



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Rybářství Kolář, a.s.**, IČ 49967720, se sídlem Písečné 1, zast. JUDr. Boženou Kristiánovou, advokátkou, se sídlem Leopolda Pokorného 48/37, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2017, č. j. KUJI/64882/2017/Slo, OŽPZ/968/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 7. 2019, č. j. 62 A 274/2017 - 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2017, č. j. KUJI/64882/2017/Slo, OŽPZ/968/2017, změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Třebíč (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 2. 2017, sp. zn. OŽP 11653/17 – SPIS 5428/2016/Eu/25, tak, že vydal souhlas podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), k zásahu do významného krajinného prvku rybník spočívajícímu v chovu ryb, který byl spojen s aplikací závadných látek na rybníku Kojatský (parc. č. 24/1, 24/2, 24/3, 24/4, 24/5 a 24/6 v k. ú. Kojatín), konkrétně: hospodaření na 1-2 horka, nasazená obsádka KO (200.000 ks/rybník) na K1, plůdek kmen KPI, nebo K1 (5.000 ks/rybník), doplňkové Am0, Ca0, krmení 1.500 kg/ha, chlěvská mrva 400 kg/ha jako horní startovací dávka, aplikace páleného vápna 300 kg/ha. Souhlas byl napadeným rozhodnutím udělen za předpokladu, že 1) v cyklu rybářského hospodaření nebudou bezprostředně po sobě následovat dva dvouhorkové cykly a 2) candát (Ca0) bude při dvouhorkovém hospodaření nasazován až druhým rokem.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 7. 2019, č. j. 62 A 274/2017 - 71, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Konstatoval, že v posuzovaném případě závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK neslouží jako podklad k vydání meritorního rozhodnutí v jiném řízení (podle § 39 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), není proto stanoviskem podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nýbrž je samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku (rybníku) či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Odmítl také tvrzení žalobkyně, že v době rozhodování žalovaného disponovala platným rozhodnutím o chovu ryb v rybníku Kojatský, jelikož jí bylo prodlouženo toliko povolení k nakládání s vodami.

[3] Krajský soud ve shodě s žalovaným dále konstatoval, že při posuzování vlivů vnášení závadných látek do významného krajinného prvku - rybník je potřeba v zájmu zachování jeho ekologické stability zohlednit také možné dopady na živočichy zde žijící, zvláště pak na zvláště chráněné druhy. Orgán ochrany přírody je současně oprávněn stanovit v rozhodnutí podle § 4 odst. 2 ZOPK takové podmínky, za kterých je zásah do významného krajinného prvku povolen a které povedou k ochraně přírodní rovnováhy v krajině. Nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že žalovaný předmětnými podmínkami doplnil řízení v takovém rozsahu, že nahradil prvoinstanční řízení a zbavil tak žalobkyni práva na odvolání. Podle krajského soudu žalobkyni nebyly napadeným rozhodnutím uloženy dvě nové povinnosti, žalovaný totiž pouze změnil již uložené podmínky souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku - rybníku, jak ostatně ZOPK předpokládá.

[4] Následně krajský soud přisvědčil žalobkyni, že napadené rozhodnutí vyznívá značně nepřehledně a obsahuje také některé nadbytečné části. V části „R“ napadeného rozhodnutí však žalovaný své závěry řádně odůvodnil a v části „S“ dostatečně důkladně vypořádal veškeré odvolací námitky žalobkyně. Krajský soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné.

[5] Ohledně namítaných procesních pochybení správního orgánu I. stupně a žalovaného krajský soud uvedl následující závěry. Ačkoli správní orgán I. stupně nevyzval všechny účastníky řízení, aby se seznámili s podklady pro vydání rozhodnutí, tuto vadu napravil v odvolacím řízení žalovaný. Dále konstatoval, že pokud žalovaný nepozval všechny účastníky na jednání konané dne 18. 4. 2017 a nevyhotovil protokol z tohoto jednání, porušil § 49 správního řádu, tato vada řízení však neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož na jednání doplněné vyhodnocení výlovů na rybnících žalobkyně nemělo pro rozhodnutí žalovaného význam. Pokud žalovaný nepostupoval v souladu s § 19 a násl. správního řádu, nejedná se ani tehdy o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně totiž požadavky správních orgánů obdržela (fakticky jí byly doručeny), porozuměla jim a následně jim vyhověla, aniž by ve správním řízení na nesprávné doručování poukazovala. Žalovaný současně správně vycházel ze znaleckého posudku vyhotoveného Mgr. J. M., který se vztahoval k několika rybníkům, pokud konkrétně zhodnotil také rybník Kojatský. Žalobkyně byla nadto řádně vyzvána, aby se s předmětným znaleckým posudkem seznámila, a měla tak možnost se k němu vyjádřit. Podle krajského soudu nemělo vliv na rozhodnutí žalovaného ani nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu, jelikož k obraně žalobkyně proti nečinnosti slouží § 80 správního řádu. K námitce žalobkyně, že žalovaný měl řízení rozdělit na řízení o žádosti pro krmiva rostlinného původu a na řízení o žádosti pro hnojiva a medikace, krajský soud konstatoval, že v nyní posuzovaném případě žalovaný vedl řízení podle § 4 odst. 2 ZOPK, přičemž příkrmování ryb krmivy rostlinného původu nevyžaduje řízení o výjimce podle § 39 vodního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[6] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a současně krajský soud nesprávně posoudil povahu řízení podle § 4 odst. 2 ZOPK. Stěžovatelka měla v úmyslu v rámci hospodaření na rybníku Kojatský krmit ryby a tím vnášet do významného krajinného prvku - rybník závadné látky. V souladu s § 4 odst. 2 ZOPK proto žádala správní orgán prvního stupně o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku rybník, které by následně sloužilo jako podklad pro vydání rozhodnutí podle § 39 odst. 7 vodního zákona. Správní orgán I. stupně měl tedy podle stěžovatelky vydat souhlas se zásahem do významného krajinného prvku spočívajícím v aplikaci závadných látek při chovu ryb, a to ve formě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Žalovaný však vydal rozhodnutí, o které stěžovatelka vůbec nežádala, přičemž ve vztahu k rozhodování o velikosti obsádek či manipulace s vodou žalovaný ani nezahájil řízení. Velikost a složení obsádek současně může orgán ochrany přírody regulovat pouze v případě žádosti o nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

[7] Stěžovatelka následně doplnila, že v době podání předmětné žádosti již platným povolením k chovu ryb disponovala, žalovaný navíc v rozhodnutí stanovil podmínky, které se netýkají předmětu žádosti, ale zcela mění záměr stěžovatelky. Těmito podmínkami žalovaný současně stěžovatelce uložil nové povinnosti, proti kterým se však již nemohla bránit odvoláním. Stěžovatelka dále namítla, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku nelze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné živočichy. Pokud by se totiž v rybníce Kojatský nacházely zvláště chráněné druhy, bylo by v takovém případě namísto žádat o výjimku k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů v souvislosti s aplikací závadných látek podle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) ZOPK, přičemž v této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 - 44. Žalovaný však takovou povinnost stěžovatelce v rozhodnutí neuložil.

[8] Stěžovatelka dále zopakovala již v žalobě namítaná procesní pochybení a konstatovala, že jejich vysoký počet sám o sobě působí nezákonnost rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně. Stěžovatelka současně v rámci správního řízení neměla k dispozici legitimní prostředky obrany, přičemž její jedinou možností bylo obrátit se na soud. Následně zdůraznila, že rozhodnutí žalované je nesrozumitelné, nepřehledné a nevyplývá z něj, na základě jakých skutečností dospěl k uvedeným závěrům. Stěžovatelka uzavřela, že ve vztahu ke krmivům rostlinného původu měl žalovaný vydat souhlas podle § 4 odst. 2 ZOPK, přičemž ohledně ostatních závadných látek měl vést řízení o závazném stanovisku, které by následně sloužilo jako podklad pro rozhodnutí podle § 39 odst. 7 vodního zákona.

[9] Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatelka navrhla, aby napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Dále konstatoval, že v posuzovaném případě nepostačuje povolení vodoprávního úřadu např. k chovu ryb, ale že je potřeba hospodaření stěžovatelky na rybníku Kojatský posoudit postupem podle § 4 odst. 2 ZOPK. Rybářské hospodaření se přitom skládá z několika na sebe těsně navazujících součástí, kdy základem a určujícím faktorem je právě rybí osádka. Podle žalovaného tak nelze posuzovat zásah do významného krajinného prvku - rybník jen ve vztahu k závadným látkám. Následně zdůraznil, že podstatou řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny není zamezovat rybářskému hospodaření, ale regulovat jej do ekologicky přijatelné intenzity.

[11] Žalovaný dále připustil, že stěžovatelka žádost o závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK nadepsala tak, že vydané závazné stanovisko má sloužit jako podklad pro rozhodnutí vodoprávního úřadu o výjimce podle § 39 odst. 7 vodního zákona. Dodal však, že v obsahu žádosti jsou popsány i další komponenty rybářského hospodaření. Správní orgány proto správně posuzovaly žádost podle jejího obsahu, tj. posuzovaly rybářské hospodaření jako celek. Stěžovatelka přitom v kasační stížnosti připouští, že za určitých okolností může orgán ochrany přírody zasahovat do rybích obsádek, zatímco na jiném místě tento závěr popírá s odkazem na tvrzené platné povolení k chovu ryb.

[12] Žalovaný dodal, že i za situace, kdy by mělo být vedeno řízení pouze o tzv. závadných látkách podle vodního zákona, musel by orgán ochrany přírody vést formální správní řízení a vydat správní rozhodnutí. Ve vztahu k souhlasu uděleného orgánem ochrany přírody a rozhodnutí vodoprávního úřadu totiž nejde o subsumpci těchto aktů, ale o řetězení na sebe navazujících rozhodnutí. Subsumpční závislost správních aktů současně může stanovit jen zákon, nikoli názor správních orgánů či dokonce vůle účastníků řízení. Zákon o vodách však o skutečnosti, že správní akty vydávané orgány ochrany přírody by vodoprávnímu úřadu měly sloužit jako závazná stanoviska, nic nestanoví.

[13] Žalovaný dále odmítl námitku stěžovatelky, že při rozhodování o zásahu do významného krajinného prvku - rybník nelze zohlednit přítomnost zvláště chráněných živočichů. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 - 44, a ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472, totiž vyplývá, že řízení podle § 4 odst. 2 a § 56 ZOPK jsou samostatná, na sobě nezávislá a vzájemně se nepodmiňující, přičemž mají současně odlišný předmět zkoumání. Na jedné straně se jedná o vliv na významný krajinný prvek, především jeho ekologickou stabilitu, a na straně druhé o poměrování zákazů při ochraně zvláště chráněných druhů vzhledem k veřejnému zájmu na zásahu do významného krajinného prvku. Ze zákona o ochraně přírody a krajiny ani z předmětných rozsudků však nevyplývá, že by zvláště chráněné druhy nebyly součástí významného krajinného prvku nebo že by při posuzování zásahu měly být zvláště chráněné druhy živočichů „vynechány“.

[14] K námitkám stěžovatelky stran procesních pochybení žalovaný uvedl, že jejich mnohost nemůže sama o sobě způsobovat nezákonnost rozhodnutí. Následně se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka mohla procesní vady namítat již v průběhu odvolacího správního řízení. K námitce uložení nové povinnosti změnou podmínek rozhodnutí žalovaný doplnil, že podmínky stanovené v jeho rozhodnutí nelze považovat za nové povinnosti, nýbrž za opatření, jejichž realizací se záměr stěžovatelky dostane do zákonných mezí. V nyní posuzovaném případě mají pozměněné podmínky současně jednoznačně zmírňující ráz.

[15] Nejvyššímu správnímu soudu proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanoveními § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle těchto ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, nebo vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[18] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem odkazuje na své závěry týkající se obdobných sporných otázek a totožných účastníků řízení formulované již v rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 4 As 303/2019 - 38, ze kterých při posuzování této věci vycházel.

[20] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). V nyní posuzovaném případě je však zřejmé, že se krajský soud řádně vypořádal se všemi stěžejními námitkami stěžovatelky a svůj rozsudek dostatečně odůvodnil.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že se krajský soud nezabýval námitkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Tuto námitku soud vypořádal v bodu 19. na str. 4 rozsudku, když uvedl: „*Materiálně je tedy v nyní posuzované věci třeba na závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK nablížet jako na rozhodnutí podle § 67 správního řádu, kterým orgán ochrany přírody stanovením podmínek koriguje zásahy do významného krajinného prvku – rybníku. Žalovaný tak disponoval pravomocí k vydání napadeného rozhodnutí, a to tak není nicotné.*“

[22] Stěžovatelka dále namítla, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK slouží jako podklad pro rozhodnutí podle § 39 vodního zákona, a proto má být vydáno ve formě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Podle § 4 odst. 2 ZOPK jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

[23] Podle § 90 odst. 1 ZOPK jsou souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu závazným stanoviskem podle správního řádu.

[24] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu představuje závazný podklad pro meritorní rozhodnutí vydávané ve správním řízení.

[25] Nejvyšší správní soud se již dříve ve své judikatuře zabýval možnými formami závazného stanoviska, přičemž konstatoval, že ačkoliv správní řád z roku 2004 zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu od závazného stanoviska vydaného podle § 149 téhož zákona. Kterou formu má konkrétní závazné stanovisko mít, je dále upraveno v jednotlivých tzv. složkových zákonech (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

[26] Rozlišovacím hlediskem pro stanovení formy závazného stanoviska je, zda toto samostatně, nezávisle na případném dalším úkonu závazně upravuje právní poměry adresátů, či nikoliv. V posuzovaném případě je konkrétním složkovým zákonem, který by měl specifikovat formu závazného stanoviska, zákon o ochraně přírody a krajiny. Klíčovým ustanovením je v tomto případě výše citovaný § 90 ZOPK, které stanovuje podmínku „podkladu rozhodnutí“. Tedy v případech, kdy souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebudou podkladem pro rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, resp. nebude následovat rozhodnutí podle jiného zákona, bude orgán ochrany přírody vydávat souhlasy a závazná stanoviska formou samostatného rozhodnutí.

[27] Podle § 39 odst. 1 vodního zákona jsou závadné látky takové, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Každý, kdo zachází se závadnými látkami, je povinen učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrožily jejich prostředí. Podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona vodoprávní úřad může při použití závadných látek povolit výjimku, nejde-li o ropné látky, a to v nezbytně nutné míře, na omezenou dobu a za předpokladu, že jich bude použito ke krmení ryb.

[28] Stěžovatelka hospodaří na rybníku Kojatský, přičemž jejím záměrem je používat při svém hospodaření závadné látky. Rybník jakožto významný krajinný prvek podléhá ochraně v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny, a současně jakožto vodní dílo, do kterého obecně nemohou být vypouštěny závadné látky, podléhá ochraně v rámci vodního zákona. Jak však plyne z dikce § 39 odst. 7 vodního zákona, pro udělení výjimky ze zákazu vypouštění odpadních látek není třeba závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 ZOPK.

[29] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému přisvědčil krajskému soudu, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK neslouží v posuzované věci jako podklad rozhodnutí o výjimce podle § 39 odst. 7 vodního zákona. Rozhodnutí žalovaného tedy není závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu ve spojení s § 90 ZOPK, nýbrž je samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku - rybníku či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce.

[30] Vzhledem k výše uvedenému nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že žalovanému nesvědčí uvážení, zda vydá závazné stanovisko, a že se měl řídit žádostí stěžovatelky, která výslovně žádala o vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 ZOPK k žádosti o výjimku ke krmení ryb podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona. Naopak žalovaný v souladu s § 37

pokračování

odst. 1 správního řádu správně posuzoval žádost podle jejího obsahu. Záměr stěžovatelky totiž obsahuje také aspekty, které jdou nad rámec povolení výjimky podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona (např. používání organických hnojiv, která výše uvedené výjimce nepodléhají). Žalovaný tedy správně s přihlédnutím k obsahu žádosti posuzoval rybářské hospodaření stěžovatelky jako celek.

[31] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí, o kterém nebylo ze strany správního orgánu zahájeno správní řízení. Řízení o závazném stanovisku k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 ZOPK je podle § 44 odst. 1 správního řádu řízením návrhovým. V posuzovaném případě ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka podala dne 31. 3. 2016 žádost o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku - rybník Kojatský, čímž bylo řízení v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno.

[32] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzením stěžovatelky, že žalovaný vydal souhlas s chovem ryb, a to i přesto že tento souhlas stěžovatelka má a o jeho vydání nežádala. Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí výslovně uvádí, že vydává souhlas podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahu do významného krajinného prvku spočívajícím v chovu ryb spojeném s aplikací závadných látek na rybníku Kojatský. Stěžovatelka přitom nedisponovala v době podání žádosti žádným platným rozhodnutím o chovu ryb na předmětném rybníku. Tato skutečnost plyne z rozhodnutí Okresního úřadu Třebíč, referátu životního prostředí, č. j. 106.20-3317g/2/99-231/PP ze dne 10. 9. 1999, kterým stěžovatelce udělil výjimku podle § 25 odst. 1 vodního zákona pro použití látek ke krmení ryb, a to do 31. 12. 2002. Ačkoli si je Nejvyšší správní soud vědom, že výše uvedené rozhodnutí nestanoví explicitní povolení k chovu ryb, podotýká, že chov ryb, jakož i jakýchkoli jiných živočichů, je zpravidla spojen s jejich krmením. Proto se jeví jako logický závěr krajského soudu, že povolení výjimky se vztahuje také na chov ryb. Krajský soud tedy nepochybil, pokud z výše uvedeného rozhodnutí dovodil, že stěžovatelka v době podání žádosti nedisponovala platným rozhodnutím o chovu ryb v rybníku Kojatský.

[33] Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s námitkou stěžovatelky, že žalovaný neměl pravomoc rozhodovat ve věci rybích obsádek. Závěr stěžovatelky, že žalovaný mohl nařídit velikost a složení obsádky pouze v případě, že žadatel žádá o stanovisko k povolení k nakládání s vodami dle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4. vodního zákona, totiž z uvedeného ustanovení žádným způsobem nevyplývá. Závěry stěžovatelky jsou nadto rozporné, když v kasační stížnosti uvádí, že za určitých okolností může orgán ochrany přírody zasahovat do rybích obsádek, přičemž následně toto tvrzení popírá.

[34] Krajský soud také správně konstatoval, že pravomoc žalovaného není bezbřehá a je vyčerpána stanovením podmínek zásahu do významného krajinného prvku. Na předmět žádosti stěžovatelky však nelze pohlížet izolovaně, naopak je nutné zohlednit všechny relevantní složky rybářského hospodaření, které mohou mít na významný krajinný prvek vliv. Žalovaný v napadeném rozhodnutí stanovil stěžovatelce podmínky, které mají bezesporu za cíl zamezit negativnímu vlivu intenzivního rybářského hospodaření na významný krajinný prvek. Podmínky stanovené v rozhodnutí žalovaného ovšem nepředstavují uložení nové povinnosti bez zákonného zmocnění, nýbrž se jedná o omezení bezprostředně související s posuzovanou, respektive povolovanou činností stěžovatelky, jako takové jsou proto v souladu s § 4 odst. 2 ZOPK (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018 - 29). Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí žalovaného stanovující výše konkretizované

podmínky na ochranu významného krajinného prvku - rybník bylo vydáno v rozsahu svěřené pravomoci podle § 4 odst. 2 ZOPK, není tedy nicotné.

[35] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku nelze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné živočichy. Z judikatury, na kterou stěžovatelka poukázala (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 - 44, a ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472), totiž nevyplývá, že by při posuzování ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku měly být vynechány zvláště chráněné druhy rostlin nebo živočichů, na což správně poukázal žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Podle výše uvedených rozsudků jsou řízení podle § 4 odst. 2 a § 56 ZOPK na sobě nezávislá, přičemž mají odlišný předmět zkoumání - na jedné straně vliv na významný krajinný prvek, především jeho ekologicko-stabilizační funkci, na straně druhé poměrování zákazů při ochraně zvláště chráněných druhů vzhledem k veřejnému zájmu na zásahu. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani jeden z citovaných rozsudků však neuvádí, že by zvláště chráněné druhy živočichů či rostlin nebyly součástí významného krajinného prvku nebo že by z posuzování zásahu podle § 4 odst. 2 ZOPK měly být vyloučeny. Nadto druhý z citovaných rozsudků přímo vymezil, že „je nutné při rozhodování při vydávání závazného stanoviska ke zásahu do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny respektovat skutečnost, že (...) součástí významného krajinného prvku je i ochrana společenstva živočichů.“ Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil žalovanému i krajskému soudu, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku lze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné živočichy.

[36] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli je předmětné rozhodnutí značně rozsáhlé, tato skutečnost sama o sobě nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný totiž rozhodnutí řádně odůvodnil a jednotlivé námitky dostatečně vypořádal (viz části „R“ a „S“ napadeného rozhodnutí).

[37] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil stěžovateli, že žalovaný doplnil řízení v takovém rozsahu, kterým nahradil prvoinstanční řízení, a zbavil tak stěžovatelku práva na odvolání. Jak přiléhavě konstatoval již krajský soud, správní řízení v prvním a druhém stupni tvoří jeden celek, a to od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006 - 167). Žalovaný je tedy zásadně oprávněn v odvolacím řízení napravovat vady řízení u správního orgánu I. stupně, doplňovat dokazování a prvostupňové rozhodnutí měnit. Z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dále plyne, že změna rozhodnutí není přípustná toliko v případě, kdy by účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V nyní posuzovaném případě však správní orgány povolily záměr stěžovatelky, přičemž žalovaný pouze změnil podmínky souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku.

[38] Nejvyšší správní soud odmítl také námitku stěžovatelky, že se v průběhu správního řízení nemohla vyjádřit ke všem podkladům rozhodnutí. Ze spisového materiálu totiž vyplývá, že stěžovatelka byla řádně vyzvána správním orgánem I. stupně k seznámení se s podklady rozhodnutí, a to oznámením o zahájení správního řízení sp.zn. OŽP 63549/16 – SPIS 5428/2016/Eu/7 ze dne 26. 9. 2016. Žalovaný pak stěžovatelku v řízení o odvolání vyzval k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí výzvou č. j. KUJI/960/2017 OŽPZ/48852/2017/Slo ze dne 30. 6. 2017.

[39] Důvodnou soud neshledal ani námitku, kterou stěžovatelka brojí proti nepozvání všech účastníků řízení na ústní jednání konané dne 18. 4. 2017 a nevyhotovení protokolu

pokračování

z tohoto jednání. Stěžovatelka se totiž předmětného jednání účastnila, toto pochybení by tedy mohlo případně zkrátit na právech pouze jiného účastníka. Na ústním jednání nadto došlo toliko k doplnění vyhodnocení výlovů na rybnících uvedených v žádostech stěžovatelky, které v konečném důsledku nebylo pro závěry žalovaného uvedené v napadeném rozhodnutí významné.

[40] Stěžovatelka dále vznesla námitky týkající se znaleckých posudků. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný závěry napadeného rozhodnutí opírá o znalecký posudek RNDr. Mojmíra Vlašína, znalecký posudek RNDr. Richarda Fainy a znalecký posudek Mgr. J. M., přičemž posledně uvedený obsahuje průzkumy konkrétních rybníků (mezi nimi je i rybník Kojatský). První dva uvedené znalecké posudky pak odpovídají na obecné dotazy žalovaného, což nutně vede k jejich obecným závěrům, jak správně poznamenal krajský soud. Znalecký posudek Mgr. M. pak obsahuje konkrétní závěry o výskytu obojživelníků a dalších významných druhů živočichů na rybníku Kojatský, ze kterých žalovaný v kombinaci s obecnými východisky zbylých znaleckých posudků vycházel při stanovení podmínek ve výroku napadeného rozhodnutí. Proti obsahu posudků stěžovatelka současně nic nenamítala. Stěžovatelka dále nebyla zkrácena na svých právech tím, že nebyla vyrozuměna o provedení důkazu znaleckým posudkem Mgr. M. mimo jednání. Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka byla vyzvána k seznámení se s podklady rozhodnutí, do spisu nahlédla, se znaleckými posudky (i se znaleckým posudkem Mgr. M.) se seznámila a měla možnost se k nim vyjádřit.

[41] K námitce stěžovatelky, že správní orgány v prvním i druhém stupni činily některá vyžádání doplnění podání e-mailem, což je v rozporu s § 19 správního řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli lze stěžovatelce přisvědčit, že správní orgány mají zásadně povinnost při doručování výzev postupovat v souladu s § 19 a násl. správního řádu, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka totiž požadavky správních orgánů obdržela a následně jim vyhověla, aniž by ve správním řízení nesprávné doručování napadla. Lze tedy usuzovat, že byla s tímto neformálním způsobem doručování srozuměna. Nadto stěžovatelka ani neuvádí, jak konkrétně ji měl tento postup správních orgánů zkrátit na jejích právech.

[42] Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru krajského soudu také ohledně posouzení námitky stěžovatelky, že měl žalovaný rozdělit řízení na řízení o žádosti pro krmiva rostlinného původu, k jejichž aplikaci není potřebná výjimka podle § 39 odst. 12 vodního zákona, a na řízení o žádosti pro hnojiva a medikace. V projednávané věci totiž nešlo o řízení podle § 39 vodního zákona, nýbrž o řízení o povolení zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 ZOPK.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani nedodržení procesních lhůt k vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu není vadou, která by způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud tedy měla stěžovatelka za to, že je žalovaný v posuzované věci nečinný, mohla využít obrany proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který

měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. ledna 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu