

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Ing. Z. M.,** zast. JUDr. Raem Uppaluri, advokátem, se sídlem Hybernská 20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2015, č. j. 31939/2015-MZE-17221, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2017, č. j. 29 A 150/2015 - 73,

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 případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2017, č. j. 29 A 150/2015 - 73 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2015, č. j. 31939/2015-MZE-17221 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského ze dne 22. 4. 2015, č. j. UKZUZ 033785/2015, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. g) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské

péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rostlinolékařské péči“), ve spojení s ustanovením § 49 odst. 1 písm. a) téhož zákona a s čl. 55 a 31 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS. Předmětného správního deliktu se měl dopustit tím, že 2x v roce 2013 a 2014 na celkové výměře 38,77 ha na pěti půdních blocích zařazených do ochranného pásma vodních zdrojů II. stupně podzemní vody aplikoval přípravek Autor, resp. Mustang Forte, které jsou podle rozhodnutí o jejich povolení z použití v ochranném pásmu II. stupně zdrojů podzemní vody vyloučeny, za což byla žalobci uložena pokuta 40 000,- Kč. Žalovaný popsal průběh správního řízení a konstatoval, že ochranné pásmo vodního zdroje bylo řádně vymezeno (rozhodnutím Okresního úřadu Praha-Západ z roku 1995), stále existuje, přičemž v předmětném řízení nemohou správní orgány jeho vymezení přezkoumávat. Současné stanovisko obecního úřadu v Nučicích na tom ničeho nemění. Bylo přitom povinností žalobce se o existenci ochranného pásma zajímat, zvláště když tyto informace byly pro něj dostupné v databázích LPIS a „Portál farmáře“. Jelikož se v minulosti o existenci ochranného pásma nezajímal, nemůže nyní úspěšně namítat, zda se v rámci tohoto pásma uskutečňuje odběr pitné vody. S ohledem na to, že je posuzováno naplnění znaků správního deliktu, který nezávisí na zavinění, je otázka posuzování subjektivní stránky irelevantní, stejně jako spoluzavinění správního orgánu v důsledku údajného pochybení Okresního úřadu Praha-západ při doručování rozhodnutí o stanovení ochranných pásem vodních zdrojů. Žalovaný zdůraznil, že žalobce mohl veškeré informace získat z veřejně přístupných zdrojů, tudíž nese plnou zodpovědnost za své jednání. Na danou situaci nebylo aplikovatelné ustanovení § 79i odst. 8 zákona o rostlinolékařské péči, neboť to je podmíněno nápravou protiprávného jednání v souladu s opatřením uloženým rámci úředního opatření, nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinností, a současně zjištěným protiprávním jednáním nesmí dojít k poškození zdraví fyzických osob, zvířat nebo životního prostředí. Ohledně argumentace, že žalobci byly za toto porušení sníženy dotace, žalovaný poukázal na to, že u těchto dotací může být jejich poskytnutí podmíněno plněním předepsaných standardů; v případě jejich nedodržení je krácení dotací plně v souladu se zákonem.

[3] Proti tomu rozhodnutí podal žalobce žalobu ze dne 5. 10. 2015. Namítal, že v jeho případě byly splněny podmínky pro zastavení řízení, resp. pro upuštění od uložení sankce, neboť nemohlo dojít k ohrožení chráněného zájmu. Obecní úřad v Nučicích se totiž vyjádřil tak, že potencionální zdroj vody, pro který bylo ochranné pásmo zřizováno, nebyl nikdy osazen žádným čerpacím zařízením. Zdůraznil, že v minulosti mu nebylo doručeno rozhodnutí o zřízení ochranného pásma a že za týž skutek byl krácen na dotacích. Správní orgány se tímto nezabývaly a postupovaly ryze formálně. Uložení jakékoli pokuty v jeho případě tak bylo nemístné. Připomněl, že s ohledem na nevyužívání zdroje mělo být ochranné pásmo zrušeno. Za nezákonné rovněž označil to, že vodoprávní úřad ochranné pásmo nezapsal do katastru nemovitostí. Pokud tedy žalobce neobdržel informaci o existenci ochranného pásma, v terénu rovněž nebylo ničeho zaznačeno, považoval svůj postup za omluvitelný.

[4] V **napadeném rozsudku** krajský soud uvedl, že ze správního spisu ověřil, že v daném místě bylo zřízeno pásmo hygienické ochrany vodních zdrojů pro odběr podzemních vod 1. a 2. stupně. Žalobce nepopírá, že v této lokalitě použil přípravky, které jsou z použití

v tomto ochranném pásmu vyloučeny. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že se nejedná o přestupek, u kterého by bylo nutné zjišťovat zavinění. Odpovědnost podle zákona o rostlinolékařské péči je založena na objektivním principu. V dané věci nemohlo být postupováno podle ustanovení § 79i odst. 8 zákona o rostlinolékařské péči, jelikož jeho užití je vázáno na nápravu protiprávního jednání v návaznosti na uložené opatření, nebo bezprostředně po zjištění předmětného porušení povinností. Při delším časovém odstupu od daného porušení povinností k upuštění od uložení pokuty možné přistoupit nebylo. S ohledem na charakter vytýkaného jednání k nápravě také ani dojít nemohlo. Soud uvedl, že předmětné ochranné pásmo bylo zřízeno podle předchozího zákona o vodách, přičemž ani podle současného zákona nemusí být toto ochranné pásmo vázáno na reálné využívání vodního zdroje. Mohou tak být chráněny i zdroje potencionálně využitelné. V době předmětného jednání žalobce ochranné pásmo existovalo, zrušeno nebylo ani do doby rozhodnutí soudu v dané věci, a správní orgány v předmětném správním řízení přitom jeho zřízení nemohly nijak přezkoumávat. Soud dále citoval právní úpravu, podle níž nemuselo být ochranné pásmo II. stupně v daném místě vyznačeno. V neposlední řadě s ohledem na závěry správních orgánů krajský soud shledal výši uložené pokuty přiměřenou.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**, v níž se dovolával kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“). Namítal, že soud nesprávně posoudil otázku pominutí existence liberačních důvodů, neboť chybí existence skutečně a objektivně existujícího chráněného zájmu. K povinnosti respektovat liberační důvody podpůrně odkázal na rozhodnutí nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 188/2012. Poukázal dále na to, že chráněné pásmo nikdy nebylo v terénu vyznačeno, jeho existence nebyla známa ani starousedlíkům, v daném pásmu se nachází parkoviště těžkých stavebních strojů, toto pásmo nikdy nebylo zapsáno v katastru nemovitostí. Pozastavil se nad smyslem ochranného pásma, když jediným zdrojem pitné vody v obci je veřejný vodovod; tomu odpovídá i sdělení krajského úřadu, že tento zdroj není uvažován ani jako budoucí náhradní zdroj pitné vody. Současně zmínil, že v minulosti žádal o zrušení tohoto zdroje, avšak bez výsledku. Měl za to, že celý tento stav byl vyvolán dysfunkcí na straně orgánů veřejné moci, tudíž mu nelze klást k tíži naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu. Nesouhlasil tedy s tím, aby byl postihován za ohrožení virtuálního vodního zdroje. Pokud by tento zdroj měl být využíván, muselo by dojít k dalšímu zkoumání jeho kvalit, přičemž tím se nikdo nezabýval; nikdo se rovněž nezabýval samočisticími schopnostmi prostředí. Napadené rozhodnutí proto považuje za nepřiměřené, tvrdé a formalistické.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 6. 2. 2018, v němž se plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Měl za to, že se krajský soud dostatečným způsobem zabýval existencí liberačních důvodů. Skutečnost, že vodní zdroj není využíván, nezbavuje stěžovatele jeho odpovědnosti; ochrany podle zákona mohou požívat i nevyužívané zdroje. Vyjádření starosty obce Nučice na tom ničeho nemění; v tomto vyjádření je pouze uvedeno, že obec bude teprve žádat o zrušení ochranného pásma. V době spáchání deliktu tedy ochranné pásmo platilo. Právní předpisy neukládaly, aby toto ochranné pásmo bylo v terénu nějak vyznačeno, bylo ostatně věcí stěžovatele, aby se se situací v daném místě

řádně seznámil. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 188/2012, jehož se dovolává stěžovatel na podporu svých tvrzení, na danou věc nedopadá, neboť se týká zcela jiných skutečností.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

[9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130.

[10] Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatel dovozuje z toho, že se krajský soud nezabýval veškerou jeho žalobní argumentací poukazující na nevyznačení ochranného pásma v terénu, na neznalost tohoto ochranného pásma místními lidmi, na nezapsání tohoto ochranného pásma v katastru nemovitostí a na to, že vodní zdroj k zásobování vodou neslouží, a nebude tomu tak ani v budoucnu. Těmito skutečnostmi se však krajský soud zabýval, byť stručně (viz str. 6 a 7 napadeného rozsudku, odst. 21 až 29), když vysvětlil, že stěžovatelem uváděné námitky jej nemohou zprostit odpovědnosti dle zákona o rostlinolékařské péči. Skutečnost, zda tyto závěry jsou správné, potom již naplňuje posouzení kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto k této námitce uzavírá, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti zatížen není.

[11] K posouzení naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující:

[12] Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. g) zákona o rostlinolékařské péči, podle kterého *„Právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že používá přípravky v rozporu s § 49 odst. 1.“* Podle ustanovení § 49 odst. 1 téhož zákona *„Přípravky nesmí být používány v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie67) a tímto zákonem s výjimkou rozšířeného povolení nebo použití pro účely výzkumu a vývoje nebo zkoušení. Při jejich aplikaci*

nesmí být a) postupováno v rozporu s požadavky na ochranu vod, včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů včetně rostlin, stanovenými prováděcím právním předpisem, b) zasaženy rostliny a plochy mimo pozemek, na němž se provádí aplikace.“

[13] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatel v roce 2013 a 2014 použil přípravky na pěti půdních blocích zařazených do ochranného pásma vodních zdrojů II. stupně podzemní vody, ačkoli jsou tyto přípravky podle rozhodnutí o jejich povolení z použití v ochranném pásmu II. stupně zdrojů podzemní vody vyloučeny. Objektem ochrany předmětného správního deliktu tedy je ochrana před používáním přípravku v rozporu s pravidly jejich použití, mezi které pochopitelně může patřit i to, že se tyto přípravky nesmějí používat blízko vodního zdroje včetně jeho ochranných pásem. V takovém případě však není nutné, aby se správní orgány, resp. následně správní soudy, zaměřily na posouzení toho, zda došlo k ohrožení (či dokonce narušení) vodního zdroje či jeho ochranného pásma, neboť to je z hlediska znění předmětné skutkové podstaty irelevantní. Ta je totiž zaměřena pouze na to, zda jsou přípravky užívány příslušnými subjekty řádně v souladu s jejich povolením, či nikoli. Je proto vedlejší, zda se předmětný vodní zdroj v reálu využívá, zda bude v budoucnu využíván, zda bude ochranné pásmo v budoucnosti zrušeno či zda byl činností stěžovatele zdroj negativně zasažen, případně zda došlo k jeho sanaci na základě „samočistících schopností prostředí“. Tyto okolnosti mohou mít vliv na výši případné sankce, nikoli na to, zda nastoupila odpovědnost za správní delikt.

[14] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na skutková zjištění správních orgánů, které stěžovatel nijak nerozporoval, dospívá k závěru, že byly splněny veškeré znaky předmětné skutkové podstaty pro to, aby byla konstatována odpovědnost stěžovatele za správní delikt podle zákona o rostlinolékařské péči, neboť stěžovatel 2x aplikoval předmětné přípravky v rozporu s tím, jak měly být použity.

[15] Pokud se stěžovatel dovolává liberačních důvodů, či jiných okolností vylučujících jeho odpovědnost, resp. způsobující zánik jeho odpovědnosti, pak je nutné zmínit, že stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podnikající fyzické osoby. V takovém případě není (resp. v čase rozhodování nebyla) aplikovatelná právní úprava přestupků (srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, podle něhož „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“) Stěžovatel se proto může dovolávat pouze liberačních důvodů obsažených v zákoně o rostlinolékařské péči. Ten obsahoval ustanovení § 75i odst. 8, podle kterého „*Kontrolní orgán může upustit od uložení pokuty v případě, kdy došlo k nápravě protiprávního jednání v souladu s opatřením uloženým podle § 75 nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, a zjištěným protiprávním jednáním nemohlo dojít k poškození zdraví fyzických osob, zvířat nebo životního prostředí.*“ V posuzované věci podmínky tohoto ustanovení zjevně splněny nebyly, jelikož žádné opatření dle ustanovení § 75 zákona o rostlinolékařské péči ani podle obsahu správního spisu, ani podle tvrzení stěžovatele, uloženo nebylo. Stejně tak nebyla splněna podmínka, že by bezprostředně poté, kdy bylo porušení povinnosti zjištěno, došlo k nápravě protiprávního jednání (výše specifikovaného jako nesprávné použití přípravků).

[16] Pokud se stěžovatel dovolává závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012 - 30, pak je nutné konstatovat, že tam uvedené závěry se týkaly typově zcela jiného případu, neboť Nejvyšší správní soud vysvětlil, že zde *„nejde o to, zda prostá dobrá víra, založená pouze na subjektivním přesvědčení pachatele správního deliktu, je liberačním důvodem. Ve skutečnosti jde o otázku dosahující zcela jiné kvality než argument prostou dobrou vírou. Je totiž třeba posoudit, zda dlouhodobá, konzistentní činnost správního orgánu spočívající ve vydávání registračních listů žalobkyni, která ve skutečnosti byla v rozporu se zákonem a která v žalobkyni vyvolala přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v souladu se zákonem, nebrání uložení pokuty žalobkyni za správní delikt... .....stěžovatel spoluvytvářel zdání, že jednání žalobkyně je souladné se zákonem, a v tomto zdání ji vlastní protiprávní činností po nezanedbatelnou dobu udržoval... Jestliže státní moc svojí vlastní protiprávní činností utvrzovala žalobkyni v jejím přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v zajetí v souladu se zákonem, tedy že je držitelkou potřebné výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů, nemůže ji následně poté, co konečně důkladně zjistí skutkový stav věci, sankcionovat za to, že chovala zvláště chráněné živočichy bez povolení (tedy výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Rozhodnutí o uložení pokuty, včetně rozhodnutí stěžovatele o odvolání, narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu, jeho akty a postup vůči adresátům státní moci [srov. nález ze dne 11. 5. 2005 sp. zn. II. ÚS 487/03 (N 103/37 SbNU 383)].“* V nyní projednávané věci se však nejednalo o to (a stěžovatel to ani netvrdil), že by správní orgány stěžovatele dlouhodobě a konzistentně ubezpečovaly v tom, že na předmětných pozemcích neexistuje ochranné pásmo vodního zdroje, resp. že na těchto pozemcích může používat předmětné přípravky bez omezení. Tvrzení stěžovatele o své nevědomosti o ochranném pásmu se tak s podmínkami postulovanými Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku zcela míjí, a závěry v něm učiněné ta na nyní posuzovanou věc nikterak nedopadají.

[17] Stěžovatel se nemůže dovolávat ani toho, že ochranné pásmo nebylo vyznačeno v katastru nemovitostí – jak vysvětlil krajský soud, toto ochranné pásmo s ohledem na datum svého vzniku a tehdejší právní úpravu (zákon č. 138/1973 Sb., o vodách /vodní zákon/, ve znění pozdějších předpisů) se do katastru nemovitostí nezapisovalo. Nejvyšší správní soud nepopírá, že katastr nemovitostí představuje stěžejní informační zdroj o nemovitých věcech na území České republiky, na druhé straně nelze přehlédnout, že katastr nemovitostí vedený podle zákona č. 344/1992 Sb., neobsahoval informace o všech nemovitých věcech. Stejně tak i za současné úpravy platí, že katastr nemovitostí neobsahuje informace o všech nemovitých věcech – srov. ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„V katastru se evidují nemovitosti, o nichž to stanoví jiný právní předpis.“*

[18] Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje zjištění správních orgánů, že stěžovatel měl přístup k jiným informačním zdrojům, kde tyto informace o ochranném pásmu byly uvedeny (tyto informace byly stěžovateli dostupné v databázích LPIS a „Portál farmáře“); s těmito informačními zdroji přitom stěžovatel s ohledem na svou činnost musel fakticky pravidelně pracovat, tudíž se nejen mohl, ale současně i musel seznámit s informacemi tam uvedenými. Tento závěr správních orgánů o velmi snadné dosažitelnosti příslušné informace stěžovatel nijak nerozporuje. Poukaz stěžovatele na katastr nemovitostí, který s ohledem na výše uvedené není úplným zdrojem informací o všech nemovitostech a všech skutečností o nich, na tom ničeho nemění.

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 20. června 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu