

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **F. P.**, zastoupen Mgr. Lukášem Blažkem, advokátem se sídlem Čs. Legií 500, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 12. 2016, č. j. 1664/550/16 Hr, 67937/NV/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 1. 2018, č. j. 52 A 18/2017- 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 26. 8. 2015 u Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o povolení chovu muflona a daňka skvrnitého v oplocené oboře na pozemkových parcelách v k. ú. České Lhotice, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti Železné hory (dále jen „CHKO Železné hory“).

[2] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016, č. j. SR/0041/ZH/2015-12, povolil žalobci dle § 43 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, výjimku ze zákazu uskutečňovat rozšiřování nepůvodního druhu živočicha na území

CHKO Železné hory, a to za účelem chovu muflona (výrok I.), tuto výjimku mu však nepovolil za účelem chovu daňka skvrnitého (výrok II.). Své rozhodnutí odůvodnil tím, že v případě úniku chovaných zvířat z uzavřeného areálu by mohlo dojít k významnému ovlivnění zachování stavu předmětu ochrany chráněné krajinné oblasti, neboť oba uvedené živočišné druhy mohou působit významné poškození lesních ekosystémů, zejména okusem výhonů lesních dřevin v raném stádiu růstu, ohryzem a loupáním kůry lesních porostů ve středním věku. Vzhledem k tomu, že mufloní zvěř je na území CHKO Železné hory tradičně chovanou zvěří, aktuálně se zde vyskytující ve volných populacích, správní orgán I. stupně za dodržení stanovených podmínek chov této zvěře povolil. Naproti tomu chov daňka skvrnitého zde nemá žádnou tradici a aktuálně se zde ve volných populacích trvale nevyskytuje. Riziko vzniku nových volných populací tohoto druhu se všemi v rozhodnutí popsanými negativními důsledky by bylo příliš vysoké.

[3] Proti výroku II. tohoto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou krajský soud nehledal důvodnou a zamítl ji. Konstatoval, že účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je snaha zachovat přírodu co nejvíce nezměněnou za účelem zachování biologické rozmanitosti jednotlivých biotopů a ochrany populace druhů rostlin a živočichů, které jsou součástí přirozených společenstev určitého regionu. Ztotožnil se přitom se závěrem správních orgánů, že daněk skrvnitý není původním živočichem, nýbrž živočichem rozšířeným mysliveckým hospodařením po roce 1465. Stěžovatel nedoložil nic, co by svědčilo o opaku. Podle soudu správní orgány nepřekročily meze správního uvážení, pokud zakázaly farmový chov daňka skvrnitého, který se na území CHKO Železné hory nevyskytuje ani v chovech, ani ve volné přírodě. Souhlasil tak s jejich závěrem, který považoval též za dostatečně odůvodněný, že farmový chov daňka může významně ovlivnit stav předmětu ochrany uvedeného zvláště chráněného území, žádný veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody a uvedený chov není v zájmu ochrany přírody, tedy nesplňuje ani jednu z podmínek uvedených v § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

II. Důvody kasační stížnosti

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Nejprve stěžovatel upřesnil, že jeho výklad předmětu ochrany dle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je aktuální stav přírody v daném čase a místě, není v rozporu s předmětem ochrany (účelem zákona o ochraně přírody a krajiny), jak jej uvedl v napadeném rozsudku krajský soud.

[7] Pokud jde o výklad pojmu záměrné rozšiřování ve spojení s farmovým chovem podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, stěžovatel upozornil, že podle krajského soudu o rozšiřování nejde v případě vysazování geograficky nepůvodních

druhů do již existujících řádně povolených obor, pro jejichž chov byly zřízeny. Právě v případě stěžovatele se přitom jedná o již povolenou oboru, jak vyplývá ze stavebního povolení. Odůvodnění napadeného rozsudku je tak rozporuplné.

[8] Podle stěžovatele vycházely správní orgány při zjištění skutkového stavu z nedostatečných důkazů, resp. jejich skutkové závěry, že daněk skvrnitý není původním druhem v daném regionu, nemají oporu ve spise. Správní orgány učinily závěr o této zásadní otázce na základě jednoho kusu odborné literatury, přičemž se nezabývaly její kvalitou, ani nezjišťovaly, jestli tento závěr není v jiné odborné literatuře sporován. Tento zjednodušený přístup je pro posouzení skutkové otázky nepřijatelný a odporuje zásadám spravedlivého procesu. Pokud k dané skutkové otázce nevede dokazování a k posouzení dojde toliko s odkazem na odbornou literaturu, pak účastník řízení ztrácí reálnou možnost na takový závěr včas, tj. v rámci rozhodování správního orgánu I. stupně, reagovat. Účastník řízení se tak může až do seznámení se s rozhodnutím domnívat (na základě spisové dokumentace a stavu dokazování), že předmětná otázka bude posouzena v jeho prospěch, a z tohoto důvodu nezaměří své úsilí k prokazování opaku.

[9] Ke stejnému nesprávnému zjištění skutkového stavu vedla absence jakéhokoliv dokazování, i pokud jde o otázku, zda se v dané oblasti vyskytují kusy daňka skvrnitého. Pokud by správní orgán vedl dokazování, resp. by vyzval stěžovatele k předložení důkazů, obsahoval by spis nepochybně minimálně údaje o výskytu daňka při úniku z nedostatečně zajištěné obory nedaleko stěžovatelovy (avšak již mimo CHKO), stejně jako skutečnosti, že lze s vysokou mírou pravděpodobnosti prohlásit, že není nikterak složité provést rychlý odchyt (odstřel) uniklých kusů daňka. Relevantním důkazem mohlo být provedené nezávislé šetření (průzkum) v oblasti či vyjádření např. mysliveckého spolku nebo svědků. Pak by v případě nesouhlasu měl stěžovatel možnost se k takovému důkazu vyjádřit a případně uplatnit své námitky či navrhnout důkazy k prokázání opaku. Krajský soud však neřešil, koho stíhá důkazní břemeno k prokázání shora uvedených otázek (nepřezkoumatelnost). Podle stěžovatele není důkazní břemeno na jeho straně, pokud se jedná o předpoklady k zamítnutí jeho žádosti.

[10] Nepřijatelný, nelogický a nedostatečně odůvodněný je závěr soudu ohledně zásadního vlivu daňka na stav předmětu ochrany v CHKO Železné hory. Je nepochopitelné, z jakého důvodu by měla být oblast mimo oplocení poškozena zásadním způsobem, ačkoliv příroda uvnitř oplocení, kde probíhá relativně intenzivní využívání, již nikoliv. Správní orgány zcela vybočily z mezí správního uvážení, pokud uzavřely, že je zde reálné riziko úniku daňka z obory a v případě jeho úniku hrozí významné ovlivnění stavu předmětu ochrany. Podle stěžovatele může k ovlivnění oblasti mimo oplocení dojít spíše teoreticky (toliko v případě úniku živočichů trvajícího více jak dva roky – viz Vyjádření k záměru oplocení pastvin a rekonstrukce krajinných struktur v k. ú. České Lhotice autora Mgr. S. M.). Stěžovatel je vystaven libovůli správních úřadů, které nerespektují ani svá vlastní stanoviska.

[11] Krajský soud se připojil k výkladu správních orgánů, kdy nepovolení výjimky je opatřením preventivním pro případ úniku daňka z oplocení do volné přírody a založení jeho soběstačné populace v oblasti poškozující lesní porosty. Správní orgány ani soud však nevyvrátily stěžovatelovo tvrzení, že je zcela nereálné, aby případné uniklé kusy daňka

nebyly dohledány a odchyceny, natož aby relevantně odůvodnily, že je zde reálná obava, že by uniklé kusy mohly založit novou populaci v chráněné oblasti. V této otázce je jediným relevantním důkazem výše uvedené vyjádření, s nímž je napadený rozsudek, včetně předcházejících správních rozhodnutí v evidentním rozporu.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k pojmu geograficky nepůvodní druh orgány ochrany přírody shodně vycházely z vědeckých poznatků o jednotlivých druzích. Ze specializované publikace Nepůvodní druhy fauny a flóry České republiky, str. 432 a 433, jejichž výňatek je založen ve spisu, i z další literatury citované v rozhodnutí žalovaného (Atlas savců České a Slovenské republiky, Academia 2002), vyplývá, že daněk skvrnitý je v České republice nepůvodním druhem. O kvalitě této odborné publikace nemá žalovaný pochyb, renomovaní odborníci se na nepůvodnosti daného druhu v České republice shodují.

[13] Dále žalovaný zopakoval, že šíření daňka skvrnitého je na území CHKO zakázáno, jeho případný výskyt mimo CHKO nemá na vedené řízení vliv.

[14] Jelikož se jedná o řízení o žádosti, musí splnění zákonných podmínek prokázat především žadatel (stěžovatel). Správní orgány se při posuzování podmínek uvedených v § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny zaměřily nejvíce na posouzení, zda záměr významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území (CHKO), a to ve vztahu k možnému úniku daňků mimo areál farmového chovu. Podle žalovaného správní orgány nemohou spoléhat na to, že oplocení obory je z kvalitního materiálu a že při případném úniku daňka by byl kus rychle nalezen a odstřelen. Nelze totiž prokázat, že takový postup bude v budoucnu ze strany stěžovatele vždy bezchybně uplatněn.

[15] Správní orgán I. stupně se při vydání rozhodnutí vyrovnal s vyjádřením Mgr. M., na které odkazuje stěžovatel, v řízení o výjimce ho využil pro stanovení maximálního počtu kusů muflona pro vymezené území.

[16] Vzhledem k uvedenému považuje žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem EU v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a

kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry (viz § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[20] Přísnější podmínky ochrany stanovuje zákon o ochraně přírody a krajiny pro tzv. zvláště chráněná území, kterými jsou území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná. Mezi kategorie zvláště chráněných území patří také chráněné krajinné oblasti (§ 14 zákona o ochraně přírody a krajiny). Vlastníci nemovitých věcí nacházejících se ve zvláště chráněném území tak nutně musí počítat s přísnější regulací různých hospodářských či jiných aktivit na těchto nemovitostech, resp. související vyšší byrokratickou zátěží, která je však opodstatněna veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny.

[21] Podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny je na celém území chráněných krajinných oblastí zakázáno „*povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů*“.

[22] Podle § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny „[z]*áměrné rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny či živočicha do krajiny je možné jen s povolením orgánu ochrany přírody; to neplatí pro nepůvodní druhy rostlin, pokud se hospodaří podle schváleného lesního hospodářského plánu nebo vlastníkem lesa převzaté lesní hospodářské osnovy. Geograficky nepůvodní druh rostliny nebo živočicha je druh, který není součástí přirozených společenstev určitého regionu.*“

[23] Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje, aby příslušný orgán ochrany přírody a krajiny povolil výjimku ze zákazu záměrného rozšiřování geograficky nepůvodního druhu rostliny či živočicha ve zvláště chráněném území „*v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území*“.

[24] V posuzovaném případě je předmětem přezkumu rozhodnutí o nepovolení výjimky ze zákazu uskutečňovat záměrné rozšiřování nepůvodního druhu živočicha na území CHKO Železné hory, a to chovem daňka skvrnitého v oplocené oboře. Pro posouzení věci je nejprve nutno posoudit, zda je daněk skvrnitý „nepůvodním druhem“ ve smyslu § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[25] Stěžovatel je přesvědčen, že správní orgány v otázce, zda je daněk skvrnitý geograficky nepůvodním druhem, vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem tento názor nesdílí.

[26] Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že daněk skvrnitý je nový geograficky nepůvodní druh, který se na území CHKO Železné hory nevyskytuje ve volných populacích, resp. jsou zaznamenány sporadické výskyty při migraci zvěře v okrajových partiích CHKO. Stěžovatel v odvolání proti tomuto rozhodnutí s uvedeným závěrem nijak nepolemizoval, ani nenavrhl žádné důkazy, které by svědčily o nesprávnosti uvedeného závěru. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí specifikoval, že daněk skvrnitý pochází z mediteránní oblasti, jeho rozšíření je výsledkem mysliveckého hospodaření a

první písemná zmínka o chovu daňků v českých zemích je z roku 1465 od Vyškova. V tomto odkázal na Atlas savců České a Slovenské republiky a uvedl, že za původní se považují ještě druhy, které člověk rozšířil počátkem neolitu, později již nikoliv, jak vyplývá z odborné publikace (viz Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2 vydání. Praha, C.H. Beck, str. 105).

[27] Nejvyšší správní soud považuje tento závěr za dostatečně odůvodněný; ostatně není mu ani zřejmé, jakými dalšími důkazy by měly správní orgány tento závěr doložit, pokud jej navíc stěžovatel nijak relevantně nezpochybnil. Správní orgány tak zjevně považovaly literaturu, ze které vycházely, za kvalitní a věrohodnou a neměly tak důvod hledat další zdroje, které by případně jejich závěr vyvrátily. Takovou možnost ovšem bezesporu měl stěžovatel buď v odvolacím řízení, nebo v řízení o žalobě. Zde však neuvedl nic, co by svědčilo o tom, že daněk skvrnitý není nepůvodním druhem (např. tím, že by odkázal na odlišný názor vyskytující se v jiné, dle jeho názoru třebas věrohodnější, odborné literatuře), pouze správním orgánům obecně vytkl, že měly své tvrzení o nepůvodnosti druhu doložit větším množstvím důkazů. Stěžovateli přitom nic nebránilo, aby již v rámci správního řízení zaměřil své úsilí k prokazování opaku.

[28] Dále bylo třeba posoudit, jestli farmovým chovem daňka skvrnitého, jako nepůvodního druhu, dochází k záměrnému rozšiřování tohoto druhu v chráněné krajinné oblasti. V této souvislosti stěžovatel krajskému soudu vytkl rozporuplnost odůvodnění jeho rozhodnutí, kterou však Nejvyšší správní soud neshledal. Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že rozšiřování geograficky nepůvodních druhů je nutno vykládat tak, že se jedná o zákaz navyšování počtu druhů rostlin a živočichů ve smyslu nikoliv navyšování počtu jedinců, ale o zákaz navyšování (rozšiřování) nepůvodních druhů jako kategorie botanického nebo zoologického systému. Dovodil tedy, že pokud se už v určité oblasti jedinci nějakého geograficky nepůvodního druhu legálně nacházejí, není smyslem zákona zakázat záměrné umístění dalších jedinců v této oblasti. Pak tedy logicky nelze za záměrné rozšiřování považovat opětovné vysazování geograficky nepůvodních druhů zvěře do existujících, myšleno provozovaných (nejen vybudovaných), řádně povolených obor a bažantnic, pro jejichž chov byly zřízeny. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Z uvedeného přitom nelze dovodit, jak naznačuje stěžovatel, že pro chov daňka v chráněné krajinné oblasti postačí, pokud bylo k příslušné oboře vydáno stavební povolení (či jiné oprávnění dle stavebního zákona), avšak tento nepůvodní druh zvěře tu dosud nebyl vysazen, nebo se zde vyskytuje pouze ojediněle. Je nutno si uvědomit, že chov nepůvodních druhů živočichů, resp. jejich možné rozšiřování, v chráněné krajinné oblasti je v zásadě zakázán a je možno jej realizovat pouze za předpokladu povolení výjimky dle § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv toliko na základě stavebního povolení, byť je jeho součástí také stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny.

[29] Nejvyšší správní soud se tedy, stejně jako krajský soud, ztotožnil se závěry správních orgánů, že nový chov daňka skvrnitého v oplocené oboře představuje záměrné rozšiřování geograficky nepůvodního druhu živočicha.

[30] Dále bylo třeba zhodnotit, zda je v posuzovaném případě naplněna některá z podmínek uvedených v § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, za kterých může

být povolena výjimka ze zákazu záměrného rozšiřování geograficky nepůvodního druhu. Stěžovatel nebrojil proti závěru o nesplnění prvních dvou podmínek (jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo povolení výjimky je v zájmu ochrany přírody), za splněnou však považoval třetí podmínku – povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

[31] V posuzované věci se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem v tom, že rizika spojená s případným únikem daňků z obory a založením nové populace, jako jsou škody na lesních porostech způsobující negativní důsledky na biotopu a celková destabilizace lesa, správní orgány dostatečně zdůvodnily a lze je zcela jistě považovat za významné ovlivnění stavu předmětu ochrany.

[32] Stěžovatel dále správnímu orgánu vytkl, že neprovedl dokazování ke skutečnosti, že se v dané oblasti daněk skvrnitý nevyskytuje volně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel tento závěr opět nijak relevantně nevyvrátil, pouze uvedl, že je daněk skvrnitý chován v blízkých oborách, které se však nenacházejí v CHKO Železné hory, ale z těchto obor unikají. To ostatně odpovídá zjištění správních orgánů, podle nichž se jedinci daňčí zvěře objevují v okrajových částech CHKO Železné hory. V souvislosti s namítaným snadným odchytem uniklého daňka správní orgány vysvětlily, že únik zvěře je vždy rizikový a dohledání a likvidaci uniklé zvěře nelze garantovat. Podle správních orgánů tak byla hrozba založení nové volně žijící populace příliš vysoká, a proto s ohledem na princip předběžné opatrnosti rozhodly o nepovolení výjimky. Nejvyšší správní soud tyto obavy správních orgánů respektuje a považuje je za logicky a dostatečně odůvodněné. Na věci nic nemění ani zmiňované stanovisko Mgr. M., které se týkalo toliko vlivu chovu na vymezeném oploceném území a nezabývalo se rizikem spojeným s únikem zvěře z oplocené obory. Správní orgány se ve svých rozhodnutích s tímto stanoviskem vypořádaly a soud taktéž nespatřuje, že by byly jeho závěry v rozporu s následnými úvahami správních orgánů.

[33] Nad rámec soud uvádí, že z formulace § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny - výjimku lze povolit - je zřejmé, že na povolení výjimky ze zákazů uvedených v tomto ustanovení není právní nárok. Správní orgán není povinen žadateli o toto povolení, byť by byly podmínky pro povolení výjimky splněny, vždy výjimku povolit. Je tak věcí správní úvahy, zda při splnění některé ze zákonem stanovených podmínek bude výjimka povolena. Tuto úvahu je však správní orgán povinen řádně odůvodnit, přičemž správní úvaha následně podléhá soudnímu přezkumu.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[34] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o

kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu