska zachování ekologické stability prostředí a únosného zatížení území (§ 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů).

Z hlediska kasační námitky ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel uvádí, že žalobce ve správním řízení nenavrhoval doplnění dokazování; teprve v žalobě navrhl důkaz odborným stanoviskem prof. RNDr. P., DrSc. a RNDr. P. Městský soud nicméně dokazování neprovedl, přičemž dle judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007 – 109) měl rozhodnout o návrzích na provedení dokazování během ústního jednání. Dle stěžovatele tak bylo řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Současně stěžovatel postrádá v rozsudku adekvátní zdůvodnění, proč se soud přiklonil k posouzení předloženému žalobcem, a to *ex post*, na jeho objednávku a zpracovanému bez možnosti obeznámení se se situací na místě v reálném čase. Správní orgán prvého stupně i stěžovatel jsou dostatečně odborně vybaveni a ve svých rozhodnutích vše přesvědčivě zdůvodnili, přičemž jejich závěry byly podloženy i odborným posouzením Agentury. Opatření posudku za dané situace ani nebylo nezbytné, neboť správní orgány měly pro rozhodnutí dostatek podkladů i bez tohoto posouzení. Rozsudek proto trpí nedostatkem důvodů a nesrozumitelností.

Žalobce ve svém vyjádření k věci uvedl, že stěžovatel neformuluje, v čem konkrétně spatřuje kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Toliko všeobecné tvrzení nemůže být relevantním kasačním důvodem. Co se týče žalobcem předloženého odborného posouzení, stěžovatel na ústním jednání namítal jen to, že nebyl předložen v době správního řízení. Pokud nesouhlasil s jeho obsahem, mohl své věcné námitky uplatnit v řízení před soudem, mohl vznést odborné námitky k obsahu posouzení, případně navrhnout zpracování revizního znaleckého posudku. Jestliže tak stěžovatel neučinil, nevyužil svých práv v řízení před soudem, a proto se nyní nemůže domáhat nápravy cestou kasační stížnosti. Za této situace pak městský soud správně vycházel z odborného posouzení předloženého žalobcem a jelikož mu nepřísluželo posouzení vysoce odborné otázky, nezbylo mu, než napadené rozhodnutí zrušit. Žalobce dále odmítá upřednostnit hospodárnost řízení před jeho objektivitou a pravidly spravedlivého procesu. Nesouhlasí s názorem stěžovatele, že k závěru o vině stačí i jen jeho úvaha o možnosti porušení nebo ohrožení chráněných zájmů. Nebyly též předloženy žádné důkazy o zavinění žalobce, byť i z nedbalosti. Pokud jde o stěžovatelovo tvrzení o maximálním množství chovaných kachen, to je toliko proklamativní a není ničím doloženo. Vyvrací je i zpráva z kontroly Ministerstva zemědělství ze dne 28. 9. 2007, č. j. 34406/07-16230, která dokladuje počet kachen na Sirákovickém rybníku v množství 800 až 1000 ks, aniž by byly

na rybník uměle vypouštěny. Žalobce je přesvědčen, že žalovaný používá odborná stanoviska účelově a nepřesně, s úmyslem zmást soud tím, že je směšován počet kachen, jenž hnízdí na 1 ha plochy, a počet kachen vyskytujících se na 1 ha plochy rybníku. V době tahu kachen jejich početnost na 1 ha plochy několikanásobně překračuje hodnotu stanovenou stěžovatelem. Co se týče žádosti žalobce o povolení s nakládání s vodami i pro chov ryb a vodní drůbeže, kterou sepsal dne 14. 12. 2004, a jejíž doručení příslušnému orgánu nedoložil, poukazuje žalobce na to, že Městský úřad v Chotěboři o ní rozhodl dne 22. 10. 2007 pod č. j. ŽP/vod/3599, 3600/04/Ši, neboť z tohoto rozhodnutí je patrno, že se týká žádosti ze dne 17. 12. 2004. Tohoto dne tedy musela být žádost žalobce úřadu doručena. Úřad však ničeho nekonal a po šesti měsících, dne 31. 5. 2005, provedl místní šetření. Žalobce tak považuje celý spor za reakci na jeho opakované stížnosti na nečinnost. Závěrem žalobce poukazuje na porušení ustanovení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve Nejvyšší správní soud z povahy věci zabýval kasačními námitkami odkazujícími na ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a namítanou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel především tvrdí, že v rozsudku postrádá adekvátní zdůvodnění, proč se městský soud přiklonil k odbornému posouzení předloženému žalobcem, pročež shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Tato námitka není důvodná, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku je nepochybně patrno, že městský soud se nepřiklonil ani k jednomu z vypracovaných posouzení. Posouzení předložené žalobcem vzal za podklad svého rozhodnutí, avšak netvrdil, že je jediné správné a že je stěžovatel v dalším řízení povinen z něj vycházet. Městský soud pouze konstatoval, proč má za to, že bylo odborné posouzení Agentury zpochybněno a dospěl k závěru, že z důvodu možné existence více názorů na hodnocení vlivu chovu kachny divoké na ekosystém rybníka bude nutno doplnit skutková zjištění v rámci řízení před správním orgánem, a to zejména ke konkrétní specifikaci tohoto poškození a jeho rozsahu. V tomto směru tedy považuje Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu za přezkoumatelný.

Pokud jde o další námitku podřaditelnou pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., poukazující na to, že městský soud v rámci ústního jednání neprovedl důkaz posouzením předloženým žalobcem, tu již Nejvyšší správní soud shledává důvodnou.

Z obsahu soudního spisu je zřejmé, že žalobce přiložil k žalobě jako důkaz dokument ze dne 25. 6. 2006 nazvaný *Posouzení ekosystémů Sirákovického rybníka s přihlédnutím k jejich dalšímu využití a stabilizační funkci v krajině*, zpracovaný na jeho objednávku prof. RNDr. K. P., DrSc. a RNDr. M. P. z Ústavu pro životní prostředí z Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Jak je patrno z vyjádření stěžovatele k žalobě ze dne 6. 3. 2007, zaslal mu městský soud spolu s kopií žaloby i kopii tohoto posouzení. Stěžovatel byl tedy seznámen jak s obsahem žaloby tak i přiloženého posouzení a měl možnost se k nim vyjádřit. Potud lze postup městského soudu považovat za zcela souladný s požadavky ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s., § 123 občanského soudního řádu (ve spojení s § 64 s. ř. s.) i s obecně uznávanými principy spravedlivého procesu, zejména požadavkem na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní jeho účastníků (k tomu srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Krčmář proti České republice č. 35376/96*, dostupný na www.echr.coe.int). Následně bylo, na základě žádosti žalobce, nařízeno na den 25. 9. 2008 ústní jednání, na němž, dle protokolu o jednání na č. l. 31, prováděl městský soud dokazování ve smyslu ustanovení § 77 s. ř. s. I tento postup byl v principu správný; zde lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 – 76, publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS, z něhož se mimo jiné podává, že *„jestliže krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařídit jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).“*

Na samotný proces dokazování před správním soudem se z důvodu absence vlastní ucelené procesní úpravy aplikuje ve smyslu ustanovení § 64 s. ř. s. přiměřeně právní úprava občanského soudního řízení, tj. ustanovení § 120 a násl. občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“).

Při posouzení, jakým způsobem měl být proveden důkaz odborným posouzením ze dne 25. 6. 2006, je nutno vycházet z jeho povahy. Zde je nutno konstatovat, že žalobcem předložené posouzení ekosystému rybníka nelze považovat za znalecký posudek ve smyslu ustanovení § 127 o. s. ř. (nebyl zadán správním orgánem ani soudem), nýbrž toliko za soukromou listinu podle ustanovení § 129 o. s. ř. Z odstavce prvého posledně zmiňovaného ustanovení pak plyne, že *důkaz listinou se provede tak, že ji nebo její část při jednání předseda senátu přečte nebo sdělí její obsah*. Způsob provedení jakéhokoli důkazu musí jednoznačně vyplývat z protokolu o jednání. Protokol o jednání musí obsahovat popis veškerých úkonů, které soud či účastníci řízení před soudem učinili a *vylíčení průběhu dokazování* (srov. § 40 odst. 1 o. s. ř. a § 21 vyhlášky ministerstva spravedlnosti ČR, o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů). V protokolu o jednání tak musí být výslovně uvedeno, že byla přečtena určitá přesně označená listina nebo z něj musí vyplývat, že soudce sdělil (podstatný) obsah takové listiny svými slovy. Naopak pouhá konstatace listiny k důkazu není zákonem předepsaným způsobem provedení důkazu; tím spíše to platí v situaci, kdy existence důkazního prostředku není v protokolu vůbec zmíněna. Současně obecně platí, že skutková zjištění soudu, která mají základ v nesprávném způsobu provedení důkazu, nepožívají ochrany ani v navazujících řízeních o opravných prostředcích. Vzhledem k tomu, že protokol o jednání je (se všemi důsledky s tím spojenými) veřejnou listinou (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, dostupný z http://nalus.usoud.cz), je nutno na jeho formální a obsahové náležitosti klást přísné nároky (k tomu viz například

usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 29 Odo 407/2002, dostupné na www.nsoud.cz).

Vycházeje ze shora popsaných premis je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že po důkladném přezkoumání obsahu protokolu o jednání ze dne 25. 9. 2008 je evidentní, že skutečně neobsahuje jedinou zmínku o tom, že by odborné posouzení předložené žalobcem bylo soudem čteno či že by byl sdělen jeho obsah. Zmínka o tomto posouzení se v protokolu o jednání objevuje jen v souvislosti s tím, že na něj bylo žalobcem v jeho přednesu výslovně poukazováno a odkazováno. V protokolu o jednání není zachycena ani žádná případná reakce stěžovatele na provedení důkazu předmětnou listinou. Nelze tedy než přisvědčit stěžovateli, že důkaz listinou – posouzením předloženým žalobcem – vskutku nebyl proveden, případně nebyl proveden zákonným způsobem, a to pro absenci záznamu o této skutečnosti v protokolu o jednání ze dne 25. 9. 2008. Toto pochybení je o to markantnější ve světle zjištění, že důkaz jinou listinou (protokol z kontroly provedené Ministerstvem zemědělství) předloženou žalobcem až u jednání byl soudem proveden jejím přečtením, což bylo zaprotokolováno.

Je tedy zřejmé, že důkazní prostředek předložený žalobcem (jím zadané odborné posouzení) nebyl při ústním jednání proveden jako důkaz, přesto z něj však městský soud vycházel a považoval jej za důkaz, který zpochybnil zásadní důkaz, o nějž se opíralo rozhodnutí žalovaného (odborné posouzení vypracované Agenturou). Za této situace trpí rozhodnutí městského soudu vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a je důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 2 As 42/2009 - 56, dostupný na www.nssoud.cz). Odůvodnění napadeného rozsudku pak v této souvislosti nutně stojí i na nedostatku důvodů, a je proto současně i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Na tomto místě pak Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS, ze kterého plyne, že skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, kde soud např. opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, příp. zjištěné v rozporu se zákonem nebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

V kontextu shora uvedené výtky je třeba městský soud upozornit i na další aspekt soudního dokazování, který zůstal v odůvodnění jeho rozsudku fakticky opomenut. Především je nutno poukázat na ustanovení § 52 odst. 1 s. ř. s., dle kterého je soud oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů provede, přičemž může provést i důkazy jiné. Co se týče rozsahu dokazování ve správním soudnictví, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99, publikovaném pod č. 1275/2007 Sb. NSS, uvedl, že *„ustanovení § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či*

doplnění, nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení" v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek (...) § 75 odst. 1 s. ř. s. a nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží." Z rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publikovaného pod č. 618/2005 Sb. NSS, dále plyne, že *„soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezbavuje povinnosti takový postup odůvodnit. (...) Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu."*

Žalobce se tedy nepochybně může v rámci řízení před krajským soudem domáhat provedení dosud neprovedených důkazů, mají-li prokázat rozhodné skutečnosti ke dni rozhodování správního orgánu. Zdejší soud se však k otázce provádění nově navržených důkazů před správním soudem vyslovil v tom smyslu, že *„na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je (...) třeba trvat tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím"* (rozsudek ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009 – 91, dostupný z www.nssoud.cz). Tento názor byl sice vysloven ve vztahu k přezkumu rozhodnutí vydaných v daňovém řízení (v němž leží důkazní břemeno na daňovém subjektu, zatímco v řízení přestupkovém leží důkazní břemeno na správním orgánu), přesto lze uvedené závěry nepochybně aplikovat i na nyní posuzovanou věc. Nelze totiž obecně připustit, aby si účastník správního řízení ponechával jisté důkazní prostředky v záloze a uplatňoval je až v řízení před soudem a účelově tak přenášel dokazování před soud, zejména jde-li o zpochybnění zásadních skutečností. Právo obviněného svobodně si volit strategii své obhajoby v řízení vedeném ve věci *trestního obvinění* (ve smyslu výkladu tohoto pojmu judikaturou Evropského soudu pro lidská práva – k tomu viz například rozsudek *Pellegrin proti Franci č. 28541/95*, dostupný z www.echr.coe.int), implikující i možnost uplatnit nové důkazy až v řízení před odvolací stolicí (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS) tím není nikterak dotčeno. Nelze totiž přehlédnout zásadní fakt, že tato práva jsou spojena s (nalézacím) řízením, v němž je o odpovědnosti za delikt a trestu rozhodováno; řízení před správními soudy již není pokračováním správního sankčního řízení, nýbrž jen soudní kontrolou jeho zákonnosti, vystavěnou na kasačním principu.

Městský soud se tak v rámci úvahy o připuštění takového nového důkazu měl vypořádat především s tím, proč žalobce nepředložil navrhovaný důkaz již v odvolacím správním řízení. Z data vypracování posouzení (25. 6. 2006) totiž jednoznačně vyplývá, že

bylo dokončeno ještě dříve, než bylo stěžovatelem o odvolání rozhodnuto (31. 7. 2006). Žalobce měl tak přibližně jeden měsíc na to, aby posouzení stěžovateli předložil a navrhl jeho provedení jako důkazu. Jestliže tak neučinil a předmětný důkaz uplatnil až v řízení před soudem, měl po něm městský soud žádat vysvětlení takového postupu, včetně prošetření případných skutečností uváděných jako překážky. Teprve po zvážení těchto okolností mohl městský soud relevantně rozhodnout, zda důkaz odborným posouzením předloženým žalobcem připustí či nikoliv.

Pouze *obiter dictum* považuje Nejvyšší správní soud pro další průběh soudního řízení (viz dále) za vhodné upozornit, že ani odborné stanovisko, zpracované Agenturou, jakožto organizační složkou státu (která, mimo jiné, v oblasti ochrany přírody a krajiny poskytuje odbornou podporu výkonu státní správy a metodickou a znaleckou činnost), nelze formálně hodnotit jako znalecký posudek, ve smyslu ustanovení § 36 správního řádu. Jedná se nicméně o odborný podklad zpracovaný v oboru erudovanými osobami, který se má vyslovit ke skutkovým otázkám věci a nemůže se zabývat otázkami právními; to přísluší toliko správním orgánům rozhodujícím v sankčním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77, dostupný z www.nssoud.cz). Toto omezení odborné stanovisko Agentury překročilo, neboť se v jeho závěru (mimo jiné) uvádí že *„[p]okud došlo v letošním roce na Sirákovickém rybníce k vypuštění 700 ks divokých kachen, je toto vypuštění nutné hodnotit jako škodlivý zásah do významného krajinného prvku.“*. Správní orgán prvého stupně použil nicméně toto stanovisko, coby podklad pro rozhodnutí, pouze co se technických a odborných informací týče, přičemž právní závěr o tom, zda došlo ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku si učinil sám; stěžovatel tento závěr aproboval.

Pokud se týká další kasační námitky, v níž stěžovatel akcentuje princip hospodárnosti v řízeních, v nichž je účastník ohrožen toliko bagatelním postihem, tuto argumentaci Nejvyšší správní soud zcela odmítá. Povinnost správních orgánů rozhodovat vždy na základě *dostatečně zjištěného skutkového stavu věci* je explicitně zakotvena ve správním řádu z roku 1967 (§ 32 odst. 1) i ve správním řádu z roku 2004 – zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 3). Tato povinnost (ve správním řádu z roku 2004 ve výjimečných případech – nedotýkajících se předmětného řízení - prolomená) platí dvojnásob v řízení sankčním (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2004, č. j. 6 A 81/2001 - 59, dostupný na www.nssoud.cz, či nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 98/03, dostupný z http://nalus.usoud.cz), kdy i při nejmenších pochybnostech o správnosti skutkových podkladů nelze obviněného uznat za deliktní jednání odpovědným.

Konečně pokud jde o kasační důvody podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve světle shora uvedených důvodů pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu se k těmto otázkám Nejvyšší správní soud nemůže za daného stavu věci vyjadřovat; posouzení, zda byl ve správním řízení dostatečně zjištěn skutkový stav věci, bude odvislé především od toho, jakým způsobem městský soud naloží s posouzením předloženým žalobcem. S ohledem na obsáhlost argumentace stěžovatele zde jen sluší připomenout obecné pravidlo, dle kterého případná argumentace správního orgánu v řízení před správním soudem, jakkoli by byla věcně i právně příléhavá, nemůže nahrazovat případné deficity odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí.

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nezbylo mu proto, než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším průběhu soudního řízení městský soud především uváží, zda žalobcem navržený důkaz vůbec provede; přihlédne přitom ke kritériím takového postupu, jak byly vysloveny výše. Pokud se rozhodne tento důkazní návrh akceptovat, provede jej zákonem předepsaným způsobem a způsob povedení důkazu uvede v soudním protokolu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. ledna 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu