



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. J. S.**, zastoupen JUDr. Jiřím Teryngelem, advokátem se sídlem Ke Klimentce 15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2012, č. j. 709/550/12-Br 52906/ENV/12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2016, č. j. 5 A 187/2012 - 47,

t a k t o :

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2016, č. j. 5 A 187/2012 - 47, rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2012, č. j. 709/550/12-Br 52906/ENV/12, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Hradec Králové ze dne 29. 5. 2012, č. j. ČIŽP/45/OOL/SR01/1109801.010/12/KMA, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jiřího Teryngela.

O d ů v o d n ě n í :

(1) Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2012, č. j. 709/550/12-Br 52906/ENV/12, 2 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové (dále jen „ČIŽP“) ze dne 29. 5. 2012, č. j. ČIŽP/45/OOL/SR01/1109801.010/12/KMA. Tímto rozhodnutím ČIŽP uložila podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČIŽP“), žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč. Důvodem bylo ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se měl účastník řízení dopustit v období od září 2009 do 6. 9. 2011 tím, že neoprávněně použil lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, a to na pozemcích p. č. 1765/1

v k. ú. Studnice u Hlinska a p. č. 273/1 v k. ú. Košinov, dle lesnické evidence v porostních skupinách 216 E9, 217 C9, 220 G5, 224 B7, 218 C3, 218 D2, a 223 B7 dle lesního hospodářského plánu pro LHC Nasavrky s platností od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2019. Účastník řízení se jako nájemce a uživatel honitby „Církevní“ uvedeného správního deliktu dopustil tím, že při výkonu práva myslivosti vnařil zvěř a jako osoba zodpovědná umožnil dalším osobám vnařování nestandardním způsobem na vnařistištích ve shora uvedených porostních skupinách, v nichž bylo zvěři nepřipustným způsobem nasypáno nadměrné množství jadrného krmiva na lesní půdu mezi stromy, takže došlo k negativnímu ovlivnění stanovištních podmínek a zvěř poškodila okolní stromy, čímž došlo k porušení § 11 odst. 1, § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona č. 295/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí vycházelo z kontroly provedené v honitbě dne 6. 9. 2011.

(2) Žaloba stála zejména na tvrzení, že v řízení rozhodovala vyloučená úřední osoba Ing. B., nebyl správně stanoven okruh účastníků řízení, nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci, nebylo prokázáno zavinění a věc byla nesprávně právně posouzena.

(3) Městský soud v napadeném rozsudku vyloučil, že ve správním řízení bylo rozhodováno podjatou osobou, vyslovil, že označení správního orgánu místem jeho působení není nezákonností, a neshledal pochybení ve vymezení okruhu účastníků řízení. K odpovědnosti uživatele honitby poukázal na četnou judikaturu Ústavního soudu (zejména na usnesení ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. II. ÚS 521/16), na jejímž základě považuje odpovědnost podle § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 499/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“) za jednoznačnou. Uživatel odpovídá i za škody způsobené v honitbě jinými osobami, které se na výkonu práva myslivosti podílejí. V daném případě proto žalobce odpovídá za nestandardní a nepřipustný způsob vnařování zvěře, i kdyby se na něm sám nepodílel. Z toho hlediska nebyl nezbytný výsledek žalobce ani zjištění konkrétních osob porušujících pravidla. Soud také neviděl problém v rozsahu vymezení porušení povinností v zahájení řízení a v rozhodnutí o pokutě, podle jeho názoru se jednalo pouze o upřesnění skutku.

(4) Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

(5) Konkrétně namítá, že krajský soud sice citoval rozhodné právní předpisy, ovšem učinil tak neúplně, a proto dospěl k nesprávným právním závěrům. Z téhož důvodu se spokojil i s nedostatečně zjištěným skutečným stavem věci. Městský soud při právním hodnocení prokázal hlubokou neznalost problematiky myslivosti, zemědělství a lesnictví. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP lze uložit pokutu za neoprávněné používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, ovšem v § 5 odst. 1 téhož zákona stojí, že při určení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Stěžovatel nepolemizuje se závěrem soudu, že jednání uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP je správním deliktem, i když se ho dopustila fyzická osoba, a tedy není třeba zkoumat zavinění, ovšem i u objektivní odpovědnosti se musí jednat o protiprávní jednání. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2007 vycházející u trestnosti správních deliktů z obdobných principů jako u trestnosti trestných činů. Ani správní orgány, ani městský soud se nezabývaly podmínkami protiprávnosti deliktu přesto, že protiprávním může být jen jednání, které není dovoleno jiným právním předpisem nebo jehož protiprávnost není vyloučena z jiných důvodů. Jedním z důvodů vylučujících protiprávnost je mj. svolení poškozeného (viz § 30 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb.). Stěžovatel se od počátku hájil tím, že v dané honitbě prováděl vnařování pouze na vnařistištích schválených držitelem honitby - státním podnikem Lesy ČR. Správní orgán tuto obhajobu neproověřil, což mohl učinit výslechem hajných či funkcionářů Lesů ČR. Vnařistiště se zakládají pro lov černé zvěře a správní

pokračování

orgán nevyslechl ani stěžovatele, ani pracovníky Lesů ČR k tomu, jak se zvěř v okolí vnadišť chová. Nepochybně totiž dochází k rozšlapání terénu, ne však k okusu stromů, a to ani za situace nedostatku potravy. Kůra stromů sice v okolí může být odřena, ale jen proto, že si černá zvěř smísením bláta s pryskyřicí vytváří ochranný krunýř proti hmyzu. Z toho plyne, že ne všechny inspektorem popsané škody souvisí s vnaďením. Soud se nezabýval ani pojmem „vnadiště“, který je užíván pouze ve vlastním materiálu Ministerstva životního prostředí (Metodická instrukce č. 5/2011, ZP22/2011) zabývající se péčí o zvěř a myslivostí na území národních parků. Z toho lze dovodit, že v běžném lese je nutno se škodami v okolí vnadišť počítat, přičemž k jejich úhradě je uživatel honitby zavázán ze zákona.

(6) Veřejný zájem na ochraně přírody v národních parcích je nepochybně vyšší. K povinnostem uživatelů honiteb ve vztahu ke škodám způsobeným zvěří se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

(7) Městský soud v napadeném rozsudku cituje z § 11 odst. 4 lesního zákona, aniž by přihlížel k tomu, že stěžovatel měl povolení užívat pozemky, a k tomu, že podle § 32 tohoto zákona je vlastník lesa povinen provádět opatření předcházející a zabraňující působení škodlivých činitelů na les. Stěžovatel míní, že zakládání vnadišť lze za takové opatření považovat. Je notorií, že černá zvěř je přemnožená a působí značné škody zejména na polních kulturách, ale i v lesích, kde hledá potravu, nikoliv však okusem stromů. K otázce svolení k zakládání vnadišť měli být slyšeni pracovníci Lesů ČR. Zakládání vnadišť s sebou sice nese škody, ovšem podstatně nižší, než působí černá zvěř v lese, nehledě na to, že za škody nese odpovědnost uživatel honitby. Citace § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti není příliš případná, případnější je totiž ustanovení § 53 téhož zákona o opatřeních k zábraně škod způsobených zvěří.

(8) Stěžovatel je dále názoru, že pokuta byla uložena zjevně nesprávnému subjektu. Podle § 3 zákona o ČIŽP konkrétní opatření ukládá lesní zákon vlastníku lesa. Pokud ten udělil souhlas k založení a provozu vnadišť, byl by povinen jej odejmout, pokud by škody v okolí vnadišť byly vyšší než škody vzniklé při netlumení počtu zvěře včetně využívání vnadišť, případně by byl povinen učinit jiné opatření, pokud by návnady shledal nadměrnými. Pokud tak vlastník lesa neučinil, zjevně o posouzení míry škod při odbornosti svých pracovníků uvážil jinak než kontrolní orgán.

(9) Správní orgány ani soud se dále nezabývaly tím, zda protiprávnost není vyloučena existencí krajní nouze. Nebezpečí škod způsobených černou zvěří nelze odvrátit jinak než odstřelem. Poměr škod způsobených černou zvěří a vnadišti by bylo možno posoudit jen znalecky. Správní orgán se měl zabývat i výkazem odstřelu černé zvěře a vyslechnout k této otázce stěžovatele.

(10) Správní rozhodnutí pracuje s termíny „nestandardní způsob“, „nepřiměřený způsob“, „nepřiměřené množství“, aniž by vysvětlovalo, co je způsobem standardním či jaké množství je přiměřené. Vzhledem k tomu, že to není stanoveno žádným předpisem, šlo o správní uvážení, které ovšem nemůže být bezbřehé. Městský soud toto uvážení nehodnotil v mezích nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 361/2000. Výsledkem stěžovatele i lesníků mohl správní orgán zjistit, že výše škody není ani tak závislá na množství krmení na vnadišti, ale na množství černé zvěře v honitbě. Nadměrným zakrmováním lze totiž dosáhnout zvýšení počtu černé zvěře v honitbě, se současným poklesem stavu v okolních honitbách. To správní orgán nezjišťoval. Dalším důkazem nadměrného množství krmiva je, že na vnadišti hnije či plesniví, což nebylo zjištěno.

(11) Třebaže stěžovatel v žalobě výslovně nenapadl výši pokuty, považuje za pochybení městského soudu, že tuto otázku ponechal bez povšimnutí. Pokud volná úvaha správního orgánu neměla potřebný skutkový základ, nemohly být ani dostatečné podklady k vyměření pokuty (k tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 123/2009).

(12) Ze všech těchto důvodů požaduje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

(13) Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil souhlas vlastníka lesa za nerozhodný, protože důvodem uložení pokuty bylo ohrožení životního prostředí, jehož ochrana je veřejným zájmem. Ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIZP nechrání před ohrožením a poškozením vlastníky lesa, ale les jako složku životního prostředí. Kromě toho není jasné, zda má stěžovatel na mysli souhlas vlastníka lesa, nebo povolující správní akt, který tu není. Stěžovatel nijak nedokládá, že by škody na lese jako složce životního prostředí byly nižší než škody, jimž zabránil na polních plodinách. Porovnání těchto škod ani nebylo předmětem řízení, zákon ostatně ani nestanoví prioritu jedné škod vůči druhým. Pokud jde o vyjádření míry užitého množství krmiva, nasvědčuje nadměrnému množství to, že zůstávalo na místech zčásti nespotřebováno a na ploše několika set metrů čtverečních tvořilo vrstvu 5 - 10 cm vysokou, v důsledku čehož docházelo k dlouhodobému poškozování stromů ohryzem a čerstvým loupáním kůry, lesní půda byla rozbahněná a rozrytá, bez vegetace či s nitrofilní vegetací. Důsledkem množství krmiva nastal poruchový stav, což městský soud řádně vyhodnotil. Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že kasační stížnost se opírá o jiné důvody než žaloba. Závěrem odkazuje na důvody svého rozhodnutí s tím, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

(14) 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, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

(15) Žalovaný upozorňuje, že důvody kasační stížnosti překračují rozsah předchozí žaloby. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, ač tak učinit mohl. Tato nepřípustnost se týká i jednotlivých kasačních důvodů. V daném případě kasační stížnost nad rámec žaloby poukazuje na širší okruh rozhodných právních předpisů; v tom ovšem navazuje na argumenty uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku. Kasační stížnost směřuje proti němu, což zčásti vytváří prostor pro uplatnění kasačních námitek neobsažených v žalobě. Žalobou byl mj. vytykán nedostatečně zjištěný skutečný stav věci, neprovedení navržených důkazů, neprovedení výslechu stěžovatele, schválení vnadišť vlastníkem, nevysvětlení pojmů, které jsou základem deliktu, nezjištění existence zavinění. Kasační stížnost se v tom se žalobou ve velké míře shoduje, pouze je v ní poprvé tvrzeno, že a které osoby měly být ve správním řízení vyslechnuty, případně že měl být proveden znalecký posudek, že měla být vážena míra následků deliktu při porovnání s újmou způsobenou neregulováním množství černé zvěře včetně hodnocení stavu krajní nouze, že mělo být váženo vyvinění v důsledku souhlasu vlastníka lesa se zakládáním vnadišť, a nakonec nedostatek příčinné souvislosti mezi existencí vnadišť a poškozením stromů způsobem neodpovídajícím běžnému chování černé zvěře. Kasační stížnost tedy obsahuje námitky, které jsou z důvodů § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné, a kasační soud se jimi nemůže zabývat. Kasační stížnost ovšem obsahuje i důvody přípustné a v jejich rámci bude kasační stížnost posuzována.

(16) Důvodnost přípustných kasačních námitek pak zdejší soud posoudil v mezích § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je v určité míře důvodná. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

pokračování

(17) Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz).

(18) Stěžovatel v kasační stížnosti předesílá, že jí mj. podává i pro kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž cituje znění tohoto ustanovení, aniž by ovšem specifikoval, zda rozsudek považuje za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, či pro nedostatek důvodů a v čem tyto vady spatřuje. To není překážkou přezkumu, neboť k nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Přitom vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 7, a další). V daném případě ovšem kasační soud neshledal, že by napadený rozsudek městského soudu byl nesrozumitelným, že by odůvodnění nebylo oporou výroku, či že by byla opomenuta některá ze žalobních námitek. Nesouhlas stěžovatele se závěry vyslovenými v důvodech rozsudku směřuje ke kasačnímu důvodu podle § 103 písm. a) s. ř. s., o němž bude pojednáno níže.

(19) Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v sobě zahrnuje i jiné vady řízení před soudem, mohly-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Zde stěžovatel poukazuje na postup soudu, který se nad rámec žaloby nezabýval výší uložené pokuty. Přitom v žalobě skutečně její výši nenapadl; ostatně v žalobě tvrdil, že se sankcionovaného správního deliktu vůbec nedopustil.

(20) Krajský soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. napadené správní rozhodnutí přezkoumává v mezích žalobních bodů; přezkum tedy stojí na zásadě dispoziční. Mimo rámec žalobních bodů soud podle § 76 odst. 1 písm. a), odst. 2 s. ř. s. přihlíží jen k závažným vadám, jako je nepřezkoumatelnost či nicotnost správního rozhodnutí (k tomu srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se nezabýval kritérii pro určení výše pokuty stanovenými v § 5 odst. 1 zákona o ČIŽP. Stejně tak moderovat nepřiměřenou výši pokuty by krajský soud mohl jen na návrh žalobce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), jenž ovšem podán nebyl.

(21) Stěžovatelův odkaz na rozsudek tohoto soudu sp. zn. 4 Ads 123/2009 je nepřipadný. Stěžovatelem tvrzený nedostatek skutkového základu pro volné uvážení o pokutě za správní delikt lze ovšem chápat jako výtku proti úplnosti zjištěného skutečného stavu věci správním orgánem spadající pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jehož důvodnost bude rovněž dále posuzována.

(22) Ve vztahu ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je však třeba uzavřít, že naplněn nebyl.

(23) Pro posouzení důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. je třeba uvést rozhodné skutečnosti ze správního spisu.

(24) Dne 24. 6. 2011 Oblastní inspektorát ČIŽP v Hradci Králové oznámil zahájení kontroly vztahující se k nadměrným škodám v honitbě „Církevní“, a to na den 13. 7. 2011 na Městském úřadu Hlinsko. Oznámení bylo doručeno stěžovateli, který se z jednání omluvil z důvodů pracovní neschopnosti a navrhl přeložení na pozdější termín, aby se mohl zúčastnit. Termín pak byl změněn na 6. 9. 2011, stěžovatel se opět omluvil s tím, že jeho léčení potrvá několik dalších týdnů, ovšem že se chce jednání zúčastnit, a proto navrhuje jeho odročení. ČIŽP na to reagovala sdělením, že odročení není žádoucí, neboť v zimním období nebude možné objektivní posouzení z důvodů změny klimatických podmínek. To stěžovatele vedlo k podání námítky podjatosti. Kontrola byla provedena dne 6. 9. 2011 a kromě dvou pracovníků inspekce se jí zúčastnili i lesní správce a revírník za Lesy ČR. V protokole jsou podrobně popisovány škody zjištěné v jednotlivých porostních skupinách v červnu 2011 s konstatováním shodného stavu při této kontrole včetně vyjádření pracovníků Lesů ČR o souhlasu s existencí vnaďišť v minulosti včetně opakovaného upozornění uživateli honitby na nevhodné vnaďení a vysoký stav jelení zvěře v honitbě. Konstatováno je i sdělení těchto pracovníků, že v roce 2009 byla na vnaďišť navedena vyšší vrstva nakvašené kukuřice. V závěru protokolu je uveden shodný názor přítomných o negativním ovlivnění stanovištních podmínek lesního ekosystému nadměrným vnaďením prováděným nepřipustným způsobem v rozporu s § 13 odst. 1 lesního zákona. K protokolu je připojena fotodokumentace pořízená téhož dne.

(25) Nato bylo se stěžovatelem jako s uživatelem honitby zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty a byla mu stanovena lhůta 15 dnů k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Podotknout je třeba, že současně a v témže spise bylo vedeno i řízení ve věci zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě, přičemž podaná vyjádření se ve vztahu k oběma řízením často prolínají. Stěžovatel ve stanovené lhůtě polemizoval s účinností výzvy zasláné mu shodně s rozhodnutím o jeho námítce podjatosti a proti výzvě i rozhodnutí o námítce se odvolal. Následně zaslal věcné vyjádření, v němž popřel poškození lesní půdy i provádění nestandardního vnaďení, které ostatně není nijak upraveno, v dalším podání namítl protiprávnost kontroly prováděné za jeho nepřítomnosti a odmítl jakékoliv své protiprávní jednání. Po zamítnutí podaných odvolání stěžovatel pokračoval stížností a novou námítkou podjatosti. Do řízení se jako účastníci ohlásili K. B. a Mgr. M. E. s tvrzením, že se jich obě řízení dotýkají, neboť na základě smlouvy s uživatelem honitby v ní vykonávají právo myslivosti včetně vnaďení; ČIŽP rozhodla, že K. B. je účastníkem řízení ve věci zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě, o ostatním účastenství postupně rozhodla negativně.

(26) Spis obsahuje smlouvu o nájmu honitby „Církevní“ uzavřenou mezi Lesy ČR, s. p., a stěžovatelem dne 12. 5. 2003 včetně dodatku č. 1 ze dne 9. 11. 2004. V části VII bod 1 smlouvy je mj. uvedeno, že zařízení pro příkrmování zvěře (ve výčtu jsou uvedena i vnaďišť) může nájemce budovat pouze se souhlasem pronajímatele, podle bodu XIII této smlouvy se souhlas uděluje zásadně písemně, přičemž jakákoliv jiná vyjádření a stanoviska pronajímatele nesplňující podmínku písemnosti nevyvolávají právní účinky. Dále spis obsahuje rozhodnutí o uznání honitby „Církevní“ ze dne 3. 3. 2003, včetně seznamu mysliveckých zařízení a návrhu plánu mysliveckého záměru v této honitbě.

(27) Spis obsahuje záznam z řízení o uložení zákazu vnaďení a uložení opatření k nápravě ze dne 18. 4. 2012 mj. o tom, že dne 17. 4. 2012 navštívili inspektoři K. B. v bydlíšti a zjistili od něho, že má od uživatele honitby povolenku k lovu a že o návozu velkého objemu kukuřice ví jen to, že k němu došlo jednou v minulosti ze strany myslivců z USA.

pokračování

(28) Stěžovateli jako účastníkovi řízení byla usnesením ze dne 27. 4. 2012 stanovena lhůta 10 dnů k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel reagoval námitkou podjatosti a návrhem na delegaci, přičemž správnímu orgánu vytkl, že přehlíží jeho návrhy důkazů a zejména jeho vlastní výpověď. K jednání se sice pro špatný zdravotní stav nemohl dostavit, ale mohl být vyslechnut v místě bydliště, stejně tak měli být řádně vyslechnuti pan B. a pan E. Ke své odpovědnosti se vyjádřil negativně.

(29) Nato bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o uložení pokuty. V něm je mimo popisu skutkového stavu zjištěného kontrolou odkaz na vyjádření pracovníků lesního závodu Nasavrky o nevhodném způsobu vnazení a závěr, že je zřejmé, že nestandardním vnazením došlo k negativnímu ovlivnění lesního ekosystému. Nadbytečně a obsáhle jsou znovu popisovány návrhy na vstup výše uvedených osob do řízení, námitky podjatosti a rozhodnutí o těchto návrzích. Odpovědnost uživatele honitby je v závěru rozhodnutí vztahována k § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a výše pokuty je zdůvodněna poukazem na rozsah škod, umístění některých vnaďišť ve II. a III. zóně CHKO a na druhé straně maloplochým charakterem vnaďišť s omezeným lokálním dopadem na lesní ekosystémy. Podané odvolání bylo pouze vznesením nesouhlasu s rozhodnutím s tím, že bude doplněno po zlepšení zdravotního stavu. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí označil za nesporné zjištění používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa a výši pokuty označil za přiměřenou a řádně zdůvodněnou.

(30) Posouzení důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. je v daném případě provázáno a vychází z následující rozhodné právní úpravy.

(31) Stěžovatel byl postižen pro správní delikt podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, jehož se dopustí fyzická nebo právnická osoba, která svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používá lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Správní orgány označily za porušené povinnosti stanovené v § 11 odst. 1, 4 lesního zákona. Tato ustanovení ukládají komukoliv počínat si tak, aby nedocházelo k poškození lesa, a zapovídají užití lesních pozemků bez povolení k jiným účelům. Ochrana lesních pozemků je pak upravena v § 13 odst. 1 lesního zákona. Krajský soud shodně se správními orgány dovodil odpovědnost stěžovatele poukazem na § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti, podle něhož je uživatel honitby povinen hradit škodu způsobenou v honitbě při provozování myslivosti a na honebních pozemcích. K tomu odkázal i na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 521/16.

(32) Jak správní orgány, tak i krajský soud tedy odpovědnost stěžovatele za správní delikt vážou k odpovědnosti za škody plynoucí z § 52 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti. Odpovědnost uživatele honitby podle tohoto ustanovení je odpovědností objektivní a stíhá jej bez ohledu na to, zda škody vznikly běžným výkonem myslivecké činnosti či činností excesivní. Odpovědnost za škodu ovšem neznamená automaticky i odpovědnost za správní delikt. Úvaha žalovaného i krajského soudu je v tomto směru nesprávná.

(33) Stěžovatel byl postižen za delikt spočívající v jeho **konání nebo opomenutí** při neoprávněném užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů s důsledkem ohrožení či poškození životního prostředí. Dokonce již za předchozí právní úpravy, která u tohoto deliktu výslovně nepředpokládala konání či opomenutí, vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2004, č. j. 5 A 42/2002 - 43, publ. pod č. 846/2006 Sb. NSS, že „(p)*ředpokladem vzniku deliktní odpovědnosti podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, je protiprávní činnost, v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsobu uvedenými pod písmeny a) – d). Takové činnosti se nepochybně*

může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný dovozoval odpovědnost žalobce bez dalšího toliko z odpovědnosti žalobce za stav majetku a za způsob hospodaření s ním a z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod, a učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelem pro nedostatek důvodů.“. Obdobně se vyslovil i rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007 - 141, publ. pod č. 1727/2008 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení „(u)stanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (účinnost od 17. 8. 2008), ve slovech „svoji činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí. Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.“. Tím spíše po novele zákona o ČIŽP, která výslovně stanoví, že daného správního deliktu se lze dopustit jednáním nebo opomenutím, nelze dovozovat, že byl naplněn jen tím, že nastala škoda, za niž je někdo podle § 52 zákona o myslivosti odpovědný (pozn. NSS: zákonodárce v novele užil pojmu „jednání“ zjevně ve významu „konání“). K naplnění skutkové podstaty deliktu a k vyvození odpovědnosti za něj tak musí být prokázáno nejen neoprávněné užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkce lesu spojené s ohrožením či poškozením životního prostředí v lese, ale současně i konání či opomenutí delikventa, v jehož důsledku protiprávní stav nastal.

(34) V daném případě se však správní orgány soustředily zejména na tyto následky, které lze považovat za dostatečně zdokumentované, nikoliv ovšem na prokázání odpovědnosti stěžovatele jako uživatele honitby, tedy na to, v čem spočívalo jeho deliktní konání nebo opomenutí.

(35) Správní orgán I. stupně ve vymezení skutku uvedl, že uživatel honitby vnařil zvěř na vnařistích nestandardním způsobem a totéž umožnil jiným osobám, přičemž nestandardnost měla spočívat v nepřípustném způsobu nasypání nadměrného množství jadrného krmiva na lesní půdu mezi stromy. Není podstatné, že zákon nikde nevymezuje pojem „vnařisté“. Tento pojem lze zaznamenat ve stěžovatelem označené metodické instrukci Ministerstva životního prostředí č. 5/2011, ZP 22/11 a dále např. v řadě nařízení zřizujících přírodní rezervace. Je mnoho pojmů nevymezených zákonem, které jsou určitým nepochybným způsobem vnímány. Vnařisté pak lze nejspíše chápat jako myslivecké zařízení sloužící k příkrmování zvěře za účelem usnadnění jejího lovu. Skutečnost, že jsou obvykle určena černé zvěři, neznamená, že nepřitahují i jinou zvěř, která se tak podílí na škodách v jejím okolí (v rozhodnutí správního orgánu jsou konstatovány stopy jelení, srnčí a černé zvěře). Ostatně kasační námitka o chování černé zvěře na vnařistích a v jejich okolí je námitkou poprvé uplatněnou až v kasační stížnosti, a tudíž nepřípustnou. Stejně tak nelze stěžovateli přisvědčit v názoru, že není-li stanoven standardní a přípustný způsob vnařování, nelze stavět rozhodnutí na tom, že užitý způsob byl nestandardní a nepřípustný. Lesní pozemky, na nichž došlo ke škodám, byly současně honitbou, tedy je na nich přípustný výkon myslivosti. Myslivost je nepochybně spojena i se škodami způsobenými zvěří, ostatně proto zákon upravuje odpovědnost za tyto škody. Za standardní způsob zakládání vnařistí by bylo možno považovat postup, při němž dochází k naplnění předpokládaného účelu při současné eliminaci neúměrných škod. Je ovšem pravdou, že správní orgán úvahu o nepřípustnosti a nestandardnosti postupu při zakládání vnařistí v daném případě v rozhodnutí neuvedl, což je na újmu jeho řádného odůvodnění (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2014 Sb., správní řád), a tím i jeho přesvědčivosti. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl vlastní úvahu o postupu odporujícím péči řádného hospodáře obvyklé v dané honitbě, jíž by bylo lze obecně rovněž přitakat.

(36) Důvodná je ale stěžovatelova námitka o absenci prokázání jeho odpovědnosti za delikt, tedy jeho konání či opomenutí. Správní rozhodnutí I. stupně ve výroku uvádí, že se uživatel honitby daného jednání dopustil zčásti sám, zčásti protiprávní jednání umožnil jiným osobám.

pokračování

K prokázání tohoto tvrzení ovšem rozhodnutí obsahuje jen poukaz na vyjádření pracovníků lesní správy, že v roce 2009 byla na rozhodná místa navezena nakvašená kukuřice, a zjištění, že se tam stále nachází. Spis pak obsahuje pouze toto obecné vyjádření obsažené v protokole o kontrole a dále záznam o vyjádření K. B. v jiném správním řízení, že v minulosti byla na vnařiště navezena kukuřice myslivci z USA. Takové podklady rozhodně nejsou dostatečné pro závěr, že k naplnění skutkové podstaty daného deliktu došlo jednáním stěžovatele; on sám popřel, že by se na dané situaci jakkoliv podílel. Na tom, že se jednalo jeho vlastní konání, však zčásti stojí výrok správního rozhodnutí. Opomenutí z jeho strany sice vyloučeno není, nicméně rozhodnutí nekonkretizuje, v čem mělo spočívat a o jaké důkazy se takový závěr opírá.

(37) Správní rozhodnutí musí stát na podkladech opatřených v souladu s § 50 a § 51 správního řádu. Účastníci řízení mají sice podle 36 odst. 1 správního řádu právo navrhnout důkazy a podle § 52 správního řádu dokonce i povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, správní orgán jimi ovšem není vázán. Neprovedení navržených důkazů správním orgánem je možné pouze tehdy, jsou-li ve vztahu k předmětu řízení nepotřebné nebo nadbytečné, nebo když nejsou způsobilé prokázat rozhodné skutečnosti - tedy v případě deliktu za situace, že má jeho skutkovou podstatu i odpovědnost delikventa dostatečně prokázanou jinak; tak tomu v daném případě nebylo.

(38) Stěžovatel správnímu orgánu rovněž žalobou vytýkal, že nebylo vyhověno jeho požadavku, aby byl v řízení vyslechnut, krajskému soudu pak, že jeho výslech považoval za nadbytečný. Podle § 36 odst. 2 správního řádu má účastník řízení právo vyjádřit v řízení své stanovisko, podle odst. 3 téhož ustanovení mu musí být dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. K tomu byl stěžovatel správním orgánem vyzván písemně. V případě odpovědnosti vyvozované vůči fyzické osobě by bylo jistě vhodnější osobní vyjádření účastníka řízení k věci před správním orgánem, neboť to by mohlo být spojeno s kladením dotazů na vznik zjištěného skutkového stavu. Komplikací zde ovšem byl zdravotní stav stěžovatele, který mu neumožnil osobní účast při úkonech správního orgánu. Není sice vyloučeno, aby byl stěžovatel slyšen u sebe doma, není to však pravidlem, a téhož výsledku (vyjádření k věci) bylo možno dosáhnout i písemně. K písemnému vyjádření stěžovatel možnost měl a je věcí jeho úvahy, do jaké míry tuto možnost využil. Byť je při zahájení řízení o uložení sankce přirozené, že účastník řízení obvinění vyvrací, není k tomu povinen; je věcí správního orgánu, aby mu delikt prokázal. Stejně tak nedoplnění odvolání k výzvě má význam v tom, že se účastník řízení připraví o vymezení rámce přezkumu konkrétními důvody (§ 89 odst. 2 správního řádu). Argumentaci stěžovatele o porušení jeho procesních práv proto kasační soud nepřisvědčil.

(39) I přes neúspěšnost některých kasačních tvrzení je zřejmé, že kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a, b) s. ř. s. naplněny byly. Správní orgány neměly dostatek podkladů pro závěr o tom, že škodlivý stav nastal v důsledku konání či opomenutí stěžovatele, a městský soud měl pro tyto nedostatky rozhodnutí žalovaného zrušit. Právní úvaha o naplnění skutkové podstaty správního deliktu stojící na existenci rušivého stavu a jeho důsledcích pouze ve spojitosti s odpovědností uživatele za škody způsobené výkonem myslivosti rovněž neobstojí. Zjištěné nedostatky pak jsou spojeny zejména s řízením před správním orgánem I. stupně.

(40) Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Podle odst. 2 písm. a) téhož ustanovení současně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně, neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody. Věc se za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací žalovanému k dalšímu řízení, při němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

(41) Za situace, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech soudního řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

(42) Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

(43) Stěžovatel zaplatil za žalobu soudní poplatek ve výši 3000 Kč, za podání kasační stížnosti ve výši 5000 Kč; celkem za soudní poplatky 8000 Kč. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v řízení před městským soudem stěžovatel zaplatil další soudní poplatek ve výši 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku; o této částce však již bylo pravomocně rozhodnuto usnesením městského soudu ze dne 8. 4. 2013, č. j. 5 A 187/2012 - 39. V řízení před městským soudem i v kasačním řízení byl stěžovatel zastoupen advokátem (v řízení před městským soudem JUDr. Miroslavem Enžlem, v řízení před Nejvyšším správním soudem JUDr. Jiřím Teryngelem). V řízení před městským soudem byly učiněny dva úkony právní služby, a to převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a sepsání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. V kasačním řízení byly učiněny rovněž dva úkony právní služby, a to převzetí a příprava věci a sepsání kasační stížnosti. Celkem se jedná o čtyři úkony právní služby po 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Účelně vynaložené náklady dále tvoří částka ve výši 4 x 300 Kč, představující náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy za úkony náleží částka 13 600 Kč. Oba zástupci stěžovatele jsou plátcí DPH, proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2856 Kč. Náklady celkem tak činí částku 24 456 Kč. Žalovanému proto bylo uloženo uhradit stěžovateli tuto částku v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. listopadu 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu