

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: V. V.,** zast. Mgr. Radkem Vachtlem, advokátem se sídlem Římská 32, Praha 2, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2008, č. j. 500/1534/503 21/07, ve věci pokuty za porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ca 6/2008 - 70,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ca 6/2008 - 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2008, č. j. 500/1534/503 21/07, a rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti Kokořínsko ze dne 14. 8. 2007, č. j. 01962/KK/2007/AOPK. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti uvedenému rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a byla mu udělena pokuta ve výši 80 000 Kč. Uvedený

přestupek spáchal tím, že v průběhu měsíce května a června 2007 provedl nedovolené terénní úpravy značného rozsahu na pozemcích katastru nemovitostí parc. č. 446/1, 446/2 a 631 v katastrálním území Kokořín tím, že navezením kameniva hrubé frakce vytvořil plochu k parkování vozidel o rozloze 900 m^2, čímž porušil § 26 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Městský soud v kasační stížností napadeném rozsudku uvedl, že ze správního spisu vyplynulo, že Správa chráněné krajinné oblasti Kokořínsko provedla šetření, při kterém zjistila, že stěžovatel na výše uvedené pozemky navezl hrubé kamenivo a vytvořil plochu o velikosti 900 m^2 označenou jako parkoviště. Tento stav byl zdokumentován fotograficky a plocha byla Správou chráněné krajinné oblasti Kokořínsko vyznačena nad ortofotometrickým snímkem a katastrální mapou. Městský soud vyšel z toho, že uvedenými důkazy bylo zjištěno, v jakém rozsahu došlo k vytvoření parkoviště na předmětných pozemcích, a zamítl námitku, že stěžovatel nezměnil vodní režim a nezasáhl do pozemku parc. č. 631 v katastrálním území Kokořín.

Ani žalobní námitka, že stěžovatel neprovedl nepovolené terénní úpravy, nebyla shledána důvodnou. Městský soud vyšel z toho, že stěžovatel měl povolení k odstranění stavby čističky odpadních vod, která se nacházela na pozemku parc. č. 446/1 v katastrálním území Kokořín, nikoli k provedení dalších úprav, např. k vytvoření parkovací plochy. Městský soud odmítl stěžovatelovu argumentaci, že plochu po odstranění čističky odpadních vod měl dle stanoviska Správy chráněné krajinné oblasti Kokořínsko upravit v návaznosti na okolní terén, a mohl tak dle charakteru okolního terénu vytvořit jak silnici, potok, parkoviště či podmočený pozemek. Městský soud uvedl, že z uvedeného stanoviska je zřejmé, že se jednalo pouze o povolení zarovnání terénu po odstranění čističky odpadních vod a vytvoření přírodní plochy, přičemž ze stanoviska je zřejmé, že případné stavební nebo jiné aktivity na pozemku je třeba projednat se Správou chráněné krajinné oblasti. V kasační stížností napadeném rozhodnutí je dále uvedeno, že stěžovatel provedl terénní úpravy značného rozsahu, když z mapové a fotografické dokumentace vyplynulo, že vytvořil parkovací plochu o rozměru 900 m^2, na kterou navezl hrubé kamení.

Dle městského soudu skutečnost, že se jedná o pozemek, na němž stála čistička odpadních vod a stavba garáže, které byly odstraněny, a pokud by k jejich odstranění nedošlo, byly by zastaveny doposud, nemá vliv na posouzení otázky, jakým způsobem stěžovatel po odstranění těchto staveb naložil s tímto pozemkem, pokud jde o úpravu terénu.

Městský soud se neztotožnil s výkladem ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny, který zaujal stěžovatel, když tvrdil, že v tomto ustanovení je uvedeno, že zakázané činnosti musí být vykonávány, nikoli jen vykonány. Stěžovatel přitom dovozoval, že on činnost spočívající v navezení

kamení na předmětné pozemky vykonal a dále již nevykonává, a měl za to, že na něj dané ustanovení nedopadá. Městský soud uvedl, že úmyslem zákonodárce bylo tímto ustanovením postihnout i jednání, které je třeba učiněno i jednorázově, a není třeba, aby bylo probíhající nebo opakované. Bylo by jistě v rozporu se zájmem na ochraně přírody, aby nebylo možno postihnout škodlivou činnost jednorázovou, která svým rozsahem negativně zasáhne do chráněné krajinné oblasti.

Vodní režim dle městského soudu stěžovatel narušil tím, že navezl do údolní nivy potoku Pšovka kamenivo, jehož zhutněním došlo k zabránění přirozené komunikaci vodního toku s údolní nivou. Městský soud neměl pochyby o tom, že ke změně vodního režimu došlo, jelikož původně, jak stěžovatel sám uvedl, byly v sousedství čističky odpadních vod podmáčené pozemky a nyní je zde zpevněná plocha bez známek podmáčení.

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které uvedl, že nevykonával zakázanou činnost ve smyslu ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Za nepřijatelný považuje závěr městského soudu, který nerespektoval jednoznačný gramatický výklad uvedeného ustanovení a přijal výklad, který je zcela v rozporu s textem zákona. Městskému soudu je v kasační stížnosti vytýkáno, že se nezabýval skutečností, že předmětné pozemky a jejich okolí jsou dle platného územního plánu obce Kokořín určeny ke sportu a rekreaci. Stěžovatel se pozastavil na tím, že zastavění těchto pozemků je možné a Správa chráněné krajinné oblasti to nemůže nepovolit, pokud jednou územní plán schválila, ale jejich zhutnění kamenivem běžně používaným v okolí možné není.

Další kasační námitka se týká dokazování. Stěžovatel již před městským soudem poukázal na skutečnost, že dokazování před správními úřady vůbec neproběhlo, místní ohledání se nekonalo a vždy bylo vycházeno jen ze záznamů úředníků Správy chráněné krajinné oblasti. Stěžovatel se nemohl účastnit provádění v podstatě žádného z důkazů, ze kterých správní rozhodnutí vzešla (tj. šetření správního orgánu a pořízení fotodokumentace a zaměření dotčených pozemků úředníky Správy chráněné krajinné oblasti). Důkazy navrhované stěžovatelem buď nebyly provedeny vůbec, nebo byly popřeny či odmítnuty, a to ohledně jeho tvrzení, že nezměnil vodní režim, nezasáhl do pozemku parc. č. 631 v katastrálním území Kokořín, neprovedl nepovolené terénní úpravy a neprovedl terénní úpravy velkého rozsahu.

Stěžovatel dále považuje řízení před soudem za zmatečné, jelikož si není vědom toho, že by dával souhlas k rozhodnutí bez jednání, a dále považuje rozhodnutí městského soudu za nepřezkoumatelné, protože právním závěrům chybí jakákoli právní argumentace, když jejich konstrukce spočívá pouze v konstatování, že stěžovatel něco tvrdí či uvádí a soud to odmítá, nesouhlasí či popírá.

Z těchto důvodů navrhl kasační stížností napadený rozsudek zrušit.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s výkladem ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny zastávaným stěžovatelem, který vede k závěru, že pokutu lze uložit jen v době, kdy je protiprávní činnost vykonávána. Nedovede si totiž představit, jak by bylo možno postihnout pachatele, pokud bude dostatečně rychlý a nezákonnou činnost vykoná dříve, než si toho někdo stačí všimnout. Žalovaný nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že pokud je pozemek nacházející se ve zvláště chráněném území určen územním plánem ke sportu a rekreaci, je na něm možno bez povolení příslušného úřadu vybudovat a provozovat parkoviště. Žalovaný dále považuje provedené dokazování před správními orgány za dostatečné a uvedl, že nebylo třeba provést další důkazy navržené stěžovatelem. Ve vztahu k námitce, že soud rozhodl bez jednání, aniž k tomu dal stěžovatel souhlas, žalovaný konstatoval, že takový souhlas není zákonem vyžadován, podstatné je, že s rozhodnutím bez jednání nebyl z jeho strany vyjádřen nesouhlas ve dvoutýdenní lhůtě k tomu určené. Dále pak vyjádřil nesouhlas s tím, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud je při přezkumu kasační stížnosti vázán jejími důvody, tato vázanost není ovšem absolutní. K přezkumu napadeného rozhodnutí nad rámec důvodů uplatněných v kasační stížnosti je zdejší soud oprávněn v případech stanovených v § 109 odst. 4 s. ř. s., mezi které patří i situace, kdy je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz. K uvedenému došlo i v nyní projednávaném případě.

Stěžovatel podáním ze dne 5. 6. 2009 doručeným městskému soudu dne 8. 6. 2009 doplnil svou žalobu, která došla městskému soudu dne 15. 4. 2008. V uvedeném doplnění žaloby stěžovatel tvrdil, že při stavbě čističky odpadních vod, kterou odstranil, byla původní zemina odvezena. Dále uvedl, že do terénu byly následně navrtány ocelové piloty, které byly zapaženy ocelovými štětovnicemi, a mezi nimi byla vytvořena železobetonová základová deska, do které byla zasazena čistička odpadních vod. K obsypání čističky byla použita nepůvodní jílová hmota. Stěžovatel potom při jím provedených terénních úpravách navezl kamenivo na železobetonovou základovou desku, na které se nacházela vrstva nepůvodního jílu. Dovozuje pak, že je nesmyslné mu klást za vinu, že na pozemky, které byly takto upraveny již v minulosti, navezl nepůvodní materiál. K těmto svým tvrzením navrhl stěžovatel důkaz spisem Městského úřadu v Mělníku v žalobě blíže označeným a kopií technické zprávy týkající se čističky odpadních vod z tohoto spisu, kterou přiložil k doplnění žaloby. Nejvyšší správní soud konstatuje, že s takto formulovanou námitkou ani s výše uvedeným důkazním návrhem se městský soud ve svém rozhodnutí vůbec nevypořádal, a zatížil tak své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ke které zdejší soud přihlíží dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti a která je důvodem pro zrušení rozhodnutí městského soudu. Nejvyšší správní soud přitom sám nemůže zhojit postup městského soudu tím, že by stěžovateli dodatečně předestřel svůj právní názor, proč nebylo městským soudem k této žalobní námitce přihlíženo, tím by totiž vzal stěžovateli možnost se proti takovým závěrům bránit cestou kasační stížnosti – k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz).

Městský soud se v dalším řízení s uvedenou námitkou i důkazními návrhy k tvrzení stěžovatele náležitě vypořádá, a to případně i s ohledem na ust. § 71 odst. 2, věty druhé, s. ř. s.

Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil námitce týkající se nesprávného výkladu ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého *orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 100 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.* Stěžovatel v řízení před městským soudem dovozoval, že z použitého výrazu „vykonává činnost“ v citovaném ustanovení je nutno vyvodit, že musí jít o činnost opakovanou, pravidelnou a konanou trvale. Poukázal také na to, že zákonodárce použil výrazu „vykonává“, nikoli slova „vykonal“. Zdejší soud se zcela ztotožnil s názorem městského soudu, že citované ustanovení je třeba vykládat tak, že dopadá i na zakázané činnosti, které jsou prováděny jednorázově a není možno se striktně držet jen jazykového výkladu daného ustanovení. V dané souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne

17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaný pod č. 30/1998 Sb., ve kterém je uvedeno, že „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*.“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžejním smyslem zakotvení přestupků v § 87 citovaného zákona je napomáhat vymahatelnosti pravidel chování směřujících k ochraně přírody a krajiny. Je přitom zřejmé, že i jednorázové činnosti, které jsou zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázány, mohou vážně poškodit přírodu či krajinu. Základním smyslem celého zákona o ochraně přírody a krajiny i jeho ust. § 87 je minimalizovat nežádoucí dopady lidské činnosti na přírodu a krajinu. Negativní dopad může mít jak zakázaná činnost, která je opakovaná či trvající, stejně tak jako jednorázová zakázaná činnost. Bylo by pak nesmyslné dle § 87 odst. 3 písm. n) citovaného zákona sankčně postihovat pouze zakázané činnosti opakované či trvající, když i svou povahou jednorázové činnosti, které jsou zákonem zapovězeny, mohou přírodu a krajinu ohrozit stejně závažně. Doslovný jazykový výklad tohoto ustanovení tedy neodpovídá jeho smyslu a je třeba jej proto korigovat výkladem teleologickým (účelovým výkladem), který akcentuje význam a účel takového ustanovení. Ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny je proto třeba interpretovat tak, že na jeho základě lze postihnout i jednorázové činnosti, které jsou zakázané či které jsou vykonány bez potřebného souhlasu.

Důvodná není ani námitka, že se městský soud nezabýval skutečností, že předmětné pozemky a jejich okolí jsou dle schváleného územního plánu určeny ke sportu a rekreaci. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že určením pozemků v územním plánu by se v dané věci mohl městský soud zabývat pouze v reakci na žalobní námitky. V žalobě k městskému soudu (na straně 7) ovšem stěžovatel pouze poukázal na to, že předmětné pozemky jsou územním plánem určeny ke sportu a rekreaci, ale tato skutečnost nebyla brána v potaz. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové tvrzení stěžovatele v žalobě k městskému soudu nelze považovat za žalobní námitku, kterou by se mohl soud zabývat. Stěžovatel totiž žádným způsobem neobjasnil, proč je skutečnost, že pozemky jsou v územním plánu určeny ke sportu a rekreaci, pro danou věc podstatná, proč měla být hodnocena a z jakého důvodu znamená její nereflektování v rozhodnutí městského soudu nezákonnost. Stěžovatel městskému soudu nesdělil svůj náhled na to, proč jím tvrzené nepřihlédnutí k územnímu plánu vedlo k nezákonnosti správních rozhodnutí či jak byl tímto poškozen ve své právní sféře, s čímž by se pak mohl městský soud vypořádat. Nemůže potom být úspěšná jeho kasační námitka, v níž městskému soudu následně vytýká, že se s touto skutečností nevyrovnal, když k tomu neposkytl dostatečný podklad v podobě přezkoumatelné námitky v žalobě. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že svá tvrzení vztahující se k územnímu

plánu stěžovatel jistým způsobem rozvinul až v kasační stížnosti, kde uvedl, že územní plán předpokládá zastavění daného území rekreačními a sportovními stavbami; zastavění těchto pozemků je tedy dle stěžovatele možné, ale dle správních orgánů jejich zhutnění kamenivem možné není. Vzhledem k § 104 odst. 4 s. ř. s. se k takto rozvinutým tvrzením stěžovatele nemůže Nejvyšší správní soud vyjadřovat, jelikož v této podobě nebyly předneseny městskému soudu, ač to bylo dozajista možné.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že městský soud rozhodl bez jednání, ačkoli si stěžovatel není vědom toho, že by dával městskému soudu souhlas k rozhodnutí bez jednání. Dle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* Citované ustanovení vychází z toho, že bez jednání lze věc rozhodnout tehdy, když s tím účastníci souhlasí. Zároveň ale s. ř. s. konstruuje právní domněnku, že účastník řízení s rozhodnutím bez jednání souhlasí i tehdy, pokud nesdělí svůj nesouhlas do dvou týdnů od doručení výzvy, která obsahuje patřičné poučení. Tato domněnka se uplatnila i v dané věci. Právnímu zástupci stěžovatele byl dne 28. 8. 2008 doručen soudní přípis ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 Ca 6/2008 - 56, který obsahoval i výzvu k vyjádření, zda účastník souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání, a to v dvoutýdenní lhůtě. Tato výzva obsahovala poučení ve smyslu § 51 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. Ve spise městského soudu není založena žádná reakce na tuto výzvu (natož explicitní nesouhlas), ostatně stěžovatel ani netvrdí, že by vyjádřil svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání, pouze uvádí, že si není vědom toho, že by dal souhlas. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že tím, že stěžovatel na výzvu ve dvoutýdenní lhůtě nereagoval, nastoupila právní domněnka, že s rozhodnutím bez jednání souhlasí. Zdejší soud se tak v dané souvislosti ztotožňuje se žalovaným v tom, že v dané věci není rozhodné, že účastník nevyslovil s rozhodnutím bez jednání výslovný souhlas, podstatné je, že ve lhůtě dvou týdnů od doručení náležité výzvy nesdělil nesouhlas.

Nejvyšší správní soud dále přisvědčil stěžovatelově námitce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu. Stěžovatel poukázal na absentující právní argumentaci podpírající závěry městského soudu. Zdejší soud takovou vadu shledal, když dospěl k závěru, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu tzv. opomenutého důkazu. Jde o stav, kdy soud neprovede účastníkem navržený důkaz a ani nevyloží, z jakého důvodu tak neučinil. Dle judikatury Ústavního soudu opomenuté důkazy téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně i jeho protiústavnost (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, publikovaný jako N 10/3 SbNU 51). Je přitom ovšem nutno zdůraznit, že za porušení práv účastníka řízení nelze bez dalšího pojímat stav, kdy není proveden jím navržený důkaz. Rozhodnutí, které z navržených důkazů provede a které nikoli, je výlučně na úvaze

soudu (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Soud má však povinnost odůvodnit, proč navržený důkaz neprovedl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS). Až v případě, kdy soud důkaz neprovede a zároveň nezdůvodní tento svůj postup, jde o tzv. opomenutý důkaz. K tomu, z jakých důvodů lze důkazní návrh odmítnout, se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, publikovaném jako N 26/32 SbNU 239, kde uvedl: „*Neakceptování důkazního návrhu obviněného lze založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencí. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno*.“

Zdejší soud konstatuje, že stěžovatel v žalobě k městskému soudu namítal, že nezasáhl do pozemku parc. č. 631 v katastrálním území Kokořín, a to ani tak, že by vyhrnul zeminu na okraj vodního toku na tomto pozemku, jak ve svém rozhodnutí uvádí žalovaný. Dále stěžovatel v žalobě k městskému soudu namítal, že změna vodního režimu, která je mu kladena za vinu, nebyla náležitě prokázána. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěry žalovaného, že by změnil vodní režim, a uvedl, že v sousedství bývalé čističky odpadních vod se stále nacházejí podmáčené pozemky. K prokázání těchto svých tvrzení stěžovatel městskému soudu navrhl důkaz oznámením o zahájení řízení o přestupku, geodetickým zaměřením pozemku, nákresem stěžovatelem zhutněné plochy do katastrální mapy a případným místním ohledáním. Městský soud k otázce zasažení pozemku parc. č. 631 pouze uvedl, že z fotodokumentace Správy chráněné krajinné oblasti Kokořínsko je zřejmé, že k zahrnutí kameniva došlo i na tento pozemek, aniž by se jakkoli vyjádřil ke stěžovatelem navrhovaným důkazům, které neprovedl. Ve vztahu k námitkám ohledně změny vodního režimu se městský soud zcela ztotožnil se žalovaným a uvedl, že navezením kameniva a jeho zhutněním došlo k ovlivnění údolní nivy potoku Pšovka, neboť to brání přirozené komunikaci vodního toku s jeho údolní nivou. Dále městský soud uvedl, že nepochybuje o tom, že došlo ke změně vodního režimu, protože původně se v sousedství čističky nacházely podmáčené pozemky a nyní je zde zpevněná plocha bez známek podmáčení. Ani v tomto případě se však městský soud nevyjádřil k tomu, proč neprovedl navržené důkazy.

Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené nelze v daném případě považovat za náležité vypořádání důkazního návrhu stěžovatele. Z rozhodnutí městského soudu přímo neplyne, z jakého konkrétního důvodu nevyhověl výše uvedeným stěžovatelovým důkazním návrhům, a to např. v návaznosti na výše citovaný nález Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 733/01. Pokud měl snad městský soud za to, že

tvrzení, že bylo zasaženo do pozemku parc. č. 631, bylo v řízení před správními orgány dostatečně prokázáno bez důvodných pochybností, bylo by třeba takové úvahy náležitě uvést. K tomu by musel městský soud objasnit, jak ze spisového materiálu správních orgánů vyplývá závěr o zasažení daného pozemku (a to např. s ohledem na to, zda je z fotodokumentace patrné, kde probíhají hranice pozemků, či která část pozemku parc. č. 631 měla být zasažena; dále např. zda ze zápisu šetření Správy chráněné krajinné oblasti je patrno, jakým způsobem byla zaměřena zasažená plocha a s jakou odchylkou) a dále pak zhodnotit, zda jde o natolik nezvratné důkazy, že důkazy navržené stěžovatelem nemohou závěry o skutkovém stavu ovlivnit.

Ve vztahu ke změně vodního režimu se dle Nejvyššího správního soudu městský soud náležitě nevypořádal s důkazními návrhy k tvrzení, že podmáčené pozemky se v okolí čističky nacházejí stále, kterým se stěžovatel snaží oponovat závěrům v rozhodnutí žalovaného, že změnil vodní režim. Městský soud se v odůvodnění svého rozhodnutí zcela ztotožnil se žalovaným, že v sousedství čističky odpadních vod se nacházely pozemky a nyní je zde zpevněná plocha bez známek podmáčení. Z jeho rozhodnutí ovšem není patrno, proč neprovedl navržený důkaz ke stěžovatelovu tvrzení, že se v okolí bývalé čističky nacházejí i nadále. Tímto tvrzením přitom stěžovatel oponoval závěrům žalovaného o změně vodního režimu, s nimiž se ve svém rozhodnutí městský soud zcela ztotožnil. V dalším řízení proto městský soud zhodnotí, zda se stěžovatelovo tvrzení, že v okolí bývalé čističky se nacházejí i nadále, týká pozemků pod kamenivem zpevněnou plochou, nebo pozemků v okolí této zpevněné plochy. Na základě toho potom městský soud určí, zda je toto stěžovatelovo tvrzení pro věc podstatné, a v případě, že navržený důkaz neprovede, řádně svůj postup zdůvodní.

Nejvyšší správní soud zde konstatuje, že stěžovatel v žalobě k městskému soudu zdůrazňoval, že skutkový stav nebyl před správními orgány náležitě zjištěn, oponoval skutkovým zjištěním správních orgánů ohledně zasažení pozemku parc. č. 631 a změně vodního režimu, k čemuž navrhl i důkazy. V nyní projednávané věci stěžovatel od počátku vyjadřoval své pochyby nad tím, že bylo zasaženo do uvedeného pozemku a že byl změněn vodní režim (a to již ve vyjádření k zahájení řízení o přestupku ze dne 30. 7. 2007, v odvolání proti rozhodnutí o přestupku, následně v žalobě i v kasační stížnosti). V takovém případě nelze akceptovat postup městského soudu, který náležitě nerozebral, proč neprovedl navržené důkazy a vyšel zcela z podkladů, z nichž vycházely správní orgány.

Pro úplnost zdejší soud poznamenává, že si je vědom i judikatury jak zdejšího, tak Ústavního soudu, která připouští, že opomenutý důkaz, jakkoli jde o vadu řízení před soudem, nemusí vždy znamenat porušení základních práv účastníků řízení, případně nepřezkoumatelnost rozhodnutí tak, jak ji pojímá Nejvyšší správní soud (k tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 744/06; ze dne 1. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 452/07, ve kterých Ústavní

soud dovodil jisté implicitní odůvodnění toho, proč nebyl důkaz proveden, ačkoli to nebylo ve zkoumaných rozhodnutích výslovně uvedeno; dále pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 Afs 17/2007 - 100). Nejvyšší správní soud ovšem v daném případě vzhledem ke všem okolnostem případu a ke shora uvedenému dospěl k závěru, že z rozhodnutí městského soudu není ani implicitně patrné, proč neprovedl důkazy, jimiž chtěl stěžovatel prokázat, že nezasáhl do pozemku parc. č. 631 v katastrálním území Kokořín či že nezměnil vodní režim, a jeho rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Městský soud se, vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), v dalším řízení náležitě vyrovná s důkazními návrhy uplatněnými v žalobě k prokázání stěžovatelových tvrzení, že žádným způsobem nezasáhl do pozemku parc. č. 631. V navazujícím řízení se explicitně vyjádří též k dalším důkazním návrhům stěžovatele v žalobě, kterým se případně rozhodne nevyhovět, aby jeho řízení v tomto smyslu netrpělo žádnými vadami.

Kasační stížnost stěžovatele byla podána též z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jde o *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Podle tohoto ustanovení musí být tato vada důvodně vytýkána v řízení před krajským soudem. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se nemohl účastnit šetření správního orgánu, pořízení fotodokumentace a zaměření předmětných pozemků. Takto tvrzená vada řízení před správním orgánem nebyla uplatněna v žalobě k městskému soudu, který se k ní pak ani nevyjádřil. V tomto rozsahu se jí proto nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud, a to i s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s.

Stěžovatel dále v rámci důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. uvedl, že před správními orgány nebyly provedeny důkazy, které navrhoval – a to k tomu, že 1) nezměnil vodní režim, 2) nezasáhl do pozemku parc. č. 631, 3) neprovedl nepovolené terénní úpravy a 4) neprovedl úpravy velkého rozsahu. Zdejší soud konstatuje, že ani správní orgán není důkazními návrhy účastníků řízení vázán v takovém rozsahu, že by musel provést všechny jimi navržené důkazy (srov. § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Pokud ovšem neprovede některý z důkazů, je nutno tento postup zdůvodnit. Stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti ve vztahu k tvrzení, že nešlo o terénní úpravy značného rozsahu, uvedl, že je nutno v daném ohledu vzít v úvahu rozměry odstraňované čističky, a navrhl důkaz fotografií původní čističky a kopií jejího nákresu. Byť žalovaný výslovně neuvedl, proč takové důkazy

neprovedl, tento jeho závěr nade vší pochybnost vyplývá z jeho závěru, který rozvedl ve svém rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že navezení kameniva do míst, kde stála odstraněná čistička, nemá přímou souvislost s jejím odstraňováním a ani ze stanoviska Správy chráněné krajinné oblasti ze dne 4. 1. 2006, č. j. 2688/05, nelze vyvodit, že by navezení kameniva mohlo být součástí povolených odstraňovacích prací, ale jde o nový zásah přesahující rámec odstraňovacích prací. Dále uvedl, že ze spisového materiálu je patrná velikost zpevněné plochy (900 m^2). Žalovaný tedy srozumitelným způsobem objasnil, proč nemá velikost čističky odpadních vod přímou souvislost s rozsahem plochy, na kterou bylo navezeno kamenivo. Zdejší soud ještě dodává, že mezi velikostí odstraňované čističky a kamením zpevněné plochy nemusí být i souvislost v tom smyslu, že kamení mohlo být navezeno i do míst, kde původně nebylo těleso odstraňované čističky. Rozhodné je proto zdokumentování velikosti zpevněné plochy, k čemuž došlo a na což i žalovaný odkázal zmínkou o velikosti této plochy. Je přitom zřejmé, že nebylo nutno provádět důkazy vztahující se k rozměrům původní čističky, když bylo objasněno, že mezi odstraněním čističky a zpevněnou plochou nemusí být přímá souvislost. Ze samotného konstatování uvedeného v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, že rozsah zpevněné plochy nemá přímou souvislost s velikostí původní čističky, jasně vyplývá, že k této skutečnosti nebylo třeba provést navržené důkazy. Vše za situace, kdy rozsah zpevněné plochy je patrný z fotografií ve spise. Pokud žalovaný výslovně neuvedl, že důkaz neprovádí z výše popsaného důvodu, jde o jistou vadu řízení před žalovaným, ale vzhledem k výše uvedenému nejde o porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Lze se tedy ztotožnit s městským soudem v hodnocení, který ve vztahu k navrženým důkazům o rozměrech čističky uvedl, že rozměry čističky neměly vliv na posouzení následného jednání stěžovatele.

K tvrzení, že nešlo o nepovolené terénní úpravy, stěžovatel v odvolání k žalovanému dovozoval, že má-li dle stanoviska Správy chráněné krajinné oblasti pozemek „upravit v návaznosti na okolní terén“, mohl tak vytvořit zpevněnou plochu, která bude navazovat na vyasfaltovaný pozemek v sousedství, a to tak, že i svůj pozemek zpevní kamenivem. Upravit pozemek v návaznosti na jiné pozemky v okolí, kde je silnice s potokem, podmočený les a podmočený pozemek, dle stěžovat nebylo z jím uvedených důvodů možné. K tomu navrhl důkaz fotografií čističky a „kopií nákresem ČOV - 3 strany“. Žalovaný ve svém rozhodnutí zdůvodnil, proč je nutno podmínku, že plocha po odstranění čističky bude upravena v návaznosti na okolní terén, ve stanovisku Správy chráněné krajinné oblasti vykládat tak, že jde o zarovnání uvolněného prostoru po čističce s ohledem na bezprostřední okolí. Žalovaný se také zabýval tím, že ze stanoviska nelze dovozovat povolení k případným dalším stavebním či jiným aktivitám na pozemku, mezi něž patří i navážka nepůvodního kameniva. Z rozhodnutí žalovaného tak jasně plyne, že „úprava v návaznosti na okolní terén“ neznamená, že na pozemku bude vytvořen stejný povrch jako v okolí, je proto nerozhodné provést dokazování, čím byly pokryty sousední pozemky, k čemuž směřovaly stěžovatelovy důkazní návrhy. I

zde je tedy z rozhodnutí žalovaného patrné, proč nebylo třeba provádět stěžovatelem navržené důkazy, a to s odůvodněním obdobným jako v předchozím odstavci tohoto rozhodnutí. Lze se tak ztotožnit s městským soudem, že i v daném ohledu měl žalovaný zjištěn skutkový stav dostatečně.

Nejvyšší správní soud považuje za předčasné vyjadřovat se k tomu, jakým způsobem městský soud hodnotil námitku, že žalovaný neuvedl, proč neprovedl navržené důkazy k prokázání toho, že stěžovatel nezměnil vodní režim a nezasáhl do pozemku parc. č. 631 v katastrálním území Kokořín. Jak vyplývá z výše uvedeného, v dalším řízení se městský soud vyjádří k důkazním návrhům právě k těmto tvrzením stěžovatele. Důkazní návrhy v odvolání k žalovanému i v žalobě k městskému soudu se tak vztahují k prokázání totožných tvrzení (zasažení výše uvedeného pozemku a změna vodního režimu). Pokud by zdejší soud vypořádal stěžovatelovy kasační námitky týkající se hodnocení postupu žalovaného ve vztahu k důkazním návrhům k těmto skutečnostem, do značné míry by předurčil i rozhodnutí městského soudu ve vztahu k nutnosti provedení důkazů ke shodným skutečnostem před městským soudem, jemuž v první řadě přísluší jejich hodnocení. Nejvyšší správní soud by tak v jistém smyslu suploval roli městského soudu, což je nepřípustné.

Nejvyšší správní soud vzhledem k výše rozebrané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu spočívající v tom, že se městský soud nevyjádřil k námitkám v doplnění žaloby, a z důvodu tzv. opomenutých důkazů, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Rozsudek městského soudu tak dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, 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 12. ledna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu