



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Rybářství Kolář, a.s.**, IČ: 499 67 720, se sídlem Písečné 1, zast. JUDr. Boženu Kristiánovou, advokátkou, se sídlem L. Pokorného 48/37, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2017, č. j. KUJI/67389/2017/Slo, OŽPZ/962/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 7. 2019, č. j. 62 A 279/2017 - 69,

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. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Třebíč ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. OŽP 8685/17 – SPIS 5428/2016/Eu/23, tak, že byl vydán souhlas podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), k zásahu do významného krajinného prvku rybník spočívajícím v chovu ryb spojenému s aplikací závadných látek na rybníku Horní (Berkules) (parc. č. 1228 v k. ú. Pyšel), konkrétně: hospodaření na 1-3 horka, nasazená obsádka K1 (10.000 ks/rybník) na K3 doplňkově Am1, Car nebo Ca1, krmení 3.000 kg/ha, chlévská mrva 400 kg/ha jako jarní startovací dávka, aplikace páleného vápna 300 kg/ha. Souhlas byl napadeným rozhodnutím udělen za předpokladu, že žalobce do konce roku 2019 zbuduje na rybníku na vhodném místě soustavu 1-3 tůní o různé velikosti a hloubce nebo oddělí část zatopené litorální zóny rybníka (přehrazením pletivem a prkny nebo kamenným záhonem).

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný mimo jiné poukázal na rozdílný rozsah řízení o závadných látkách podle vodního zákona a řízení o povolení zásahu do významného

krajinného prvku (dále pouze „VKP“) podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedl, že záměr k zásahu do VKP podle § 4 odst. 2 ZOPK (tj. záměr rybářského hospodaření) je širší než záměr posuzovaný v řízení o povolení výjimky podle § 39 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a je na něm nezávislý.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl nicotnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek pravomoci žalovaného k jeho vydání. Podle žalobce totiž ZOPK žalovanému svěřuje pravomoc pouze k vydání závazného stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nikoliv k vydání rozhodnutí ve věci samé. Žalobce dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nepřehlednosti, nesrozumitelnosti a pro absenci odůvodnění výroku napadeného rozhodnutí, resp. podmínek v něm žalobci uložených. Také poukázal na řadu pochybení, kterých se žalovaný, jakož i správní orgán prvního stupně měli v řízení dopustit.

[4] Krajský soud v Brně označeným rozsudkem zamítl žalobu, přičemž dospěl k závěru, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK v posuzované věci neslouží jako podklad v jiném řízení k vydání meritorního rozhodnutí, a není tak stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, 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.

[5] K žalobcově námitce, že žalovaný překročil svoji pravomoc, když mu stanovil podmínky, za kterých je souhlas dle § 4 odst. 2 ZOPK udělen, krajský soud uvedl, že s ohledem na předmět ochrany ZOPK nelze na předmět žádosti nahlížet izolovaně, nýbrž v širším kontextu všech v úvahu přicházejících okolností, které mohou mít na významný krajinný prvek, resp. jeho ochranu, vliv. Vybudované tůňe nebo úpravy rybníka (např. oprava hráze) mají sloužit především obojživelníkům, rozvoji litorálních porostů a vytvoření refugia pro vodní a mokřadní organismy různých skupin. Orgán ochrany přírody je tak oprávněn stanovit v rozhodnutí podle § 4 odst. 2 ZOPK takové podmínky, za kterých je zásah do významného krajinného prvku povolen a které reflektují konkrétní skutkové okolnosti a povedou k ochraně chráněného zájmu, a to i v případě, že splnění těchto podmínek bude mimo jiné podmíněno jiným rozhodnutím správního orgánu.

[6] Soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Přisvědčil žalobci, že napadené rozhodnutí vyznívá značně nepřehledně, zbytečně doktrinálně a obsahuje řadu informací, které jsou bez zřejmého vztahu k dané věci. V části „R“ napadeného rozhodnutí však žalovaný svoje závěry řádně odůvodnil a v části „S“ dostatečně důkladně vypořádal veškeré odvolací námitky žalobce. V celkovém kontextu je tedy zřejmé, jak žalovaný rozhodl i z jakého důvodu.

[7] Soud nepřisvědčil námitce žalobce, že žalovaný doplnil řízení v takovém rozsahu, že nahradil prvoinstanční řízení a zbavil tak žalobce práva na odvolání. Žalobci nebyla napadeným rozhodnutím uložena nová povinnost, pouze došlo ze strany žalovaného ke změně podmínek souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku – rybníku. Žalobce byl prvostupňovým orgánem k seznámení se s podklady vyzván, a to Oznámením o zahájení správního řízení, seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí sp. zn. OŽP 63676/16 – SPIS 5428/2016/Eu/12 ze dne 26. 9. 2016.

[8] Žalobce brojil proti nepozvání všech účastníků řízení na ústní jednání konané dne 18. 4. 2017 a nevyhotovení protokolu z tohoto jednání. Soud sice žalobci přisvědčil, že se materiálně jednalo o ústní jednání ve smyslu § 49 správního řádu a žalovaný pochybil, pokud o jeho konání neuvědomil i dalšího účastníka správního řízení a nepořídil o tomto jednání

pokračování

protokol. Žalobci však byla na základě uvedeného jednání mezi žalobcem a žalovaným adresována žádost o doplnění informací č.j. KUJI 30032/2017 OŽP 960/2017/OŽPZ ze dne 20. 4. 2017, na kterou žalobce bez výtky k postupu žalovaného reagoval a požadované informace doložil. Žalobce pochybení žalovaného nezmiňuje ani ve vyjádření k protokolu ze dne 18. 4. 2017, kde se vyjadřuje k obsahu tohoto protokolu. Poprvé tak učinil až v žalobě. Krajský soud v této otázce dospěl k závěru, že ačkoli žalovaný uvedeným postupem porušil § 49 správního řádu, neměl takový postup vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žádný konkrétní zásah do práv žalobce neuvedl a ani soud žádný neshledal. Navíc na základě předmětného jednání došlo toliko k doplnění vyhodnocení výlovů na rybnících uvedených v žádostech žalobce, která nadto v konečném důsledku nebyla pro závěry žalovaného obsažená v napadeném rozhodnutí významná.

[9] Správní orgány mají zásadně povinnost při doručování výzev postupovat v souladu s § 19 a násl. správního řádu, což se v případě některých výzev nestalo, neboť byly žalobci sděleny emailem či telefonicky, a řízení tak bylo zatíženo vadou. Dle soudu se však nejedná o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce totiž požadavky správních orgánů obdržel (fakticky mu byly doručeny), porozuměl jim a následně jim vyhověl, aniž by ve správním řízení na nesprávné doručování poukazoval. Nadto žalobce neuvedl, jak konkrétně jej měl tento postup správních orgánů zasáhnout v jeho právech.

[10] Žalovaný nepochybil ani stran znaleckých posudků. Znalecký posudek Mgr. Maštery obsahuje konkrétní závěry o výskytu obojživelníků a dalších významných druhů živočichů na rybníku Horní, ze kterých žalovaný v kombinaci s obecnými východisky zbylých znaleckých posudků vycházel při stanovení podmínek ve výroku napadeného rozhodnutí. Právě výskyt zvláště chráněných druhů obojživelníků a vzácných druhů ptáků byl podle žalovaného důvodem především k regulaci rybí obsádky a stanovení kompenzačních podmínek. Soud tedy dospěl k závěru, že není v rozporu se zákonem, pokud posudek Mgr. Maštery byl vyhotoven ve vztahu k několika rybníkům.

[11] Žalobce sice nebyl vyrozuměn o provedení důkazu znaleckým posudkem Mgr. Maštery, ze spisu je ovšem zřejmé, že byl vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí (kde je mj. uvedeno, že podkladem jsou znalecké posudky), žalobce do spisu nahlédl a se znaleckými posudky (i se znaleckým posudkem Mgr. Maštery) se seznámil a měl možnost se k nim vyjádřit.

[12] Nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť nemá žádný vliv na zákonnost rozhodnutí. Pokud žalobce měl za to, že je žalovaný nebo prvostupňový správní orgán ve věci nečinný, mohl se bránit dle § 80 správního řádu. To však žalobce neučinil. Žalobce ani nemá pravdu, že žalovaný měl řízení rozdělit na řízení o žádosti pro krmiva rostlinného původu, k jejichž aplikaci není potřebný souhlas podle § 39 odst. 12 vodního zákona, a na řízení o žádosti pro hnojiva a medikace. Soud konstatoval, že příkrmování ryb krmivy rostlinného původu nevyžaduje řízení o výjimce podle § 39 vodního zákona. V daném případě však rozhodoval orgán ochrany přírody o výjimce podle § 4 odst. 2 ZOPK.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[13] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud závažně pochybil, když zcela nesprávně právně posoudil napadené rozhodnutí žalovaného. Dále namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jelikož závěry soudu jsou neodůvodněné. Rovněž rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné,

jelikož pro svůj rozsah, mnohost zbytečných doktrinárních pojmů a okopírování rozsáhlé literatury, postrádá jednoznačné odůvodnění posuzované věci. Krajský soud dále nesprávně posoudil stěžovatelovy námitky ohledně procesních vad, když měl za to, že tato pochybení a jejich rozsah neovlivnily zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[14] Stěžovatel uvedl, že v souladu s § 4 odst. 2 ZOPK žádal správní orgán prvního stupně o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku rybník. Dle názoru stěžovatele, měl být žalovaný, jakož i prvoinstančním správním orgánem, vydán souhlas ve formě závazného stanoviska k zásahu do VKP dle § 4 odst. 2 ZOPK spočívající v aplikaci závadných látek při chovu ryb, a to i třeba za nějakých s tím souvisejících podmínek. Ve věci však bylo vydáno rozhodnutí, o které stěžovatel nežádal, přičemž zákon nepředvídá zahájení takového řízení z moci úřední. Navíc žalovaný rozhodoval o velikosti obsádek, či manipulaci s vodou, aniž by řádně v těchto věcech zahájil správní řízení. Takové rozhodnutí žalovaného je proto zcela nicotné. Soud se uvedenou námitkou stěžovatele v napadeném rozsudku ani nezabýval.

[15] Stěžovatel měl za to, že orgán ochrany přírody nemá uvážení, zda závazné stanovisko vydá, má pouze povinnost posoudit všechny relevantní skutkové okolnosti, zda jsou splněny podmínky pro vydání stanoviska. Stěžovatel jednal v souladu s vydaným povolením k chovu ryb v rybníku Horní, které má v rámci svého hospodaření a které bylo vydáno rozhodnutím Okresního úřadu Třebíč, referátu životního prostředí, č. j. 106.20-5882/ 2/96-231/Va/Se ze dne 23. 10. 1996. Měl tak v úmyslu ryby krmit a tím aplikovat závadné látky. Jelikož tímto krmením dochází k zásahu do VKP, požádal stěžovatel v souladu s § 4 odst. 2 ZOPK o vydání závazného stanoviska, aby následně mohl podat žádost podle § 39 odst. 7 vodního zákona.

[16] Stěžovatel dále poukázal na to, že žalovaný uvádí ve výroku napadeného rozhodnutí „souhlas s chovem ryb“, i přesto že tento souhlas stěžovatel má a v žádosti o něj nežádal. Navíc žalovaný v rozhodnutí stanovil podmínky, které se netýkají předmětu žádosti, ale zcela mění záměr stěžovatele.

[17] Dle stěžovatele krajský soud v napadeném rozhodnutí dospěl k nesprávnému právnímu názoru, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK neslouží jako podklad v jiném řízení k vydání meritorního rozhodnutí, a není tak závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, nýbrž samostatným rozhodnutím ve věci zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku (rybníku Horní) či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. V aplikační praxi krajské vodoprávní úřady tato závazná stanoviska k vydání rozhodnutí dle § 39 odst. 7 vodního zákona vyžadují, což vychází z principu předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí. Žalovaný měl tedy vydat závazné stanovisko, o něž stěžovatel požádal. Pro tento závěr hovoří i skutečnost, že žalovaný své rozhodnutí používá právě jako podklad pro vydání výjimky dle § 39 odst. 7 vodního zákona.

[18] Dále stěžovatel poukázal na chybný závěr soudu v bodu 19. napadeného rozsudku, dle kterého „[m]ateriálně je tedy v nyní posuzované věci třeba na závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK nahlížet 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.“ Stěžovatel souhlasil, že orgán ochrany přírody může rozhodovat o podmínkách chovu ryb v rybníku dle § 4 odst. 2 ZOPK. Může však 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. Soud tak dle stěžovatele správně uvedl, že v záležitosti obsádek může orgán ochrany přírody do těchto obsádek zasahovat,

pokračování

ale tento závěr byl na nepravém místě, neboť stěžovatel žádnou takovou žádost nepodal, a proto neměl žalovaný a před ním prvostupňový orgán pravomoc o tomto rozhodovat.

[19] Stěžovatel dále namítl, že soud vycházel ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisu, když v bodu 22. napadeného rozsudku uvádí, že nelze souhlasit s tím, že by stěžovatel disponoval platným a pravomocným rozhodnutím o chovu ryb na rybníku Horní. V následujících bodech napadeného rozsudku pak soud odůvodňuje, že uvedeným rozhodnutím Okresního úřadu Třebíč bylo stěžovateli povoleno nakládat s vodami, avšak mu nelze přisvědčit, že v době podání žádosti, tj. 31. 3. 2016, disponoval rozhodnutím, které by mu použití závadných látek povolovalo. Stěžovatel však nikdy nikde netvrdil, že má rozhodnutí, které by mu použití závadných látek povolovalo. Stěžovatel podal žádost o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody, přičemž právě na základě vydání takového závazného stanoviska chtěl žádat o vydání povolení k aplikaci závadných látek.

[20] Stěžovatel podotkl, že soud zřejmě nepochopil, že žalovaný chybně rozhodoval, když k žádosti stěžovatele vydal rozhodnutí, v němž povoluje, resp. souhlasí s chovem ryb, namísto toho, aby se zabýval tím, o co stěžovatel žádal, tedy o aplikaci závadných látek a k tomuto případně stanovil podmínky. Žalovaný rozhodoval úplně o něčem jiném, než co bylo předmětem žádosti a k čemu měl pravomoc. Stanovené podmínky se vztahují k něčemu, co již má stěžovatel platně povoleno. Stěžovatel namítl překročení pravomoci žalovaným, neboť nařídil stěžovateli provést zásahy do stavby rybníku. Veškerou stavební činnost na vodních dílech však povoluje vodoprávní úřad, který je speciálním stavebním úřadem pro vodní díla. Správní orgán není oprávněn nařizovat konkrétní způsob hospodaření, pouze může stanovit podmínky, které zásadně nemění předmět žádosti. Vybudování tůň či oddělení litorální zóny spadá do kompetence vodoprávního úřadu.

[21] Dle stěžovatele je nesprávný závěr soudu uvedený v bodu 28. rozsudku, kdy soud nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku nelze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné živočichy. Pokud však žalovaný tvrdí, že na místě jsou zvláště chráněné druhy, tak mělo být v rozhodnutí uvedeno, že bude vyžadována výjimka k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů v souvislosti s aplikací závadných látek dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) ZOPK ze základních podmínek ochrany uvedených v § 50 téhož zákona. Toto však žalovaný v rozhodnutí neuvedl. Dále stěžovatel poukázal na oddělenost řízení dle § 4 a dle § 56 ZOPK, přičemž odkázal na rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 - 44. V rámci řízení o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze argumentovat zvláště chráněnými živočichy, neboť se jedná o zcela odlišné samostatné řízení.

[22] Dále stěžovatel namítl, že je rozhodnutí žalovaného nesrozumitelné, a tedy nepřezkoumatelné. Žalovaný řádně neodůvodnil výrok rozhodnutí, přičemž nejsou patrné ani úvahy žalovaného při hodnocení a výkladu právních předpisů. Přesto, že soud v bodě 27. rozsudku přisvědčil, že rozhodnutí žalovaného je obecné s nesrozumitelným stylem rozhodnutí pro jeho adresáty a s excesivním rozsahem v délce téměř čtyřiceti stran, neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, s čímž stěžovatel nesouhlasil.

[23] Stěžovatel vytkl soudu, že shledal nedůvodnými jeho námitky týkající se procesních pochybení žalovaného, i přesto, že u většiny těchto pochybení soud seznal, že k nim skutečně došlo. Stěžovatel trval na tom, že veškerá v žalobě uvedená procesní pochybení správních orgánů nastala a minimálně jejich mnohost způsobila nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. Dále zopakoval již v žalobě uvedený výčet procesních pochybení.

[24] Stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že v rozhodnutí žalovaného nebyla stěžovateli uložena povinnost, protože nedošlo ke ztrátě jeho možnosti se odvolat. Stěžovatel namítl, že v napadeném rozhodnutí byly oproti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu uloženy dvě nové podmínky, proti kterým se již stěžovatel nemohl bránit odvoláním. Došlo tak k porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[25] Dle stěžovatele nelze souhlasit ani se závěrem soudu, že stěžovatel měl procesní pochybení namítat již v řízení před správním orgánem. Stěžovatel totiž v rámci správního řízení neměl k dispozici legitimní prostředky obrany. Jedinou možností stěžovatele naopak bylo obrátit se na soud. Soud se dále chybně vypořádal s námitkou, že žalovaný sloučil do jednoho řízení konečné rozhodnutí dle § 67 správního řádu (závazné stanovisko k aplikaci krmiv rostlinného původu) a závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu (k aplikaci závadných látek - hnojení, medikace), které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí vodoprávního úřadu podle § 39 odst. 7 písm. b) a c) vodního zákona. V bodu 39. napadeného rozsudku soud uvedl, že „žalovaný měl řízení rozdělit na řízení o žádosti pro krmiva rostlinného původu, k jejichž aplikaci není potřebný souhlas podle § 39 odst. 12 vodního zákona, a na řízení o žádosti pro hnojiva a medikace“. Na příkrmování krmivy rostlinného původu však nemusí být vydána výjimka dle § 39 odst. 7 vodního zákona. Ve vztahu k tomuto měl tedy být vydán souhlas formou rozhodnutí dle § 4 odst. 2 ZOPK. Pokud jde o další aplikované závadné látky jako medikovaná krmiva, plnohodnotné krmné směsi typu např. KP1 (přidány živočišné látky, vitamíny, atd.), organická a vápenatá hnojiva apod., tak mělo být vydáno závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK, které je podkladem pro řízení o výjimce dle § 39 odst. 7 vodního zákona. Stěžovatel uzavřel, že soud chybně interpretoval § 4 odst. 2 ZOPK, když uvedl, že: „*V případě nyní posuzovaném rozhodoval orgán ochrany přírody o výjimce podle § 4 odst. 2 ZOPK.*“ Dle daného ustanovení se však neposkytuje žádná výjimka, ale souhlas se zásahem do významného krajinného prvku, přičemž o tento souhlas stěžovatel žádal. Namísto tohoto souhlasu však stěžovatel obdržel souhlas s chovem ryb, který již má, o který nežádal a pro který ani nebylo zahájeno správní řízení.

[26] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, přičemž setrval na svém posouzení dané věci. K obsahu kasační stížnosti žalovaný uvedl, že tato obsahuje nepřilíš strukturované a opakující se argumenty. Stěžovatel potřebuje povolení (či souhlas) k chovu ryb od úseku ochrany přírody a krajiny na předmětných rybnících, přestože povolením k chovu ryb už disponuje – bylo mu vydáno podle zákona o vodách. Dle názoru žalovaného však povolení k chovu ryb podle zákona o vodách nestačí. Rybníkář je povinen si na úseku ochrany přírody a krajiny požádat přinejmenším o souhlas se zásahem do VKP rybník k záměru chovu ryb – rybářským hospodařením. Podstatou řízení podle zákona o ochraně přírody není zamezovat rybářskému hospodaření, ale regulovat jej do ekologicky přijatelné intenzity.

[27] Žalovaný připustil, že žádost stěžovatele o závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK je nadepsána tak, že 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, které navíc ještě stěžovatel dále doplňuje. Je tedy zcela logické, že správní orgány posuzovaly žádost podle obsahu a ne podle žalobcem předpokládaného účelu - tj. posuzovaly rybářské hospodaření jako celek. Žalovaný dále poznamenal, že stěžovatel na jednom místě kasační stížnosti připouští, že za určitých okolností může orgán ochrany přírody zasahovat do rybích obsádek, zatímco na jiném místě toto popírá, protože stěžovatel už má povolení k chovu ryb.

pokračování

[28] Žalovaný dodal, že považoval za logické a správné vydat v dané věci správní rozhodnutí, a to zejména proto, že předmětem žádosti bylo celé rybářské hospodaření na předmětných rybnících. Avšak i kdyby mělo být vedeno řízení jen o tzv. závadných látkách, které jsou předmětem řízení o výjimce vodoprávního úřadu, musel by orgán ochrany přírody vést formální správní řízení a vydat správní rozhodnutí. Argumentace stěžovatele o nutnosti vydat ve věci závazné stanovisko je nesprávná. Ve vztahu souhlasu uděleného orgánem ochrany přírody a rozhodnutí vodoprávního orgánu nejde o subsumpci těchto aktů, ale o řetězení na sebe navazujících rozhodnutí. Subsumpční závislost právních aktů může stanovit jen zákon, nikoli názor správních orgánů či dokonce vůle účastníků řízení, přičemž zákony subsumpční závislost stanovují výslovně.

[29] Dále žalovaný nepřisvědčil námitce stěžovatele, že při rozhodování o zásahu do VKP nelze „argumentovat zvláště chráněnými živočichy“. Z rozsudků NSS, které stěžovatel pro podporu svých tvrzení citoval (rozsudek NSS 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), však neplyne, že by při posuzování ekologicko-stabilizační funkce VKP měly být vynechány zvláště chráněné druhy rostlin nebo živočichů, právě naopak. Uvedené rozsudky uvádějí, že řízení podle § 4 odst. 2 a § 56 ZOPK jsou samostatná, na sobě nezávislá a vzájemně se nepodmiňující a mají odlišný předmět zkoumání - na jedné straně vliv na VKP, především jeho ekologickou stabilitu a na straně druhé poměrování zákazů při ochraně zvláště chráněných druhů vzhledem k veřejnému zájmu na zásahu, který se dotýká tohoto zákazu. Zákon ani žádný z uvedených rozsudků tedy neříká, že by zvláště chráněné druhy nebyly součástí VKP nebo že by při posuzování zásahu do VKP měly být zvláště chráněné druhy živočichů „vynechány“.

[30] K námitkám procesního pochybení žalovaný uvedl, že mnohost procesních pochybení nemůže sama o sobě způsobovat nezákonnost rozhodnutí. Ztotožnil se s názorem krajského soudu, že stěžovatel mohl procesní vady namítat již v průběhu správního řízení. K námitce o uložení nové povinnosti změnou podmínek žalovaný doplnil, že stanovené podmínky nelze považovat za povinnosti uložené stěžovateli, ale za opatření, jejichž realizací se záměr stěžovatele dostane do zákonných mezí. Nadto uložení „nové“ povinnosti není zákonem dovoleno, pokud žadatelé způsobuje újmu, zatímco zde mají pozměněné podmínky vůči stěžovateli jednoznačně zmírňující ráz.

III. Posouzení kasační stížnosti

[31] 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, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[32] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by jí stěžovatel sám nenamítal.

[33] 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 NSS 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 NSS 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 NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Především nelze přisvědčit stěžovateli, 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.*“

[35] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, zabýval se zbylými kasačními námitkami. Ani ty však neshledal důvodnými.

[36] Stěžovatel předně namítal, že závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK slouží jako podklad pro rozhodnutí dle § 39 vodního zákona, a jako takové má být vydáno ve formě závazného stanoviska dle § 149 správního řádu.

[37] Spornou je tedy v tomto případě otázka, zda je závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahu do významného krajinného prvku – rybník podkladem pro rozhodnutí o výjimce ze zákazu vypouštění závadných látek dle § 39 odst. 7 vodního zákona.

[38] 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.

[39] 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.

[40] 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.

[41] Závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu představuje závazný podklad pro meritorní rozhodnutí vydávané ve správním řízení. Nemůže jím tedy dojít k založení, změně, zrušení či deklaraci práv či povinností konkrétních osob. Může jej s ohledem na zásadu legality podávat pouze správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn, a také jeho vydávání (podmínky nebo kritéria, za kterých je lze vydat) musí mít zákonnou oporu (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. C. H. Beck, Praha, 2019, s. 780).

[42] Nejvyšší správní soud se již v judikatuře zabýval možnými formami závazného stanoviska, přičemž konstatoval, že ačkoliv správní řád z roku 2004 zavedl definici závazného

pokračování

stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je dále upraveno v jednotlivých tzv. složkových zákonech (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

[43] Zdejší soud dále ve výše citovaném rozsudku vymezil diferenční kritéria jednotlivých forem závazného stanoviska, když uvedl: „*Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s. a v něm obsažená kritéria.*“

[44] Rozlišovacím hlediskem pro stanovení formy závazného stanoviska tedy je, zda toto samostatně, nezávisle na nějakém dalším úkonu závazně upravuje právní poměry adresátů, či nikoliv. „*To je přitom závislé na povaze činnosti či záměru, k nimž je závazné stanovisko vydáváno. Proto i drubově též úkon orgánu ochrany přírody, vydaný na základě téže zákonné pravomoci, může být jednou rozhodnutím a jindy „pouhým“ závazným stanoviskem. Tak například, závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 OchPřKr. Bude-li zásah, který by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, spočívat například v umístění nové stavby, vyžadující územní rozhodnutí (§ 76 a násl. StavZ), bude úkon orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 skutečným závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SpŘ, vydávaným podle části čtvrté SpŘ. Jestliže by ale pro realizaci posuzovaného zásahu nebylo územní rozhodnutí (ani žádné z jeho alternativ) potřeba (půjde například o umístění některé ze staveb či zařízení uvedených v § 79 odst. 2 StavZ), bude tento úkon samostatným rozhodnutím.*“ Viz Vomáčka V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* C. H. Beck, Praha, 2017, s. 622-637.

[45] V projednávané věci 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 těch 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, pak bude orgán ochrany přírody vydávat souhlasy a závazná stanoviska formou samostatného rozhodnutí. Viz. Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* Wolters Kluwer, Praha, 2016, s. 133.

[46] 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 neohrozily jejich prostředí. Podle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona vodoprávní úřad může při použití závadných látek povolit z ustanovení odstavce 1 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.

[47] Stěžovatel hospodaří na rybníku Horní (Berkules), pročež jeho 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 díky § 39 odst. 7 vodního zákona, pro udělení výjimky ze zákazu vypouštění odpadních látek není třeba závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve smyslu § 4 odst. 2 ZOPK. Závazné stanovisko vydané dle § 4 odst. 2 ZOPK tedy není podkladem pro rozhodnutí vodoprávního

úřadu o výjimce dle § 39 odst. 7, tudíž má v tomto případě formu rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu ve spojení s § 90 ZOPK.

[48] Argument stěžovatele, že krajské vodoprávní úřady vydávají v těchto věcech závazná stanoviska dle § 149 správního řádu, je v situaci, kdy ze zákona neplyne povinnost orgánu ochrany přírody vydat závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, lichý. Nadto stěžovatel hovořil obecně o „aplikační praxi vodoprávních úřadů“, bez toho aniž by tuto „praxi“ konkrétně specifikoval. Rovněž se nelze ztotožnit s námitkou stěžovatele, že žalovaný své rozhodnutí používá přesně způsobem, který předvídá zákon, tedy jako podklad pro vydání výjimky dle ustanovení § 39 odst. 7 vodního zákona. Stěžovatel jednak nevysvětlil, o „jaký způsob“ se má jednat, jednak zdejší soud v postupu žalovaného nespatriil, že by tento směřoval k vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Naopak žalovaný zaujal jasný názor, že záměr k zásahu do VKP je širší než záměr posuzovaný v řízení o povolení výjimky dle § 39 odst. 7 vodního zákona a je na něm nezávislý. Nadto dodal, že ve vztahu rozhodnutí dle § 4 odst. 2 ZOPK a § 39 vodního zákona se nejedná o subsumpci správních aktů. Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému přisvědčil krajskému soudu, že závazné stanovisko ve smyslu § 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 ve smyslu § 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. Řízení dle § 4 odst. 2 ZOPK a § 39 odst. 7 vodního zákona jsou tedy v posuzované věci na sobě nezávislá, přičemž jejich předmětem je posouzení odlišných právních otázek.

[49] Krajský soud tedy ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK s přihlédnutím k okolnostem daného případu správně interpretoval, přičemž na tento závěr nemůže mít vliv, že soud v bodě 39. rozsudku uvedl, že orgán ochrany přírody rozhodoval o výjimce podle § 4 odst. 2 ZOPK, jelikož je z kontextu rozsudku zřejmé, že soud touto „výjimkou“ měl na mysli stanovisko k zásahu do VKP ve smyslu § 4 odst. 2 ZOPK. Stěžovatelova námitka v této věci je tedy bezpředmětná.

[50] Vzhledem k výše uvedenému nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že orgánu ochrany přírody nesvědčí uvážení, zda vydá závazné stanovisko, a že se tento měl řídit žádostí stěžovatele, který výslovně žádal o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 ZOPK k žádosti o výjimku ke krmení ryb dle § 39 odst. 7 písm. b) vodního zákona. Naopak žalovaný správně posuzoval žádost podle jejího obsahu, což je postup souladný s § 37 odst. 1 správního řádu. Záměr stěžovatele totiž obsahuje takové aspekty, které jdou nad rámec povolení výjimky dle § 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 stěžovatele jako celek.

[51] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatele, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí, o kterém nebylo ze strany správního orgánu zahájeno správní řízení. Řízení o závazném stanovisku k zásahu do VKP dle § 4 odst. 2 ZOPK je řízením návrhovým ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu plyne, že stěžovatel podal dne 31. 3. 2016 žádost o vydání závazného stanoviska k zásahu do VKP – rybník (Horní), čímž bylo řízení v souladu s § 44 odst. 1 zahájeno. Řízení tedy bylo v souladu s § 4 odst. 2 ZOPK ve spojení s § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno na základě žádosti stěžovatele.

[52] Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že žalovaný uvádí ve výroku napadeného rozhodnutí „souhlas s chovem ryb“, i přesto že tento souhlas stěžovatel má a o jeho vydání

pokračování

nežádal. Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí výslovně uvádí, že vydává souhlas podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahu do VKP spočívajícím v chovu ryb spojeném s aplikací závadných látek na rybníku Horní (Berkules). Stěžovatel přitom, jak již příležitostně konstatoval krajský soud na str. 4 rozsudku, nedisponoval v době podání žádosti platným a pravomocným rozhodnutím o chovu ryb na rybníku Horní. Tato skutečnost plyne z rozhodnutí Okresního úřadu Třebíč, referátu životního prostředí, č.j. 106.20-5882/2/96-231/Va/Se ze dne 23.10.1996, kterým byla stěžovateli udělena výjimka dle § 25 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, pro použití látek ke krmení ryb, a to na dobu tří let. 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 na dobu tří let se vztahuje také na chov ryb. Krajský soud tedy nepochybil, když z výše uvedeného rozhodnutí dovodil, že stěžovatel v době podání žádosti (tj. 31. 3. 2016) nedisponoval platným a pravomocným rozhodnutím o chovu ryb v rybníku Horní. Výše uvedené závěry krajského soudu tedy mají oporu ve spise a krajský soud jimi řádně vypořádal námitku stěžovatele ohledně existence (resp. neexistence) povolení k chovu ryb.

[53] Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s námitkou stěžovatele, že žalovaný neměl pravomoc rozhodovat ve věci rybích obsádek. Tvrzení stěžovatele, 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, je chybné. Závěry stěžovatele jsou nadto rozporné, když v bodě III. kasační stížnosti připouští, že měl být vydán „*souhlas k zásahu do významného krajinného prvku rybník dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v aplikaci závadných látek při chovu ryb, a to i třeba za nějakých s tím souvisejících podmínek*“ (podtržení doplněno). Následně v bodě IV. kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že za určitých okolností může orgán ochrany přírody zasahovat do rybích obsádek, přičemž v následujícím bodě V. toto popírá, když žalovanému vytýká, že neměl pravomoc stanovit podmínky, které zasahují do stavby rybníku.

[54] Krajský soud správně konstatoval, že pravomoc žalovaného (jakožto orgánu ochrany přírody), není bezbřehá a je vyčerpána stanovením podmínek zásahu do VKP. Stěžovatel v předmětné věci žádal o vydání závazného stanoviska k zásahu do VKP – rybníku, jenž spočíval v chovu ryb a použití závadných látek ke krmení ryb. Na předmět žádosti však nelze pohlížet izolovaně, naopak je nutné zohlednit všechny relevantní složky rybářského hospodaření, které mohou mít na významný krajinný prvek vliv ve smyslu § 4 odst. 2 ZOPK. Žalovaný v napadeném rozhodnutí stanovil stěžovateli podmínky, které zahrnují vybudování tůní a provedení potřebných úprav rybníka, pročež tyto úpravy mají sloužit především obojživelníkům, rozvoji litorálních porostů a vytvoření refugia pro vodní a mokřadní organismy různých skupin. Tyto podmínky mají bezesporu za cíl zamezit negativnímu vlivu intenzivního rybářského hospodaření stěžovatele na VKP, a jako takové jsou v souladu a v mezích § 4 odst. 2 ZOPK, tudíž orgán ochrany přírody nepřekročil svoji pravomoc, když stanovil podmínky ve výše uvedeném rozsahu.

[55] Závěr o přípustnosti stanovených podmínek lze oprít také o judikaturu NSS (rozsudek ze dne 8. 3. 2017, č. j. 3 Ads 253/2016 – 38), dle které uložení podmínek v závazném stanovisku bez zákonného zmocnění odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. 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 stěžovatele. „*Pokud totiž právní řád opravňuje správní orgány udělovat adresátům veřejnoprávního působení povolení k určité činnosti, opravňuje je v rámci tébož zmocnění stanovit i omezení bezprostředně související s povolovanou činností, pokud je to v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, a to zejména se zásadou přiměřenosti. I takováto omezení*

jsou svou povahou jakýmsi povinnostmi, avšak podloženými zákonným zmocněním k povolované činnosti.“ (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018 – 29).

[56] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí žalovaného stanovující výše konkretizované podmínky na ochranu významného krajinného prvku rybník bylo vydáno v rozsahu svěřené pravomoci ve smyslu § 4 odst. 2 ZOPK, není tedy nicotné.

[57] Zdejší soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatele, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce významného krajinného prvku nelze zdůvodnit vlivem na zvláště chráněné živočichy. Z judikatury NSS, na kterou stěžovatel poukázal (rozsudek NSS 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), nevyplývá, že by při posuzování ekologicko-stabilizační funkce VKP 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 dle § 4 odst. 2 a § 56 ZOPK na sobě nezávislá, přičemž mají odlišný předmět zkoumání – na jedné straně vliv na VKP, především jeho ekologicko-stabilizační funkci, na straně druhé poměrování zákazů při ochraně zvláště chráněných druhů vzhledem k veřejnému zájmu na zásahu, který se dotýká tohoto zákazu. Zákon ani jeden z citovaných rozsudků však neuvádí, že by zvláště chráněné druhy živočichů (či rostlin) nebyly součástí VKP nebo že by z posuzování zásahu do VKP dle § 4 odst. 2 ZOPK měly být zvláště chráněné druhy vyloučeny. Nadto druhý z citovaných rozsudků přímo vyslovil, že *„je nutné při rozhodování při vydávání závazného stanoviska k 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, jelikož tyto jsou v daném případě nedílnou součástí významného krajinného prvku.

[58] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. K tomu lze uvést, že ačkoli napadené rozhodnutí značně rozsáhlé, tato skutečnost sama o sobě nemůže znamenat nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný výrok napadeného rozhodnutí, kterým změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, řádně odůvodnil a jednotlivé námitky dostatečně vypořádal (viz části „R“ a „S“ napadeného rozhodnutí). Krajský soud tedy nepochybil, když rozhodnutí žalovaného neshledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

[59] Stěžovatel dále trval na tom, že veškerá v žalobě uvedená procesní pochybení správních orgánů (tj. žalovaného a prvostupňového správního orgánu) nastala a minimálně jejich mnohost způsobila nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. Je vhodné předeslat, že námitky ohledně procesního pochybení žalovaného uvedl stěžovatel již ve správní žalobě, na niž krajský soud detailním způsobem reagoval. Jelikož se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s argumentací krajského soudu, tyto námitky stran procesního pochybení žalovaného vypořádává nyní pouze ve stručnosti (srov. usnesení NSS ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 Azs 169/2016 – 46).

[60] Zdejší soud nepřisvědčil stěžovateli, že žalovaný doplnil řízení v takovém rozsahu, že nahradil prvoinstanční řízení, a zbavil tak stěžovatele práva na odvolání. Jak příléhavě 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 NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006 – 167). Žalovaný je tedy zásadně oprávněn v odvolacím řízení napravovat vady prvostupňového řízení, doplňovat dokazování a prvostupňové rozhodnutí měnit. S ohledem na to nelze stěžovateli ani přisvědčit, že došlo uložením nových podmínek žalovaným k porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z dikce uvedeného ustanovení plyne,

pokračování

že změna rozhodnutí není přípustná toliko v případě, že by účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V projednávaném případě však správní orgány povolily záměr stěžovatele, přičemž ze strany žalovaného došlo pouze ke změně podmínek souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku – rybníku. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud uvedenou námitku vzal za nedůvodnou.

[61] Nepravdivé je tvrzení stěžovatele, že prvostupňový správní orgán neseznámil účastníky řízení se všemi podklady pro rozhodnutí. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel byl prvostupňovým správním orgánem k seznámení se s podklady vyzván, a to oznámením o zahájení správního řízení, seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí sp. zn. OŽP 63676/16 – SPIS 5428/2016/Eu/12 ze dne 26. 9. 2016. Žalovaný pak stěžovatele 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.

[62] Důvodnou soud neshledal ani námitku, kterou stěžovatel brojí proti nepozvání všech účastníků řízení na ústní jednání konané dne 18. 4. 2017 a nevyhotovení protokolu z tohoto jednání. V daném případě jednalo o ústní jednání ve smyslu § 49 správního řádu, a žalovaný tak pochybil, pokud o jeho konání neuvědomil i dalšího účastníka správního řízení a nepořídil o tomto jednání protokol. Stěžovatel se ovšem jednání účastnil, tudíž toto pochybení by mohlo případně zkrátit na právech pouze jiného účastníka (obec Pyšel), nikoli stěžovatele.

[63] Stěžovatel dále vznesl námitky týkající se znaleckých posudků. Ze správního spisu vyplynulo, že žalovaný závěry napadeného rozhodnutí opírá o znalecký posudek RNDr. Mojžíra Vlašína, znalecký posudek RNDr. Richarda Fainy a znalecký posudek Mgr. Jaromíra Maštery, přičemž posledně uvedený obsahuje průzkumy konkrétních rybníků (mezi nimi je i rybník Horní). 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. Maštery pak obsahuje konkrétní závěry o výskytu obojživelníků a dalších významných druhů živočichů na rybníku Horní, ze kterých žalovaný - v kombinaci s obecnými východisky zbylých znaleckých posudků - vycházel při stanovení podmínek ve výroku napadeného rozhodnutí. Proti obsahu posudků stěžovatel nic nenamítal. Stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech tím, že nebyl vyrozuměn o provedení důkazu posudkem Mgr. Maštery mimo jednání. Ze spisu vyplývá, že stěžovatel byl vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí, stěžovatel do spisu nahlédl a se znaleckými posudky (i se znaleckým posudkem Mgr. Maštery) se seznámil a měl možnost se k nim vyjádřit.

[64] K námitce stěžovatele, že správní orgány v prvním i druhém stupni činily některá vyžádání doplnění podání e-mailem, což je v rozporu s § 19 správního řádu, se zdejší soud rovněž ztotožnil se závěry krajského soudu, který uvedl, že ačkoli lze stěžovateli přisvědčit, že správní orgány mají zásadně povinnost při doručování výzev postupovat v souladu s § 19 a násl. správního řádu, což se v případě popsanych výzev nestalo, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel totiž požadavky správních orgánů obdržel a následně jim vyhověl, aniž by ve správním řízení nesprávné doručování napadl. Lze tedy usuzovat, že byl s tímto neformálním způsobem doručování srozuměn. Nadto stěžovatel ani neuvádí, jak konkrétně jej měl tento postup správních orgánů zkrátit na jeho právech.

[65] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v posouzení námitky, dle které 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. Krajský soud došel ke správnému závěru, že v projednávané věci nešlo o řízení

ve smyslu § 39 vodního zákona, nýbrž o řízení o povolení zásahu dle § 4 odst. 2 ZOPK. Ostatně není zřejmé, jak by stěžovatel z takto komplikovaného postupu správních orgánů, který by byl stěží v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů dle § 6 odst. 1 a 2 správního řádu, mohl profitovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[66] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[67] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 9. ledna 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu