



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **CTB, a.s.**, Hrudičkova 2114/2, Praha 4 – Chodov, IČ: 246 94 410, zastoupen JUDr. Oldřichem Benešem, advokátem, se sídlem Mojmírovců 805/41, Ostrava – Mariánské Hory, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Městský úřad Ústí nad Orlicí, odbor životního prostředí**, se sídlem Sychrova 16, Ústí nad Orlicí, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2017, č.j. 462/550/17-Ka, 20263/ENV/17,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2017, č.j. 462/550/17-Ka, 20263/ENV/17 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové ze dne 30. 1. 2017, č.j. ČIŽP/45/OOP/SR01/1605125.008/17/KEN/056 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že byla změněna výše uložené pokuty na částku 70.000 Kč, a ve zbytku bylo toto rozhodnutí potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 200.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

ochraně přírody a krajiny“), kterého se žalobce dopustil porušením ustanovení § 10 odst. 2 téhož zákona, ke kterému došlo počátkem roku 2016 zničením jeskyně „U Dolních Libchav“, která se nacházela ve svahu nad železniční tratí „024 Ústí nad Orlicí – Lichkov“, v úseku Ústí nad Orlicí – Letohrad (v úseku železničních kilometrů km 9,9 vpravo, ve směru staničení).

- [2] Žalobce v podané žalobě namítal nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí. Namítal, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť neměl možnost se seznámit s dodatečně opatřenými podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí, které byly do spisu doplněny až po podaném odvolání. Konkrétně se jednalo o žádost ČIŽP na Agenturu ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“), zda byla požádána společností PRODEX spol. s r.o. k vyjádření k předmětné stavbě. Žalobce dále zpochybnil tvrzení žalovaného, že se jednalo o nepodstatné podklady řízení, neboť pokud by tomu tak skutečně bylo, tak by na jejich základě nebylo vydáno prvostupňové rozhodnutí.
- [3] Žalobce dále namítal, že dotčený skalní útvar s jeskynním výklenkem nebyl jeskyní ve smyslu ustanovení § 10 předmětného zákona. Upozornil na vydání souhlasných závazných stanovisek dalších dotčených orgánů ve stavebním řízení s tím, že pokud by se mělo skutečně jednat o jeskyni dle uvedeného zákona, pak měl být ze strany orgánů ochrany přírody na tuto skutečnost upozorněn. Všechny správní orgány uváděly, že se jedná o skalní útvar s jeskynním výklenkem, nikoliv o jeskyni. Správní orgány měly od počátku k dispozici projektovou dokumentaci, ve které se počítalo s odstraněním skalního útvaru, avšak neupozornily ve svých stanoviscích na nutnost výjimky. Konstatoval, že ani Krajský úřad Pardubického kraje, který vydává případnou výjimku, jej neupozornil. Toto pochybení správních orgánů tak dle žalobce nemůže jít k jeho tíži, neboť po něm nelze požadovat, aby kontroloval činnost správních orgánů a jejich znalost právních předpisů.
- [4] Dále v žalobě uvedl, že práce prováděl jako subdodavatel na základě smlouvy o dílo, potřebných povolení a rozhodnutí správních orgánů (zejména stavební povolení). Navíc mu bylo společností PRODEX spol. s r.o. potvrzeno, že skalní útvar není jeskyní dle zákona. Z toho důvodu se domníval, že otázka výjimky již byla řešena. Žalobce dále nesouhlasil s názorem žalovaného, že ze své pozice podnikatele je nutné znát všechny právní předpisy v rámci své působnosti. Dále zpochybňoval závěr, že odpovědnost za správní delikt je absolutní, pokud nejsou v zákoně uvedeny liberační důvody. Poukázal na skutečnost, že pokud nejsou tyto v zákoně výslovně uvedeny, tak to neznamená, že nelze aplikovat obecné liberační důvody, jak judikovaly soudy. Uvedl, že platí, že osoba, která se dopustila správního deliktu, bude zproštěna odpovědnosti, pakliže vynaložila veškeré úsilí, které na ní lze spravedlivě požadovat. V tomto smyslu tedy, pokud lze skalní útvar považovat za jeskyni, pak byly naplněny liberační důvody.
- [5] Žalobce dále rozporoval výši uložené sankce, která je dle jeho názoru nepřiměřeně vysoká a přísná, a to s ohledem na závažnost protiprávního jednání a rozsah způsobené újmy. Uvedl, že při stanovení sankce nelze vycházet pouze z obratu společnosti, ale je nutné odečíst náklady na techniku, pracovníky atd. Dle žalobce nebyly ze strany žalovaného vypořádány všechny skutečnosti s ohledem na výši stanovené sankce, neboť ČIŽP výši pokuty nedostatečně odůvodnila, avšak žalovaný tento nedostatek neodstranil. Uvedl, že za přítěžující okolnost nelze považovat skutečnost, že se žalobce zabývá realizací staveb, a tudíž má znát právní předpisy, neboť se jedná o obecnou zásadu, která je předpokladem pro samotnou deliktní odpovědnost. Dále uvedl, že nebylo zohledněno např. to, že jeskyně byla již v minulosti opakovaně narušena lidskou činností, byla zanesena odpadky, tudíž

závažnost jednání a újma přírodě není dle žalobce tak velká. Závěrem pak podotkl, že odstranění skalního útvaru nebylo bezdůvodné, ale byly jím sledovány obecné zájmy nadřazené ochraně jeskyně, a to zajištění bezpečnosti a plynulosti železničního dopravního koridoru a bezpečnost a zdraví fyzických osob.

- [6] Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil jednak žalobou napadené rozhodnutí, jednak rozhodnutí prvostupňové.
- [7] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí a odkázal na napadené rozhodnutí, neboť v žalobě jsou uvedeny prakticky totožné námitky jako v odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí. K porušení práva na spravedlivý proces žalovaný uvedl, že součástí spisu skutečně nebyla korespondence AOPK se společností PRODEX spol. s r.o. ČIŽP v této věci AOPK oslovila v průběhu řízení pouze telefonicky, žalobce tento důkaz nenavrhoval. Po podání odvolání ČIŽP doplnila spis o písemnou žádost společnosti PRODEX spol. s r.o. adresovanou AOPK o souhlas s úpravou trati a o odpověď na tuto žádost. Ze spisu tedy vyplynulo, že uvedená společnost podala písemnou žádost na AOPK, která uvedla, že není dotčeným orgánem státní správy a odborné stanovisko lze vypracovat pouze za úplatu. Žalovaný zdůraznil, že tato písemnost nebyla využita jako podklad řízení, a proto s ní neseznámil účastníky řízení ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z této písemnosti nevycházela ani ČIŽP.
- [8] K další námitce žalovaný uvedl, že o tom, že se skutečně jednalo o jeskyni dle zákona, existuje několik důkazů: jeskyně byla podzemním prostorem, vytvořeným přírodními procesy (viz zákonná definice), existence záznamů v odborné literatuře, včetně vyjádření doc. V., evidence jeskyně v systému Jednotné evidence speleologických objektů (JESO), včetně pořízené fotodokumentace. Konstatoval, že došlo k určitému pochybení na straně orgánů ochrany přírody, které měly současně s vydáním souhlasných závazných stanovisek upozornit na nutnost požádat o příslušnou výjimku. K tomuto pochybení správních orgánů bylo přihlédnuto při stanovení výše sankce.
- [9] Dále žalovaný uvedl, že žalobce je profesionální subjekt, který se zabývá sanací skal a svahů; jeho odpovědnost byla jednoznačně prokázána. Žalovaný dále odkázal na judikaturu správních soudů, ze které vyplývá, že odpovědnost za správní delikty dle zákona o ochraně přírody a krajiny je odpovědností objektivní absolutní, neboť tento zákon nezná žádné liberační důvody. Zdůraznil, že žalobce byl postihován za likvidaci jeskyně, aniž by pro takovou činnost byla vydána výjimka, bez ohledu na to, kdo o ni měl či mohl požádat.
- [10] K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že byla stanovena, resp. snížena s ohledem na veškeré zjištěné skutečnosti, konkrétně: zásah byl proveden na základě pravomocného stavebního povolení, schválené projektové dokumentace a dle uzavřené smlouvy o dílo; dále došlo k pochybení orgánů ochrany přírody; nebyla prokázána přítomnost netopýrů v jeskyni. Uvedl, že nižší sankce by již nepůsobila výchovně. Závěrem uvedl, že žalobcem uváděné důvody pro odstranění jeskyně (tj. zajištění bezpečnosti na trati), by mohly být vyhodnoceny jen v řádném řízení o udělení výjimky dle ustanovení § 10 odst. 2 předmětného zákona; toto řízení však nebylo vedeno a důvody tak nelze zohlednit.
- [11] Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, ve které setrval na svých dosavadních argumentech a námitkách.

- [12] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [13] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017 byla žalobci uložena pokuta za správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákon o ochraně přírody a krajiny, kterého se žalobce dopustil porušením ustanovení § 10 odst. 2 téhož zákona, ke kterému došlo počátkem roku 2016 zničením jeskyně „U Dolních Libchav“, která se nacházela ve svahu nad železniční tratí „024 Ústí nad Orlicí – Lichkov“, v úseku Ústí nad Orlicí – Letohrad (v úseku železničních kilometrů km 9,9 vpravo, ve směru staničení).
- [14] V odůvodnění tohoto ČIŽP podrobně popsala průběh správního řízení, včetně kontrolních zjištění a námitek a vyjádření žalobce. Uvedla, že při posuzování toho, zda se v daném případě jednalo o jeskyni, vycházela pouze ze zákonné definice a odkázala na vyjádření Doc. RNDr. J. V. ze dne 11. 5. 2016. Konstatovala, že je nepochybné, že se jednalo o podzemní dutinu vytvořenou působením přírodních sil, která byla ze všech stran (s výjimkou vstupu) obklopena horninou. Dále uvedla, že nerozporuje, že informační systém JESO neeviduje na území ČR pouze jeskyně, ale i jiné typy krasových a pseudokrasových jevů. Při filtrování typu objektu „jeskyně“ se však v seznamu zobrazí jeskyně „U Dolních Libchav“ pod ev.č. P151 71 1B 100001. Z toho je patrné, že nejde o závit či jiný (pseudo)krasový jev, ale právě o jeskyni. Zdůraznila, že tuto databázi vede AOPK ve spolupráci se Správou jeskyní ČR, přičemž tento zajišťuje agendu vyplývající mimo jiné ze zákona o ochraně přírody a krajiny. V dokumentu „Přehled krasových území a jeskyní ČR“ na webových stránkách Správy jeskyní ČR je pak pod číslem 580 výslovně uvedeno „jeskyně u Dolních Libchav“. Tato jeskyně je pak uvedena i v publikaci „Jeskyně“ vydaná v rámci edice „Chráněná území ČR“. ČIŽP tak považovala za prokázané, že odstraněný útvar byl jeskyní dle ustanovení § 10 odst. 2 předmětného zákona.
- [15] K odkazu žalobce na obsah závazného stanoviska Městského úřadu Ústí nad Orlicí ze dne 23. 11. 2015, č.j. MUUO/38339/2015/ŽP/Bu, správní orgán I. stupně uvedl, že toto bylo vydáno k zásahu do významných krajinných prvků – toku a nivy Tiché Orlice, tj. útvarů chráněných podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; součástí toku ani nivy však předmětná jeskyně nebyla. V uvedeném stanovisku městský úřad rovněž souhlasil s činností v přírodním parku Orlice, avšak odstraněný skalní útvar s jeskyní se na území přírodního parku nenacházel. Nadto problematika ochrany a využití jeskyní nespadá do působnosti uvedeného orgánu ochrany přírody, ale do působnosti Krajského úřadu Pardubického kraje. Dle ČIŽP nelze dospět k závěru, že městský úřad měl či musel upozornit na potřebu podání žádosti o udělení výjimky podle ustanovení § 10 odst. 2 předmětného zákona či stanovoval jakékoli jiné požadavky vztahující se k jeskyni.
- [16] Dále ČIŽP uvedla, že ověřila, že společnost PRODEX spol. s r.o. požádala AOPK o vyjádření k předmětné stavbě. AOPK se ke stavbě nevyjádřila, pouze odpověděla, že není dotčeným orgánem státní správy, a proto se nemůže ke stavbě vyjadřovat. Dle ČIŽP tak nedošlo k pochybení na straně AOPK, pokud tato ve svém vyjádření na existenci jeskyně neupozornila.
- [17] V odůvodnění dále ČIŽP uvedla, že odpovědnost žalobce v daném případě je vystavena na principu odpovědnosti objektivní, tj. odpovědnosti za následek bez ohledu na zavinění. V tomto směru pak odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp.zn. 1 As 86/2011-50, sp.zn. 2 As 26/2010-98 a sp.zn. 1 As 87/2012-40). Dále uvedla, že

skutečnost, že záměr odstranění „skalního útvaru s jeskynním výklenkem“ byl řešen v technické zprávě a že byl zmiňován i v závazném stanovisku Městského úřadu Ústí nad Orlicí, měla být pro žalobce signálem k tomu, aby se jako subjekt, který měl práce fyzicky provádět, začal o možnou existenci jeskyně zajímat a u věcně a místně příslušného orgánu ochrany přírody ověřit, zda se v tomto případě jedná o jeskyni požívající ochrany dle ustanovení § 10 odst. 1 předmětného zákona a zda byla výjimka udělena. Dále ČIŽP upozornila na to, že v terénu byl vchod do jeskyně dobře patrný, žalobce si tak mohl fyzicky ověřit, že na vchod navazuje podzemní dutina, avšak pouze spoléhal na to, že investor má vyřešena všechna veřejnoprávní povolení. Dále ČIŽP upozornila na to, že žalobce není sankcionován za to, že si neopatřil výjimku, ale za nedovolený zásah spočívající ve zničení jeskyně. Dále uvedla, že nepochybně, že předmětný skalní útvar byl zvětralý a že bylo důležité zajistit bezpečnost dopravní železniční cesty, avšak sám žalobce nemůže tyto zájmy posoudit, k tomu je příslušný pouze správní orgán.

- [18] Ke stanovení výše pokuty ČIŽP uvedla, že významnou přítěžující okolností je to, že došlo k odstranění (zničení) předmětné jeskyně, což je nevratný proces (nelze nijak kompenzovat způsobenou újmu). Za přítěžující okolnost rovněž ČIŽP označila to, že žalobce se profesionálně zabývá realizací staveb. Jako polehčující ČIŽP zohlednila skutečnost, že šlo o první porušení zákona ze strany žalobce a že se ve zničené jeskyni nevyskytovaly sekundární krasové jevy a že způsobená újma ochraně přírody nepřesahuje místo, kde k ní došlo. Rovněž pak zohlednila, že se ze strany žalobce nejednalo o svévolný zásah.
- [19] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí dne 17. 2. 2017 odvolání, ve kterém uplatňoval obdobné námitky jako v podané žalobě.
- [20] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 5. 2017, č.j. 462/550/17-Ka, 20263/ENV/17, byla změněna výše uložené pokuty na částku 70.000 Kč, a ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
- [21] Žalovaný se nejprve v odůvodnění zabýval tím, zda se jednalo o jeskyni ve smyslu ustanovení § 10 zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedl, že dutina ve skalním útvaru vznikla působením přírodních sil, nejednalo se o dutinu umělou; dutina se nacházela pod zemským povrchem. Rovněž pak odkázal na několik dokumentů – sdělení dr. J. V., odborné publikace, informační systém JESO. Dále se žalovaný zabýval odpovědností žalobce za správní delikt. Uvedl, že zákon připisuje odpovědnost tomu, kdo se na zničení přímo podílí svou činností. Práce prokazatelně prováděl žalobce, tj. je to on, kdo je odpovědný za zničení jeskyně. Žalovaný však přistoupil ke snížení uložené sankce, a to proto, že pokud Městský úřad Ústí nad Orlicí prokazatelně provedl místní šetření, věděl o existenci předmětné jeskyně (jeskynního výklenku) a žadateli navíc tuto skutečnost zdůraznil v podmínkách závazného stanoviska, měl jej dle žalovaného rovněž upozornit na nutnost požádat o příslušnou výjimku, jako to učinil pro případ výskytu zvláště chráněných rostlin a živočichů. Zároveň žalovaný dospěl k závěru, že pochybení orgánu ochrany přírody v tomto případě nemůže vyvinutou pokutovanou společnost, neboť se jedná o profesionální subjekt, specializující se na sanaci skal a svahů. Dle žalovaného, i když správní orgán v závazném stanovisku neuvedl dostatečné údaje, tak i nadále zůstala plná možnost žádat o výjimku dle zákona, nebo od prací upustit. Žalovaný rovněž zohlednil, že nebyla prokázána přítomnost netopýrů v jeskyni.
- [22] K odvolacím námitkám žalovaný dále doplnil, že ze spisu vyplývá, že projektant měl k dispozici geologický a geotechnický průzkum, jeskyně je ve zprávě vyfotografována.

Uvedl, že součástí spisové dokumentace skutečně nebyla korespondence AOPK se společností PRODEX spol. s r.o., neboť ČIŽP v této věci oslovila AOPK v průběhu řízení pouze telefonicky, žalobce tento důkaz nenavrhoval. Po podání odvolání inspekce doplnila spis o písemnou žádost společnosti PRODEX spol. s r.o. a odpověď AOPK na tuto žádost. Konstatoval, že z uvedených písemností nic pro dané řízení nevyplývá, a tudíž je žalovaný nevyužil jako podklad pro rozhodnutí. Žalovaný dále k otázce odpovědnosti za předmětný správní delikt odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 As 131/2016-25.

- [23] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [24] Účastníci řízení s projednáním věci bez jednání souhlasili. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [25] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [26] Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny: *„Jeskyně jsou podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich.“*
- [27] Podle odst. 2 téhož ustanovení: *„Ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav je zakázáno. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody pouze v případech, kdy je to v zájmu ochrany jeskyně nebo kdy jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní.“*
- [28] Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) téhož zákona: *„Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že poškozuje nebo ničí jeskyni nebo její součást nebo porušuje jiné povinnosti stanovené k ochraně jeskyní podle § 10.“*
- [29] Podle ustanovení § 88 odst. 3 téhož zákona: *„Při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny.“*
- [30] Žalobce předně namítal porušení práva na spravedlivý proces, neboť neměl možnost seznámit se s dodatečně opatřenými podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí, jež byly do spisu doplněny až v odvolacím řízení (písemná žádost ČIŽP na AOPK, zda byla tato požádána společností PRODEX spol. s r.o. k vyjádření k předmětné stavbě).
- [31] Soud k této námitce uvádí, že je skutečně pravdou, že součástí spisu na I. stupni nebyla korespondence AOPK se společností PRODEX spol. s r.o. Jak konstatovala ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí, tak oslovila AOPK pouze telefonicky s tím, že AOPK odpověděla v tom smyslu, že se ke stavbě nevyjádřila, ale odpověděla, že není dotčeným orgánem státní správy, a proto se nemůže ke stavbě vyjadřovat; resp. že odborné stanovisko lze vypracovat pouze za úplatu. Následně byl po podání odvolání spis doplněn o písemnou žádost společnosti PRODEX spol. s r.o. na adresu AOPK a odpověď na tuto žádost, přičemž stanovisko AOPK bylo logicky stejné.

- [32] V daném případě soud považuje za vhodné uvést, že z tohoto (byť až v odvolání doplněného) podkladu správní orgány nečinily v dané věci žádné podstatné závěry, co se týče deliktů odpovědnosti žalobce. ČIŽP ve svém rozhodnutí pouze stručně uvedla, že nedošlo k pochybení na straně AOPK, pokud tato ve svém vyjádření na existenci jeskyně neupozornila. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že z uvedených písemností nic pro dané řízení nevyplývá, a proto je nevyužil jako podklad pro rozhodnutí ve věci.
- [33] Dle názoru soudu tak nedošlo k porušení žalobcova práva dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, jak žalobce namítal, neboť z předmětných dokumentů správní orgány nevycházely jako z podkladů pro vydání svých rozhodnutí. Byť čistě z procesně formálního hlediska soud považuje za vhodné, aby v každém případě, kdy je spis (ať už na I. stupni, nebo v odvolacím řízení) doplňován, byli na tuto skutečnost upozorněni účastníci řízení, nicméně v tomto případě neshledal, že by toto drobné formální pochybení mělo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Platí totiž již mnohokrát judikovaná zásada, že ne každá vada řízení má vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.
- [34] Tuto námitku tak soud neshledal důvodnou.
- [35] Žalobce dále rozporoval, že předmětný skalní útvar s jeskynním výklenkem nebyl jeskyní ve smyslu ustanovení § 10 zákona o ochraně přírody a krajiny. Namítal, že ze strany dotčených orgánů ve stavebním řízení, které vydávaly souhlasná závazná stanoviska, nebyl na tuto skutečnost upozorněn; nebyl upozorněn ani na nutnost opatřit si výjimku. Konstatoval, že toto nemůže jít k jeho tíži.
- [36] Soud k námitce, že předmětný skalní útvar s jeskynním výklenkem nebyl jeskyní ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, uvádí, že zde proti sobě stojí ničím nepodložená tvrzení žalobce vůči závěrům správních orgánů, které jsou podloženy několika odbornými doklady. Soud se tak ztotožnil se závěry správních orgánů, že se skutečně jednalo o jeskyni dle předmětného zákona. Je tomu tak zejména proto, že bylo prokázáno, že jeskyně byla podzemním prostorem, vytvořeným přírodními vlivy a obklopeným ze všech stran (vyjma vchodu) matečnou horninou, což vyplývá nejen z odborných podkladů založených ve spise, ale rovněž také z fotodokumentace, kterou spis obsahuje.
- [37] Za odborné podklady, které svědčí o tom, že se jednalo o jeskyni, lze označit nepochybně vyjádření doc. RNDr. J. V. ze dne 11. 5. 2016 a několik odborných publikací (V. J.: Vývoj skalních a jeskynních forem ve slínovcích české křídové pánve; H. J.: Jeskyně. Chráněná území ČR; Sborník Československé společnosti zeměpisné). O skutečnosti, že se jednalo o jeskyni, svědčí rovněž její zahrnutí do informačního systému JESO (jeskyně „U Dolních Libchav“, ev.č. P151 71 1B 100001), který je veden AOPK ve spolupráci se Správou jeskyní ČR, a rovněž do „Přehledu krasových území a jeskyní ČR“ na webových stránkách Správy jeskyní ČR („jeskyně u Dolních Libchav“, č. 580).
- [38] Soud tak dospěl k závěru, že správní orgány v řízení náležitě prokázaly, že se v případě žalobcem odstraněného skalního útvaru s jeskynním výklenkem jednalo o jeskyni dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
- [39] K námitkám žalobce ohledně toho, že měl být dotčenými správními orgány upozorněn na skutečnost, že se jedná o jeskyni dle ustanovení § 10 odst. 1 předmětného zákona, resp. že je třeba si opatřit výjimku dle ustanovení § 10 odst. 2 téhož zákona, soud uvádí, že

v argumentaci správních orgánů obou stupňů došlo v tomto směru k posunu ve prospěch žalobce.

- [40] ČIŽP ve svém rozhodnutí hodnotila obsah závazného stanoviska Městského úřadu Ústí nad Orlicí ze dne 23. 11. 2015 více méně v neprospěch žalobce, neboť konstatovala, že problematika ochrany a využití jeskyní nespadá do působnosti uvedeného orgánu ochrany přírody, ale do působnosti Krajského úřadu Pardubického kraje, a proto nebylo možné dospět k závěru, že městský úřad měl či musel upozornit na potřebu podání žádosti o udělení výjimky podle ustanovení § 10 odst. 2 předmětného zákona.
- [41] Naproti tomu žalovaný dospěl k závěru, že došlo k určitému pochybení na straně orgánů ochrany přírody, neboť ty měly současně s vydáním souhlasných závazných stanovisek upozornit na nutnost požádat o příslušnou výjimku, kterou dle ustanovení § 77a odst. 4 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny vydává krajský úřad (zde tedy správně Krajský úřad Pardubického kraje). Žalovaný totiž dospěl k závěru, že pokud Městský úřad Ústí nad Orlicí prokazatelně provedl místní šetření, věděl o existenci předmětné jeskyně (jeskynního výklenku) a žadateli navíc tuto skutečnost zdůraznil v podmínkách závazného stanoviska, měl jej rovněž upozornit na nutnost požádat o příslušnou výjimku, jako to učinil pro případ výskytu zvláště chráněných rostlin a živočichů.
- [42] Soud se s hodnocením žalovaného ve vztahu k postupu dotčeného orgánu ochrany přírody (městského úřadu) plně ztotožňuje, neboť tímto došlo k porušení jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, tzv. zásady dobré správy.
- [43] Nicméně, jak bude uvedeno dále v části týkající se odpovědnosti žalobce, soud stejně jako žalovaný nedospěl k závěru, že by toto pochybení dotčeného orgánu ochrany přírody zbavovalo žalobce odpovědnosti za předmětný správní delikt. Na druhou stranu bylo lze tímto pochybením správních orgánů odůvodnit snížení uložené pokuty z 200.000 Kč na 70.000 Kč, jak učinil žalovaný.
- [44] Ani tyto námitky soud neposoudil jako důvodné.
- [45] Žalobce dále namítal, že práce prováděl jako subdodavatel na základě smlouvy o dílo, potřebných povolení a rozhodnutí správních orgánů; nadto mu bylo společností PRODEX spol. s r.o. potvrzeno, že skalní útvar není jeskyní dle zákona. Nesouhlasil s názorem žalovaného, že ze své pozice podnikatele je nutné, aby znal všechny právní předpisy v rámci své působnosti. Rovněž pak rozporoval závěr, že odpovědnost za správní delikt je absolutní.
- [46] Soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č.j. 1 As 86/2011-50, ve kterém tento soud uvedl, že „*že odpovědnost vznikající na základě § 88 cit. zákona, je odpovědností objektivní; obdobně je tomu ostatně i v případě deliktů odpovědnosti právnických osob a jim naroven postavených fyzických osob při výkonu podnikání, vznikající na základě řady dalších předpisů z oblasti správního práva. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Příčinná souvislost – kauzální nexus – je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Ve shodě s doktrínou je přitom jednání příčinou následku pouze tehdy, jestliže by*

*následek bez tohoto jednání nenastal buď vůbec, anebo by bez něho nenastal takovým způsobem, jakým konkrétně nastal.*

- [47] Tento názor byl vysloven v souvislosti s uložením pokuty za správní delikt dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého se právnická osoba nebo osoba fyzická při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že „*usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, které mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.*“ Tento správní delikt je přitom vystavěn na stejných principech, jako správní delikt, za který byla uložena pokuta žalobci v nyní posuzovaném případě. Dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. c) citovaného zákona se osoba dopustí protiprávního jednání tím, že „*poškozuje nebo ničí jeskyni nebo její součást nebo porušuje jiné povinnosti stanovené k ochraně jeskyní podle § 10.*“ Z uvedeného je zcela evidentní, že i skutková podstata aplikovaná v dané věci je založena na principu objektivní odpovědnosti, k níž bude povolán ten, kdo se dopustil protiprávního jednání (nedovolený zásah do přírody a krajiny při provozování podnikatelské činnosti), v jehož důsledku nastal zákonem předpokládaný škodlivý následek. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku k otázce určení osoby, která je odpovědná za spáchání deliktu, vyjádřil obecně, ve vztahu ke správním deliktům definovaným v ustanovení § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není proto žádný důvod, proč by závěry zde vyslovené neměly být přiměřeně aplikovány i na nyní projednávanou věc.
- [48] K prokázání odpovědnosti stěžovatele za zmíněný správní delikt proto nebylo potřeba prokazovat ani minimální míru zavinění. Dle názoru soudu je nepodstatné, že žalobce o existenci předmětného skalního útvaru věděl, zda jeho existence byla zmíněna v projektové dokumentaci či ve stavebním povolení. Soud má za to, že žalobce jako stavební profesionál musí počítat při své činnosti s možností zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny a musí být obeznámen s platnou úpravou. Je proto na něm, aby se případně sám informoval u příslušného orgánu ochrany přírody o tom, zda bylo příslušné povolení (výjimka) vydáno, či zda by mělo být vzhledem k plánovaným zásahům vydáno, popřípadě korigovat neblahé následky v případě absence příslušných povolení soukromoprávním ujednáním s investorem, a to obzvláště za situace, kdy záměr odstranění „skalního útvaru s jeskynním výklenkem“ byl řešen v projektové dokumentaci, byl zmiňován i v závazném stanovisku Městského úřadu Ústí nad Orlicí a jeskyně byla v technické zprávě vyfotografována. Pokud tak žalobce neučinil a spoléhal na to, že investor měl vyřešena všechna veřejnoprávní povolení, nemůže tuto situaci hojit před správními soudy.
- [49] Soud dále opakuje, že k pochybení dotčených orgánů ochrany přírody došlo v tom smyslu, že tyto měly žalobce upozornit na nutnost požádat si o výjimku dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nicméně tato okolnost mohla hrát toliko roli při úvaze o výši sankce, což se také v nyní projednávaném případě stalo (na základě této skutečnosti byla žalobci uložena sankce výrazně snížena). Nadto skutečnost, že příslušný správní orgán neuvedl ve svém závazném stanovisku dostatečné a úplné údaje a skutečnosti, ještě *a priori* neznamenal, že žalobce či investor přišli o možnost podat tuto žádost o výjimku.
- [50] ČIŽP žalobci uložila pokutu, jelikož porušil ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že zničil předmětnou jeskyni. Skutečnost, že neexistovalo povolení (výjimka) k takovému zásahu znamená, že byl naplněn jeden ze znaků skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně přírody a

krajiny, tedy nedovolenost zásahu. ČIŽP stěžovatele nesankcionovala za neobstarání si výjimky k zásahu, nýbrž za tento nedovolený škodlivý zásah. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani neobsahuje samostatnou skutkovou podstatu, jež by odrážela porušení povinnosti podle ustanovení § 10 odst. 2 věta druhá tohoto zákona (obstarání si výjimky), a proto za ni nemohl být stěžovatel postižen. Pokud by zákonodárce v zákoně zakotvil i skutkovou podstatu „*neobstarání si výjimky*“, bylo by jinou otázkou, kdo je v takovém případě odpovědný. Odpověď na tuto otázku je však pro posouzení projednávaného případu nepodstatná.

[51] Rozporoval-li tedy žalobce, že to nebyl on, kdo musel žádat o výjimku podle ustanovení § 10 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny, jedná se o námitku pro posouzení odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. l) tohoto zákona irelevantní, neboť za tento delikt je sankcionována osoba, jež způsobila škodlivý následek, nikoli ta, které příslušelo obstarat výjimku podle předmětného ustanovení. Sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně přírody a krajiny je totiž odvozena od protiprávního jednání spočívajícího v nedovoleném zasahování (poškození, zničení) do zákonem chráněného prvku přírody – jeskyně, nikoli od povinnosti opatřit si výjimku podle ustanovení § 10 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny.

[52] Soud tak shrnuje, že v dané věci není podstatné, že žalobce prováděl stavební práce jako subdodavatel bez příslušné výjimky úmyslně či z nedbalosti, či zda vůbec o protiprávnosti svého jednání mohl vědět. Pro závěr o sankční odpovědnosti žalobce tak postačí zjištění, že to byl právě on, kdo neaprobované zásahy fakticky realizoval; součástí škodlivého následku je v daném případě i účinek, představovaný poškozením nebo zničením jeskyně [ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákona].

[53] Tento okruh žalobních námitek soud rovněž shledal nedůvodnými.

[54] V posledním žalobním bodu žalobce rozporoval výši uložené sankce, a to s ohledem na její nepřiměřenost a přísnost, a s ohledem na závažnost protiprávního jednání a rozsah způsobené újmy. Namítal, že při stanovení sankce nelze vycházet pouze z obratu společnosti. Dále namítal, že za přitěžující okolnost nelze považovat skutečnost, že se žalobce zabývá realizací staveb, a tudíž má znát právní předpisy, neboť se jedná o obecnou zásadu, která je předpokladem pro samotnou delikt ní odpovědnost. Namítal také, že nebylo zohledněno např. to, že jeskyně byla již v minulosti opakovaně narušena lidskou činností, byla zanesena odpadky, a to, že odstranění skalního útvaru nebylo bezdůvodné, ale byly jím sledovány obecné zájmy nadřazené ochraně jeskyně, a to zajištění bezpečnosti a plynulosti železničního dopravního koridoru a bezpečnost a zdraví fyzických osob.

[55] Soud dospěl k závěru, že správní orgány výši uložené pokuty odůvodnily dostatečně, a to s ohledem na ustanovení § 88 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konečná výše pokuty (70.000 Kč) byla stanovena s ohledem na následující zjištěné skutečnosti: došlo k úplnému odstranění (zničení) předmětné jeskyně, což je nevratný proces, který nelze nijak kompenzovat; žalobce je v daném oboru profesionál; nedovolený zásah byl proveden na základě pravomocného stavebního povolení, schválené projektové dokumentace a dle uzavřené smlouvy o dílo; došlo k pochybení orgánů ochrany přírody, které žalobce neupozornily na nutnost podat žádost o výjimku dle ustanovení § 10 odst. 2 věta druhá zákona; nebyla prokázána přítomnost netopýrů v jeskyni; jednalo se o první porušení

zákona ze strany žalobce; ve zničené jeskyni se nevyskytovaly sekundární krasové jevy ani způsobená újma nepřesáhla místa, kde k ní došlo; nejednalo se o svévolný zásah žalobce.

- [56] Soud se neztotožnil s tím, že v případě skutečnosti, že se žalobce zabývá realizací staveb a že má znát právní předpisy, se jedná o obecnou zásadu, která je předpokladem pro samotnou deliktní odpovědnost. Výše citovaná skutková podstata správního deliktu dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně přírody je formulována zcela obecně a dopadá na blíže neurčený okruh subjektů, a to jak na profesionály, tak na „neprofesionály“. Daná skutková podstata neobsahuje ani konkrétní subjekt správního deliktu (vyžadována zvláštní vlastnost delikventa) ani subjekt speciální (vyžadováno zvláštní postavení delikventa), jak jsou tyto pojmy chápány především v teorii práva trestního. Proto tedy mohly žalobci přičíst k tíži to, že je žalobce v daném oboru profesionál, přičemž je na něj třeba klást zvýšené nároky na znalost právních předpisů ve svém oboru působnosti.
- [57] Soud dospěl k závěru, že uložená sankce není nepřiměřená ani přísná, naopak plní dostatečně svou výchovnou funkci. Správní orgány náležitě posoudily závažnost protiprávního jednání a rozsah způsobené újmy, jakož i další v řízení zjištěné skutečnosti.
- [58] K námitce, že nebyly zohledněny další obecné zájmy nadřazené ochraně jeskyně (zajištění bezpečnosti a plynulosti železničního dopravního koridoru a bezpečnost a zdraví fyzických osob) soud uvádí, že tyto zájmy nemohly být v daném řízení o uložení sankce za správní delikt zohledněny, neboť měly být krajským úřadem vyhodnoceny v rámci řízení o udělení výjimky dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, k čemuž však nedošlo. Ostatně správní orgány v nyní projednávané věci nezpochybnily, že předmětný skalní útvar byl zvětralý a že bylo důležité zajistit bezpečnost dopravní cesty, avšak dospěly k závěru, že toto si nemůže posoudit ani žalobce, ani ony, ale byl k tomu příslušný pouze správní orgán v řízení o výjimce.
- [59] Rovněž tyto námitky soud neposoudil z výše uvedených důvodů jako důvodné.
- [60] Závěrem soud uvádí, že si je vědom skutečnosti, že po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného došlo ke změně právní úpravy přestupků přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a doprovodného zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, oba účinné od 1. 7. 2017. Podle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, je v těchto případech soud „*povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“
- [61] Nová právní úprava zákona o ochraně přírody a krajiny však není pro žalobce příznivější. Legislativní změny provedené zákonem č. 183/2017 Sb., sice již nepoužívá označení „správní delikt“, ale „přestupek“, skutková podstata nyní již přestupku podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. l) předmětného zákona zůstala novou právní úpravou nezměněna, stejně tak jako výše horní sazby pokuty dle ustanovení § 88 odst. 1 téhož zákona, resp. v současném znění dle ustanovení § 88 odst. 3 písm. a) téhož zákona (stále do 1.000.000 Kč). Lhůty pro zánik odpovědnosti jsou v novelizované právní úpravě stanoveny sice odlišně, ale nikoliv pro žalobce příznivěji (promlčecí lhůta 3 let a v případě jejího přerušení maximálně 5 let), avšak i kdyby tomu tak bylo, nic to nemění na skutečnosti, že

k zániku odpovědnosti žalobce za správní delikt (přestupek) nedošlo ani dle právní úpravy účinné v době jeho spáchání, kterou použily správní orgány i soud na posouzení této věci.

[62] Ze všech výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[63] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 24. září 2020

**JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.**  
předseda senátu