

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. M.,** zast. advokátem JUDr. Tomášem Farou, se sídlem Táborská 411/34, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** Vršovická 1442/65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2017, č. j. 3 A 128/2014 – 91,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) byla zamítnuta žaloba podaná R. M. proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2014, č. j. 755/510/2014 Lp- 2 O 15/14, 36071/ENV/2014; tímto rozhodnutí bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice (dále jen „inspekce“) ze dne 24. 3. 2014, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1210036.009/14/CPK; inspekce uložila R. M. podle § 86 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) povinnost navrátit do původního stavu pozemky p. č. X, vše v k. ú. P., na nichž je situován významný krajinný prvek údolní niva Oltyňského potoka a na nichž byl situován významný krajinný prvek vodní tok – revitalizovaný úsek Oltyňského potoka, a to do stavu před nedovoleným zásahem, který zde R. M. provedl v červenci 2012, kdy poškodil údolní nivu plošným sejmutím svrchních vrstev zeminy z uvedených pozemků, zničil revitalizované koryto Oltyňského potoka v délce minimálně 140 m, navršil hráz na pozemcích X, vše v k. ú. P., napříč údolní nivou Oltyňského potoka a navršil zeminu do kořenových prostorů vrb, rostoucích na okraji údolní nivy na pozemku p. č. X v k. ú. P.

[2] Právní zástupce žalobce přípisem ze dne 31. 7. 2015 sdělil městskému soudu, že žalobce zemřel dne 6. 7. 2015, což doložil kopií úmrtního listu. Následně přípisem ze dne 7. 3. 2016 sdělil soudu, že v předmětném soudním sporu budou pokračovat právní nástupci zemřelého R. M., tedy Mgr. L. M. a nezl. R. M., ml., zast. matkou Mgr. L. M., jejich zastupování doložil plnou mocí. Z usnesení Okresního soudu v Táboře ze dne 13. 12. 2016, č. j. 24 D 853/2015-187, městský soud zjistil, že pozemky, na nichž došlo k zásahu, který se stal předmětem správního řízení, náleží do výlučného vlastnictví pozůstalé manželky Mgr. L. M.. S ohledem na uvedené pokračoval městský soud ve smyslu § 64 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 a 2 o. s. ř. v soudním řízení s Mgr. L. M.

[3] Dne 5. 9. 2012 provedla inspekce na základě podnětu šetření týkající se rybníku ve vlastnictví původního žalobce na Oltyňském potoce; zjistila, že nad stávajícím rybníkem je navršen val téměř v celé šířce údolnice. Pouze u západního okraje nivy byl ponechán prostor přítoku – Oltyňskému potoku pravděpodobným důvodem realizace valu se jeví přehrazení nivy a výstavba dalšího rybníku. Podle stupně pokrytí nivy vegetací inspekce usoudila, že k zásahu do nivy – plošnému skrytí svrchních vrstev zeminy došlo v létě 2012 a byla jím dotčena většina údolní nivy v prostoru vymezeného na západě okrajem pole, na severu náspem železniční tratí, na východě porostem vzrostlých dřevin (zejména vrb) a na jihu nátokovou částí stávajícího rybníka. Bylo shledáno, že nové meandrující koryto bylo zásahem zničeno. Oznámením ze dne 29. 10. 2012 zahájila inspekce řízení o uložení povinnosti podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve věci uložení odstranění následku neoprávněného zásahu - navrácení konkrétně označených pozemků v k. ú. P. do původního stavu a současně nařídila ústní jednání spojené s ohledáním místa. Ústní jednání se uskutečnilo dne 9. 11. 2012, R. M. zde mj. uvedl, že práce na předmětných pozemcích provedl on sám v červenci 2012; dne 19. 11. 2012 požádal správní orgán I. stupně Agenturu ochrany přírody a krajiny (dále „AOPK“) o posouzení zásahu z hlediska jeho škodlivosti ve vztahu k významnému krajinnému prvku. AOPK v přípise ze dne 26. 11. 2012 uvedla, že na základě místního šetření hodnotí zásah do významného krajinného prvku niva Oltyňského potoka jako škodlivý. Jedná se o zásah do stavby rybníka o ploše 1,4 ha, která byla revitalizována s podporou Operačního programu životní prostředí, oblasti podpory 6.4 – Optimalizace vodního režimu krajiny. Účelem stavby bylo zvýšení ekologické diverzity krajiny ve vazbě na vodní režim, tj. vybudování průtočného rybníka s litorálním pásmem a plynulým přechodem zdrže do mokřadů v nivě; navazujícím opatřením byla revitalizace koryta přítoku o délce úseku 300 m a vybudování tůně nad rybníkem. Stavba byla dokončena v r. 2009 za přispění dotace, dne 29. 4. 2010 byla převzata v optimálním stavu, v rybníce již byly vytvořeny iniciální litorální porosty a revitalizované koryto s tůní nad rybníkem byly dobře zapojené vegetací, z hlediska ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku byly v optimálním stavu. K posuzovanému zásahu AOPK uvedla, že ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku je podmíněna v prvé radě funkcí vodních a mokřadních ekosystémů vázaných na rybníky, vodní toky a vodní režim v údolních nivách. Na této funkci se zásadně podílí v případě rybníků plochy litorálních porostů s plynulým přechodem do mokřadních ploch v nivě. Terénními úpravami a výstavbou nové hráze došlo ke zničení původního litorálního porostu a plynulého přechodu stávající zdrže do koryta přítoku a mokřadů nad rybníkem. AOPK hodnotí jako škodlivý i zásah do revitalizovaného koryta vodního toku, tůně a mokřadů nad rybníkem. Účelem revitalizace byla obnova původní členité morfologie koryta a navazujících

mokřadů, které jsou základním předpokladem pro renaturaci vodního toku a nivy z hlediska postupné regenerace typických ekosystémů, vázaných na vodní a mokřadní stanoviště. Koryto, tůň a iniciální stav již vytvořených ekosystémů byly zničeny terénními úpravami ve zdrži nového rybníka. Současně uvedla, že v případě trvalého provozu nového rybníka by šlo z důvodu zatopení o změnu nevratnou. Uvedený stav je dle stanoviska AOPK vratný pouze v případě uvedení lokality do původního stavu před zásahem. S obnovou litorálních porostu, potočního a mokřadního ekosystému lze v tomto případě uvažovat v horizontu následných tří až pěti let.

[4] Inspekce požádala Městský úřad v Táboře o vyjádření k jejímu záměru uložit panu M. povinnost uvést lokalitu do původního stavu. Městský úřad v Táboře v přípise ze dne 23. 11. 2012 mj. uvedl, že revitalizací rybníka bylo vytvořeno meandrovité koryto přírodního charakteru spolu s rybníkem s litorálním pásmem, které tvořilo cca 31% z výměry tohoto rybníka. Tyto přírodě blízké úpravy byly zničeny a z těchto důvodů úřad považuje za patřičné navrátit pozemky do stavu odpovídajícímu po dokončení revitalizačních úprav. Žalobce zaslal správnímu orgánu vyjádření k zásahu do údolní nivy Oltyňského potoka, které vypracoval Ing. P. P., autorizovaný inženýr v oboru vodohospodářských staveb; v něm mimo jiné navrhl vyhovující řešení nápravy stavu, které by obnovu litorálních porostů, potočního a mokřadního ekosystému zajistilo v krátkém časovém horizontu; při uvádění lokality do původního stavu by nebylo pravděpodobně možné zajistit původní charakter mokřadních ploch.

[5] Dne 24. 3. 2014 vydala inspekce rozhodnutí, kterým uložila panu R. M. povinnost podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, proti němuž jmenovaný podal odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Dle žalovaného ve správním řízení bylo prokázáno, že pan R. M. v červenci 2012 zlikvidoval revitalizovaný meandrující tok Oltyňského potoka v délce přibližně 140 m, odbagroval svrchní vrstvy zeminy konkrétně označených pozemků, navršil hráz na pozemcích p. č. X v k. ú. P. napříč údolní nivou a navršil zeminu do kořenových prostorů vrb rostoucích na okraji údolní nivy na pozemku p. č. X v témže katastrálním území; poukázal na to, že nivní porosty se významně podílejí na stabilizační funkci potoční nivy, protože zachycují splaveniny a živiny z povodí, čímž zabraňují nebo omezují eutrofizaci vodního toku a vodních nádrží nacházejících se po proudu toku; při povodňových stavech umožňují nivy rozliv vody a snižují tím riziko vzniku škod dále po proudu; dále poukázal na to, že porosty v nivách toků vyvářejí útočiště velkému počtu druhů rostlin a živočichů, zejména bezobratlých. Provedeným zásahem byla zcela zničena část údolní nivy a ta přestala plnit svou stabilizační funkci. Dle žalovaného došlo ke zničení části významného krajinného prvku a ke značnému oslabení jeho stabilizační funkce; k takovému zásahu, kterým byla zničena část významného krajinného prvku niva Oltyňského potoka, neměl pan M. souhlas orgánů ochrany přírody, jeho činnost byla nedovolená. Žalovaný se rovněž vypořádal s podmínkou reálnosti a účelnosti navrácení do původního stavu; uvedl, že dotčená lokalita v daném případě nebyla zničena terénními úpravami nevratným způsobem a vhodně zvoleným postupem bude alespoň z části možné napravit nivelitu terénu a původní hodnoty a vytvořit zde nové koryto potoka, identické nebo blízké původnímu, které pan R. M. zničil; po realizaci nápravného opatření lze počítat s obnovou mokřadních společenstev v horizontu 3-5 let.

[6] Městský soud shledal rozhodnutí žalovaného souladné se zákonem a žalobu proti němu zamítl.

[7] V kasační stížnosti žalobkyně (dále „stěžovatelka“) tvrdí, že městský soud nedostatečným způsobem posoudil podmínku možnosti a reálnosti vrácení dotčeného území do původního stavu, zamítl provedení navržených důkazů, ačkoliv k tomu nebyly splněny podmínky, porušil základní zásady, na kterých je založen soudní přezkum správních rozhodnutí, nevypořádal se se všemi žalobními námitkami a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Odstraňování následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny tak, jak je upraveno v § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, je založeno na povinnosti uvedení do původního stavu, případně uložení přiměřených náhradních opatření k nápravě. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhodují orgány ochrany přírody, které musejí jako esenciální podmínku uložení této povinnosti posoudit její možnost a účelnost. Vypořádání se s námitkami stran účelnosti navrácení do původního stavu, tak jak jej provedl městský soud, považuje stěžovatelka za nesprávné, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Soud na jedné straně uvádí, že R. M. zasáhl do životního prostředí mokřadních společenstev, které se vyvíjely již tři roky, nicméně již bez dalšího si přisvojí vypořádání se s podmínkou účelnosti navrácení do původního stavu, tak jak jej provedl žalovaný, který se v té době opírá o téměř dva roky staré vyjádření AOPK, aniž by provedl v souladu se zásadou plné jurisdikce jakékoliv doplnění dokazování, které by dané stanovisko aktualizovalo a bylo tak relevantním důkazem použitelným v předchozích řízeních. Soud, ačkoliv mu byla známa z předložených posudků skutečnost, že se v dané lokalitě vyskytují zvlášť chráněné druhy živočichů, neprovedl další dokazování, byť provedení takového dokazování bylo navrhováno a v odůvodnění argumentuje tím, že je stav před nedovoleným zásahem z hlediska ochrany životního prostředí pro daný ekosystém příznivější, než ten zasažený provedený zásahem. Stěžovatelka namítá, že existence výskytu zvlášť chráněných živočišných druhů byla novou skutečností, se kterou se měl soud při své úvaze o tom, jaký stav je z hlediska ochrany životního prostředí pro daný ekosystém příznivější, řádně vypořádat. Soud, ačkoliv mu byla tato nová skutečnost známa, a vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o otázku odbornou, jejíž zodpovězení by mělo být posouzeno odborně kvalifikovanou osobou, dokazování v tomto směru nedoplnil a závěr, který s ohledem na danou skutečnost učinil, vyvodil z vlastní, ničím nepodložené úvahy.

[8] Dle stěžovatelky nelze brát z pohledu posouzení účelnosti uvedení do původního stavu ani stanovisko AOPK, o které svá rozhodnutí opíraly správní orgány obou stupňů. Dané stanovisko (v současné době již téměř čtyři a půl roku staré) totiž shora uvedenou novou skutečnost (výskyt zvlášť chráněných živočichů) nezohledňuje a tudíž se s ní nevypořádává. Městský soud neuvádí, proč považuje právě argumentaci žalovaného v tomto směru za relevantní, resp. o jaké důkazy se při této úvaze opírá. Skutečnost týkající se úvahy, v jakém prostředí se budou vzácné a ohrožené druhy lépe rozvíjet, nelze dle provedeného dokazování, resp. z vyjádření žalovaného dovodit. Dle názoru stěžovatelky lze v řízení dovodit pouze časový horizont obnovy mokřadních společenstev (3-5 let), který vyplývá ze stanoviska AOPK, toto stanovisko však již nikterak neposuzuje, v jakém prostředí se budou vzácné a ohrožené druhy lépe rozvíjet.

[9] Stěžovatelka dále považuje za neoprávněné zamítnutí provedení důkazu (posudky doc. Dr. J. F., CSc. ze dne 1. 10. 2014 a ze dne 27. 9. 2016) a výslechu jmenovaného; dle městského soudu by to bylo nadbytečné, neboť při vypracování posudků bylo vycházeno ze skutkového stavu ke dni 29. 9. 2014 a ke dni 25. 9. 2016; vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 8. 8. 2014, nemohl soud dle § 75 odst. 1 s. ř. s. tyto důkazy zohlednit. Dle stěžovatelky posudek, který vychází ze skutkového stavu ke dni 29. 9. 2014, byl vypracován necelé dva měsíce po dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí; z pohledu časového vývoje rostlinných a živočišných druhů je jednoznačné, že se vztahuje k období vydání napadeného rozhodnutí MŽP. Stěžovatelka jednoznačně namítá, že tento posudek se i tak vyjadřuje k období před vydáním rozhodnutí žalovaného, neboť uvádí, že *„dne 29. 9. 2014 zde byly pozorovány desítky jedinců skokanů zelených, a to různých velikostí- kdy je bezpochyby, že toto nově vzniklé území využívají k rozmnožování a část populace i k zimování"*. Ve stejném smyslu se vyjadřuje i posudek vypracovaný dne 27. 9. 2016, který uvádí, že *„od 29. 9. 2014 do 25. 9. 2016 zde byly pozorovány vyšší desítky jedinců ..... "* Z logického výkladu obsahu daných posudků je zřejmé, že výskyt těchto živočichů nebyl tzv. ze dne na den, nicméně musel projít určitým biologickým vývojem v delším časovém horizontu. Je tedy zcela evidentní, že posudky směřují k prokázání skutečností, které nastaly dávno před vydáním rozhodnutí inspekce.

[10] Zamítnutím provedení navržených důkazů došlo dle názoru stěžovatelky k porušení základních zásad, na kterých je založen stávající systém soudního přezkumu správních rozhodnutí, zejména k porušení zásady plné jurisdikce. Městský soud byl ve smyslu dodržení této zásady povinen vypořádat se s navrženými důkazními prostředky a posoudit jejich relevanci, nikoliv paušálně zamítnout jejich provedení. Stěžovatelka poukazuje na rozsudek NSS č. j. 7 Afs 100/2006 - 103, ze dne 31. 5. 2007, ve kterém se uvádí: *„Zde především nelze přehlédnout, že stěžovatel k posouzení této ryze odborné otázky opatřil znalecký posudek a navrhl, aby městský soud provedl výslech znalce s tím, že tento důkaz by pomohl objasnit technické otázky související s projednávanou věcí. Městský soud tyto důkazy neprovedl, přičemž v případě navrhovaného výslechu znalce poukázal na ustanovení § 75 s. ř. s., s tím, že jeho provedením by šlo o dokazování nových skutečností neuplatněných ve správním řízení. Tento procesní postup byl chybný. Není především zřejmé, z jakého důvodu městský soud při svém rozhodování nepřihlédl k závěrům znaleckého posudku, neboť v odůvodnění rozsudku není tento postup odůvodněn. Jakkoli je výsostným právem soudu rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.) neznamená to, že by nebyl povinen se v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s tím, proč některé návrhy na doplnění dokazování neakceptoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 618/2005 Sb. NSS). Pokud jde dále o navrhovaný výslech znalce, odkaz městského soudu na § 75 s. ř. s. je nepřípadný. Podle odst. 1 citovaného ustanovení při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že by nebylo možno v rámci soudního řízení provádět důkazy neprovedené již v rámci správního řízení, neboť jeho smyslem je pouze vyloučit provedení takových důkazů, které by směřovaly k prokázání skutečností, které nastaly až v době po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí. Není tedy vyloučeno provést důkaz nový, může-li jím být prokázána skutkově sporná skutečnost, z níž při svém rozhodování vycházel správní orgán. Opačný postup by vedl k popření smyslu dokazování, jak vyplývá z § 77 odst. 2, věty první s. ř. s, podle kterého v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené*

správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Při rozhodování pak v souladu s *větou druhou citovaného ustanovení vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. "plné jurisdikce", co by atributu práva na spravedlivý proces dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl.* 6 *odst.* 1 *Úmluvy* o *ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod* č. *209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při své rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán. Ve světle výše uvedených zásad je zřejmé, že městský soud pochybil, pokud bez dalšího neakceptoval stěžovatelem navrhované důkazy tj. znalecký posudek a výslech znalce, neboť nelze vyloučit, že jejich provedení mohlo vést k objasnění skutkového stavu věci* v *době předcházející vydání obou přezkoumávaných správních rozhodnutí.“*

[11] Dle stěžovatelky byla v řízení před městským soudem (jakož i v předcházejícím správním řízení) porušena zásada volného hodnocení důkazů; soud měl pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci, tedy zejména měl doplnit dokazování stran účelnosti uvedení pozemků do původního stavu. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku však své úvahy o tom, jaké skutečnosti má za prokázané a jaké nikoliv, a o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, neuvedl.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud nevypořádal se všemi jejími námitkami. Stěžovatelka v žalobě namítala, že pokud by měla přistoupit k navrácení pozemků do původního stavu tak, jak jí tuto povinnost uložil žalovaný, mohla by se v současné době dopustit jednání, které je v rozporu s právními předpisy, zejména pak § 50 zákona o ochraně krajiny a přírody; toto ustanovení stanoví základní podmínky ochrany zvlášť chráněných živočichů. Zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemisťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Vzhledem k nynějšímu výskytu zvlášť chráněných živočichů na dotčených pozemcích, by zcela jistě navrácením pozemků do původního stavu ke zranění či usmrcení těchto živočichů vedlo, nebo poškození jimi užívaného sídla, došlo. Stěžovatelka se domnívá, že jakékoliv rozhodnutí o uložení povinnosti navrácení pozemků do původního stavu je podmíněno ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů vydáním výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny.

[13] V neposlední řadě stěžovatelka namítá, že žalovaný v řízení o odvolání proti rozhodnutí inspekce zkrátil jejího právního předchůdce na procesních právech, domnívá se, že žalovaný nesplnil řádně svou povinnost uloženou mu v § 36 odst. 3 správního řádu, tedy umožnit vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům.

[14] Stěžovatelka je přesvědčena, že napadený rozsudek městského soudu trpí vadami, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost, jakož i nezákonnost, a navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný k podané kasační stížnosti konstatuje, že námitka týkající se nesprávného posouzení možnosti a účelnosti navrácení lokality do původního stavu se opírá o stejnou argumentaci jako námitka žalobní. Spor mezi stranami se týká možnosti a účelnosti navrácení výše vyjmenovaných pozemků do původního stavu, tj. do stavu před zásahem provedeným panem M. v roce 2012. Žalovaný vyjádřil ve svém rozhodnutí názor, že jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, zatímco stěžovatelka se domnívá, že tyto podmínky naplněny nejsou. Žalovaný připomíná, že pan M. provedl v roce 2012 nedovolené zásahy v údolní nivě Oltyňského potoka, tuto nivu poškodil sejmutím svrchních vrstev ornice, a dále zničil revitalizované koryto Oltyňského potoka v délce minimálně 140 m. Jak vodní tok, tak údolní niva jsou tzv. významné krajinné prvky, jejichž ochrana je stanovena v § 4 odst. 2 uvedeného zákona. Původní zničená podoba těchto významných krajinných prvků byla zajištěna díky revitalizaci financované z veřejných prostředků. Tato část přírody, uvedená do přírodě blízkého stavu díky dotaci, byla již v roce 2010 v optimálním stavu (viz stanovisko AOPK k zásahu ze dne 26. 11. 2012), plnila funkci biotopu přítomným živočichům a rostlinám a plnila i pozitivní krajinotvornou funkci (meandrující tok, litorální porosty v rybníce). Po provedených zásazích tyto funkce neplnila nebo jen v omezeném rozsahu. Procesy v přírodě jsou dynamické a tak se nelze divit, že s odstupem času se do lokality navrátily živočišné a rostlinné druhy (nejen druhy zvláště chráněné), které byly při prováděném zásahu z lokality vytlačeny či zničeny. Žalovaný odmítá argumentaci, že nyní jde o cennou lokalitu, jako ryze účelovou. Návrat druhů není zásluhou pana M., ani jeho právní nástupkyně, tedy stěžovatelky, ale přirozeným přírodním procesem. Pokud jsou v místě druhy zvláště chráněné a prováděním činností vedoucích k nápravě závadného stavu by mohlo dojít k zásahům do jejich přirozeného vývoje, pak je na místě postupovat podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Existence těchto druhů není překážkou realizace naturální restituce, o jejíchž podmínkách rozhodl orgán ochrany přírody. Je vysoce pravděpodobné, že lokalita (podle toho, jak je její stav popsán AOPK) byla osídlena některými zvláště chráněnými živočichy (např. obojživelníky) i před zásahem pana M. a jeho činnost, při níž negativně zasáhl do významných krajinných prvků, mohla vést k zásahům do jejich přirozeného vývoje. Přítomnost zvláště chráněných druhů nečiní navrácení do původního stavu neúčelným. Účelnost navrácení do původního stavu nelze hodnotit pouze ve vztahu k druhům, jež území využívají, ale i ve vztahu k dalším ekologickým a estetickým funkcím, jež poškozené (údolní niva) a zničené (revitalizovaný vodní tok) významné krajinné prvky plnily. Námitka, že žalovaný zkrátil právního předchůdce stěžovatelky na procesních právech, když mu neumožnil vyjádřit se k podkladům, nebyla uplatněna v žalobě; nadto žalovaný uvádí, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se podle § 36 odst. 3 správního řádu postupuje pouze, pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; žádné takové podklady v odvolacím spisu nejsou. Žalovaný považuje rozsudek městského soudu za správný a přesvědčivý, navrhuje proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[16] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] V projednávané věci není sporný skutkový stav věci; stěžovatelka nečiní sporným provedení nedovoleného zásahu, tvrdí však, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro uložení obnovení původního stavu a existuje jiné vhodnější řešení; tímto se soud, který odmítl provedení navrhovaných důkazů, nezabýval.

[18] Nejvyšší správní soud především musí korigovat náhled stěžovatelky na uplatnění zásady plné jurisdikce. Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu krajský (městský) soud vychází podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *„ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“* Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán. Není tedy vyloučeno provést důkaz nový, může-li jím být prokázána skutkově sporná skutečnost, z níž při svém rozhodování vycházel správní orgán. Opačný postup by vedl k popření smyslu dokazování, jak vyplývá z § 77 odst. 2, věty první s. ř. s, podle kterého v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Při rozhodování soud vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů; nemusí se přitom vždy jednat pouze o důkazy, které zde fakticky byly v době rozhodování správních orgánů. Lze zcela jistě předkládat důkazní prostředky a navrhovat důkazy v době rozhodnutí správního orgánu neexistující, vždy je však podmínkou, že se vztahují ke skutkovému a právnímu stavu v době rozhodování správního orgánu. Rozhodné je, zda takový důkaz, by-li by proveden či znám v té době, by mohl mít na posouzení skutkového stavu vliv. Soudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží (viz rozsudek NSS sp. zn. 1 As 32/2006, sp. zn. 5 Afs 1472004, sp. zn. 8 As 47/2005).

[19] Principem zásady plné jurisdikce se Nejvyšší správní sodu mimo zabýval i v usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 24/2015 - 71, ze dne 2. 5. 2017. V něm konstatoval: *„Rozšířený senát se ztotožňuje se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005 - 62, č. 1617/2008 Sb. NSS, podle něhož jedním z cílů reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. toho, aby věci týkající se občanských práv a závazků nebo oprávněnosti trestního obvinění (kterým je i obvinění z přestupku), o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, byly projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem plná jurisdikce. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. (...) Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. je tak faktickou transpozicí požadavku tzv. plné jurisdikce, coby atributu práva na spravedlivý proces. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS, tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že 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." Soudem prováděné dokazování však musí současně respektovat požadavek uvedený v § 75 odst. 1 s. ř. s. a směřovat výlučně k zjištění či ověření skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu."

[20] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že je to vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci; podle § 3 správního řádu je povinen postupovat *tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí. Soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může žalobní tvrzení, jakož i navrhované důkazy k jejich podpoře shledat irelevantními a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Tyto své závěry musí soud náležitě odůvodnit. Poukazuje-li stěžovatelka na rozsudek sp. zn. 7 Afs 100/2006, nečiní tak zcela případně, neboť v tam projednávané věci se jednalo o posouzení technických parametrů zboží pro účely celní zařazení zboží, přitom odborný posudek celně technické laboratoře byl rozhodujícím podkladem pro celní zařazení, které bylo sporné. Provedení důkazů stěžovatelkou navrhovaných ve věci nyní projednávané však nemohlo vést k objasnění skutkového stavu v době předcházející vydání správních rozhodnutí ani k posouzení toho, zda se jednalo o změnu vratnou či nevratnou z hlediska zvoleného opatření správního orgánu.

[21] V projednávané věci navrhovanými důkazy stěžovatelka, poukazovala-li na existenci výskytu zvlášť chráněných živočišných druhů, resp. na aktuální biologický stav území, směřovala k nově vzniklé situaci; z uvedeného dovozovala (ne)vhodnost a (ne)účelnost nařízeného obnovení původního stavu. Městský soud proto nepochybil, pokud navržené důkazy pro nadbytečnost odmítl, neboť na posouzení věci nemohly mít vliv. Jednak odrážely skutkový stav, který zde byl po vydání správního rozhodnutí, a dále poukazovaly na údajně *vhodnější* řešení, než které bylo správním orgánem přijato; takto však otázka nestojí.

[22] Podle § 86 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody. Podle odst. 2 tohoto ustanovení jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání. Zákon tudíž počítá s možností navrátit do původního stavu i to, co bylo zničeno, za podmínky, že je to 1) možné a 2) účelné. Povinnost uvedení území do původního stavu vznikla stěžovatelce, resp. žalobci přímo ze zákona. Správní orgán zde má pouze povinnost zjistit, zda je to reálně možné a zda je to i účelné. Pokud tomu tak je, není na místě zabývat se hledáním vhodného náhradního řešení. Jinými slovy, správní orgán po zvážení kritéria možnosti a účelnosti zvolí postup dle 1. odstavce výše uvedeného ustanovení, a teprve pokud uvedení

do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Navrhovaná vhodnější opatření, k nimž stěžovatelka svoji argumentaci směřuje, tak nejsou na místě; takové řešení by přicházelo v úvahu pouze tehdy, bylo-li by vyloučeno navrácení do původního stavu.

[23] Otázkou reálnosti a účelnosti možného navrácení do původního stavu se žalovaný podrobně zabýval na str. 4 napadeného rozhodnutí, zřetelně popsal, proč má obnovení původního stavu za reálné a účelné (*„původní stav je dán projektem, ve kterém jsou uvedeny všechny technické parametry, podle něhož byla v roce 2009 provedena revitalizace předmětného úseku Oltyňského potoka s přispěním evropských dotací a v souladu s týmž projektem, s jehož využitím autor souhlasil, může být lokalita uvedena do původního stavu. Po realizaci nápravného opatření lze počítat s obnovou mokřadních společenstev v horizontu 3-5 let. Podmínka reálnosti navrácení do původního stavu je tedy splněna a existuje projektová dokumentace dokládající stav lokality před zásahem pana M. Významné funkce nivních porostů (stabilizační funkci potoční nivy zachycováním splavenin a živin z povodí, umožnění rozlivu vody a snížení rizika vzniku škod dále po proudu, zvyšování diverzity v zemědělské krajině apod.) je velmi důležité obnovit, aby mohla niva i nadále plnohodnotně fungovat; uvedení do původního stavu je tedy účelné“).* Městský soud se rovněž řádně s žalobní námitkou stran reálnosti a účelnosti zabýval; závěry, k nimž dospěl, řádně odůvodnil. Vycházel z toho, že projektová dokumentace vytvořená panem Ing. V. K. je součástí správního spisu a jsou v ní uvedeny potřebné parametry, z nichž je třeba při realizaci navrácení pozemků do jejich původního stavu vycházet; skutkový stav v dotčené lokalitě je dostatečně zaznamenán a popsán právě v projektové dokumentaci a v leteckých snímcích z r. 2010, v záznamu z inspekčního šetření ze dne 5. 9. 2012, včetně barevných fotografií i ve vyjádření AOPK ze dne 26. 11. 2012. Co se týče hlediska účelnosti, městský soud především přihlédl k tomu, že důsledky zásahu byly vyhodnoceny v průběhu správního řízení z hlediska ochrany životního prostředí jako škodlivé a v daném území vznikl stav z hlediska životního prostředí nepříznivější, než který zde byl před tímto zásahem; za této situace městský soud konstatoval, že není na místě rezignovat na účel provedené revitalizace toku Oltyňského potoka, kterým bylo vybudování průtočného rybníka s litorálním pásmem a plynulým přechodem zdrže do mokřadů v nivě. Jestliže provedenou revitalizací toku Oltyňského potoka bylo vytvořeno prostředí příznivé pro mokřadní společenstva, je dle soudu třeba na uchování takového prostředí z hlediska ochrany životního prostředí trvat a nelze od něho ustoupit pouze s odkazem na skutečnost, že byť byl zásah nedovolený, postupně zde vznikly útočiště (mokřady) vhodné pro různé vzácné a ohrožené druhy živočichů. I z tohoto důvodu neprovedl městský soud doplnění důkazního řízení o návrhy na provedení důkazů před soudem. Městský soud se ztotožnil s žalovaným, že právě realizací nápravného opatření lze do budoucna obnovit stav, který zde byl před zásahem popsaným ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí, a uváděné vzácné a ohrožené druhy živočichů se budou moci v takovém prostředí lépe rozvíjet než v prostředí zasaženém předmětným zásahem. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že uvedení dané lokality do původního stavu je možné a účelné, jeho úvahy shledává zdejší soud logickými ani majícími oporu v obsahu správního spisu.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstatné pro posouzení reálnosti a účelnosti navrácení do původního stavu je to, v čem provedená změna spočívá. Je třeba posoudit, zda stav před zásahem byl pro daný ekosystém příznivější, případně i to, zda, byť došlo

k nedovolenému zásahu, je nastalá změna pozitivní. V daném případě byly nastalé změny vyhodnoceny jako škodlivé. Pokud tedy bylo prokázáno, že původní revitalizací bylo vytvořeno prostředí příznivé pro mokřadní společenstva, je třeba na uchování takového prostředí z hlediska ochrany životního prostředí trvat a nelze od tohoto požadavku ustoupit pouze s odkazem na skutečnost, že postupně zde vzniklo prostředí vhodné pro vzácné či ohrožené druhy živočichů. Daná lokalita nebyla zničena nevratným způsobem; terénními úpravami a vhodně zvoleným postupem lze alespoň zčásti napravit niveletu terénu na původní hodnoty a vytvořit nové koryto potoka identické nebo blízké tomu, které bylo zničeno; původní stav je dán projektem, ve kterém jsou všechny technické parametry. Účelnost vyplývá z vyjádření AOPK, které stěžovatelka sice zpochybňuje, nicméně neuvádí, v čem jsou zásadní pochybení, krom toho, že současný stav je jiný; z něho plyne, že při uvedení lokality do původního stavu dojde v časovém horizontu 3 – 5 let k obnovení litorálních porostů a potočního a mokřadního ekosystému, a tedy k nápravě následků nedovoleného zásahu do významného krajinného prvku. Nejvyšší správní soud dodává, že účelnost navrácení do původního stavu nelze hodnotit pouze ve vztahu k živočišným druhům, jež území využívají, ale i ve vztahu k dalším ekologickým a estetickým funkcím, které poškozené (údolní niva) a zničené (revitalizovaný vodní tok) významné krajinné prvky plnily. Pokud stěžovatelka namítá v případě provádění terénních prací možný střet s právními předpisy, zejména pak s § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny z hlediska podmínek ochrany zvlášť chráněných živočichů, jak již uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí, realizaci úprav lze přizpůsobit ročnímu období; pokud se jedná o trvale vyskytující se živočichy, je třeba vzniklou situaci řešit prostřednictvím žádosti o udělení výjimky. Skutečnost, že krajský soud výslovně na tento argument v odůvodnění nereagoval, nečiní jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným ani nezákonným.

[25] K námitce stěžovatelky stran možného zkrácení práv jejího předchůdce ve správním řízení neumožněním seznámení se s podklady pro rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel může v kasační stížnosti uplatňovat pouze ty námitky, které již uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, pokud tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). K meritornímu přezkumu v kasačním řízení mohou být tedy připuštěny pouze stížní námitky, které byly krajskému (městskému) soudu předestřeny v rámci lhůty stanovené zákonem k podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., § 72 s. ř. s.). Z podané žaloby vyplývá, že tuto námitku stěžovatelka neuplatnila.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nelze souhlasit se stěžovatelkou, že žalovaný, potažmo městský soud, zasáhl nepřiměřeným způsobem do jejích práv, resp. práv jejího předchůdce. Rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem; soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal s veškerými stěžejními žalobními námitkami stěžovatelky, resp. jejího předchůdce. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení ji nenáleží; žalovanému žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 12. dubna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu