



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Bc. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **HAVI s.r.o.**, IČO: 40232981
sídlem Novosedlická 2888, Teplice,

zastoupeného Mgr. MUDr. Jaroslavem Maršíkem, advokátem,
sídlem náměstí Svobody 1/40, Teplice

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2019, zn. MZP/2018/530/1749

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále též „**žalovaný**“) ze dne 8. 3. 2019, zn. MZP/2018/530/1749 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem (dále jen „**správní**“)

orgán prvního stupně“) ze dne 26. 10. 2018, čj. ČIŽP/44/2018/7828 (dále jen „Prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně

(i.) uložil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč podle ustanovení § 88 odst. 3 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), za správní delikt podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona č. 114/1992 Sb., kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s podmínkami výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. provedl ve hnízdním období v červenci 2013 v rámci realizace zateplení objektu v ulici Buzulucká 328 – 330 v Teplicích zaslepení vstupů do hnízdních dutin v místě šterbinových větracích mřížek v prvním a třetím patře nad vchodem č.p. 330, dále pak ve vertikální prasklině v přesahu střešní římsy nad vchodem č.p. 330, a v místech vydroleného zdiva pod oplechováním přesahu střechy objektu, čímž porušil povinnost stanovenou v rozhodnutí o výjimce ze dne 30. 8. 2012, čj. 2025/ZPZ/2012/ZD-512, vydaném Krajským úřadem Ústeckého kraje podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. (dále též „Rozhodnutí o výjimce“), konkrétně podmínku pro výkon činnosti č. 1: v hnízdním období rorýse obecného, tj. od 20.4. do 10.8. roku nesmí být prováděny zásahy do větracích otvorů, ani nesmí být prováděny zásahy, které by obnažily podstřešní prostory (např. zateplení pláště střechy nebo obnova klempířských prvků),

(ii.) zastavil řízení v části týkající se zaslepení vstupů do hnízdních dutin vrabce domácího pod přesahem oplechování střechy v době hnízdění bez nutného povolení a jejich zničení, a

(iii.) uložil žalobci povinnost k náhradě nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč podle § 79 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve stručně shrnul závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí a reprodukoval odvolací argumentaci žalobce.
4. K námitce poukazující na uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti se žalovaný ztotožnil s argumentací správního orgánu prvního stupně, jenž dle žalovaného v odůvodnění svého rozhodnutí správně uvedl, že podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní (tj. od 23. 4. 2015 do ledna 2018). Žalovaný konstatoval, že vzhledem k tomu, že správní delikt byl spáchán v červenci 2013, uběhly od jeho spáchání do zahájení soudního řízení správní necelé dva roky. Od ledna 2018, kdy bylo soudní řízení správní ukončeno, pak podle žalovaného pokračuje správní řízení opět cca 13 měsíců (k datu rozhodnutí o odvolání). Ve světle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky pak podle žalovaného za situace, kdy horní hranice sazby pokuty je v tomto případě 2 000 000 Kč, nemohlo dosud dojít k uplynutí pětileté lhůty pro uložení pokuty. Žalovaný doplnil, že se správní orgán prvního stupně v Prvostupňovém rozhodnutí podrobně zabýval i legislativními změnami respektive přijetím nové právní úpravy správního trestání, přičemž objasnil i nové pojmosloví.

5. Ke zbývajícím námitkám žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně konkrétně a podrobně popsal a zdokumentoval jednotlivé skutečnosti charakterizující žalobcem spáchaný správní delikt a podrobně popsal jeho jednání. Dle žalovaného ze spisu vyplývá, že žalobce nepostupoval při zateplení objektu v souladu s Rozhodnutím o výjimce, dle níž v hnízdním období, tj. od 20. 4. do 10. 8. kalendářního roku nesmí být prováděny žádné zásahy do větracích otvorů, ani další zde stanovené zásahy. Z inspekčního šetření a z fotodokumentace, jež tvoří spisový materiál, podle žalovaného vyplývá, že tato podmínka byla porušena, když prokazatelně došlo v hnízdním období rorýsů k zásahu do jejich hnízdních dutin a k jejich znepřístupnění díky osazení izolační vrstvy. Žalovaný doplnil, že přestože jeden z bodů Rozhodnutí o výjimce připouští možnost zaslepení a likvidace hnízdních dutin rorýsů, ve spojení s další podmínkou je tak možno učinit až po ukončení jejich hnízdění. Žalobce podle žalovaného nedodržel ani pokyny Agentury ochrany přírody a krajiny (dále též „AOPK“), kterou byl upozorněn na výskyt rorýsů, kteří na rekonstruované nemovitosti hnízdí (žalobci byla podle žalovaného zaslána i fotodokumentace s vyznačením míst hnízdění), a provedl kompletní zateplení, včetně hnízdních dutin rorýsů. Nerespektováním podmínek Rozhodnutí o výjimce a pokynů AOPK tak podle žalovaného došlo činností žalobce k faktické likvidaci biotopu rorýse obecného v předmětném objektu v hnízdním období. Přestože kontrola v místě spáchání správního deliktu proběhla až dne 19. 8. 2013, tedy po datu považovaném za mezní termín hnízdění rorýsů, a v této době již bylo zateplení objektu provedeno, je podle žalovaného ze souhrnu důkazních prostředků, jež tvoří spisový materiál zjevné, že žalobce provedl stavební práce v rozporu se zákonem, tedy v rozporu s Rozhodnutím o výjimce, jak je dle žalovaného patrné z fotografií, které jsou přílohou zápisu z inspekčního šetření čj. ČIŽP/44/OOP/1311789.001/13/UPJ. Překrytí hnízdních dutin pod přesahem střechy a kolem mřížek odvětrávání bylo podle žalovaného provedeno již k datu 23. 7. 2013, tedy prokazatelně v době hnízdění rorýsů obecných, ačkoliv měl žalobce informaci o výskytu a hnízdění ptáků v objektu a přesnou lokalizaci hnízdních dutin k dispozici od AOPK již nejméně od června 2013.
6. K námitkám žalobce ohledně průkaznosti, věrohodnosti a pravosti fotografií, které jsou jedním z důkazních prostředků, na jehož základě je prokazováno jeho protiprávní jednání, žalovaný uvedl, že touto otázkou se zabýval již Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, čj. 9 A 88/2015 - 33 (dále jen „**Rozsudek**“). Na str. 8 až 9 Rozsudku se městský soud dle žalovaného zabývá jednotlivými důkazními prostředky, které spolu s fotografickým materiálem tvoří ucelený logický celek prokazující spáchání správního deliktu žalobcem. Soud přitom podle žalovaného nepřistoupil na argumentaci žalobce, že správní orgány při určení doby sankcionovaného jednání vycházely pouze z dat na pořízených fotografiích. Jak soud dále konstatoval, z popsané elektronické komunikace z června 2013 mezi žalobcem a odbornou pracovnící AOPK je zcela zřejmé, že v dané chvíli (červen 2013) již práce probíhaly; proto odborná pracovnice AOPK dne 24. 6. 2013 elektronicky kontaktovala žalobce, aby jej upozornila, že práce se až do konce uvedeného termínu nesmí dotknout míst kolem hnízdních otvorů, které byly zjištěny již v minulosti, jakož i kolem nově zjištěných vletových otvorů. Ve svém e-mailu přitom výslovně odkázala na probíhající práce („...jsem se stavila u objektu Buzulucká 328-330, který je nyní v procesu zateplení“). Sám soud tedy podle žalovaného konstatuje, že AOPK akceptovala probíhající zateplovací práce (což ostatně nevyloučilo ani Rozhodnutí o výjimce, avšak se stanovením přiměřených kompenzačních opatření) s výjimkou míst, která přesně označila na fotografiích šipkami. Žalovaný dále poznamenal, že k samotné fotodokumentaci rovněž

soud odkázal na obsah správního spisu, z něhož vyplývá, že tato byla pořízena v rámci šetření podnětu, který je správní orgán obecně povinen přijímat podle § 42 správního řádu. K e-mailové komunikaci dále soud podle žalovaného v Rozsudku uvádí, že pokud by práce v danou dobu neprobíhaly, je s podivem, že by žalobce takové tvrzení AOPK nepopřel nebo nezpochybnil již od počátku komunikace. Naopak, jak soud dle žalovaného uvádí, z formulace odpovědi žalobce ze dne 24. 6. 2013 vyplývá, že se snažil prokázat, že při zateplování postupuje v souladu s Rozhodnutím o výjimce. Žalovaný doplnil, že ani z procesní strategie žalobce v rámci soudního řízení pak z pohledu soudu nic nenásvědčovalo tomu, že by popíral skutečnost, že v uvedené době prováděl zateplování daného bytového objektu. Soud přitom podle žalovaného uzavřel, že skutečnost, že minimálně v době od června do července 2013 probíhaly zateplovací práce na bytovém objektu, vyplývala i z jiných zjištění – podkladů spisového materiálu, než ze samotných fotografií, přičemž žádné tyto další podklady a důkazní prostředky ani jejich relevanci však žalobce v rámci soudního řízení nezpochybnil.

7. K námitce, v níž žalobce tvrdí, že fotografie nezachycují vchod č. 330, ale prostřední blok č. p. 329, pak soud podle žalovaného konstatoval, že fotografie prokazují, že nejpozději 23. 7. 2013 byl bytový objekt obehnan lešením a ochrannými sítěmi, tedy připraven k rekonstrukci. K tomu soud podle žalovaného dodal, že z fotografií přiložených k zápisu z inspekčního šetření vyplývá, že lešení je kolem celého objektu, přičemž žalobce nenamítal, že by se na fotografiích nacházel jiný objekt. Soud pak podle žalovaného uzavřel, že námitky žalobce poukazující na nevěrohodnost fotodokumentace, která byla podkladem pro inspekční šetření, nejsou důvodné. Soud přitom podle žalovaného nad rámec uvedeného konstatoval, že samotné Rozhodnutí o výjimce zateplení objektu zcela nezakázalo, pouze autoritativně nařídilo přiměřená kompenzační opatření; z příslušných fotografií však bez ohledu na datum jejich pořízení není patrné, že by žalobce rozmístil na příslušných místech budky tak, jak bylo stanoveno v Rozhodnutí o výjimce a následně konzultováno s odbornou pracovnící AOPK.
8. S ohledem na shora uvedené se žalovaný plně ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně. Námitky žalobce, že veškeré zásahy nad rámec výjimky provedl legálně v období mezi 11. 8. a 19. 8. 2013, tedy po lhůtě vymezující zákaz provádění zásahů dle Rozhodnutí o výjimce, považoval žalovaný za účelové a nepravdivé. Protiprávní jednání žalobce tak bylo podle žalovaného řádně a průkazně prokázáno.

III. Žaloba

9. Žalobce v podané žalobě nejprve stručně rekapituloval průběh správního řízení a navazujícího soudního přezkumu. Připomněl, že se v posuzované věci jedná o opakované rozhodnutí, když předchozí rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 2. 2015, zn. 99/530/15, 3283/ENV/14 (dále jen „**Původní rozhodnutí žalovaného**“) a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Ústí nad Labem, ze dne 10. 11. 2014, čj. ČIŽP/44/OOP/SR01/1311789.021/14/UPJ (dále jen „**Původní prvostupňové rozhodnutí**“), byla zrušena Rozsudkem.
10. Žalobce **pod prvním žalobním bodem** předeslal, že městský soud v Rozsudku učinil některé závěry, které žalobce považuje za nepřesné. Namítl, že soud v bodě 31 Rozsudku uvádí, že ze správního spisu vyplývá, že fotodokumentace byla pořízena v rámci šetření podnětu, který je správní orgán povinen přijímat. Z obsahu spisu však právě toto není možné podle žalobce zjistit, což žalobce v průběhu řízení opakovaně namítal. Ze spisu

naopak vyplývá, že žádný pracovník správního orgánu fotodokumentaci nepořídil. Ze spisu pak podle žalobce nevyplývá ani to, zda řízení správní orgán zahájil na podnět a kdy byl tento podnět podán. Dle obsahu spisu se správní orgán věci začal zabývat až při inspekčním šetření 19. 8. 2013, a dle svých vlastních slov teprve v tento den zjistil, co se mělo stát v průběhu července 2013. Nemohl být tedy tím, kdo fotografie již v červenci sám pořizoval.

11. Žalobce dále poukazoval na to, že soud v bodě 32 Rozsudku nepřisvědčil žalobnímu tvrzení, že správní orgány při určení doby sankcionovaného jednání vycházely pouze z dat na pořízených fotografiích, přičemž v bodě 33 dovozoval snahu žalobce naznačit, že v danou dobu práce neprobíhaly. Žalobce namítl, že nic takového nenaznačoval; nikdy nepopíral, že práce prováděl, vždy tak však činil v souladu s Rozhodnutím o výjimce, přičemž vždy tvrdil, že podmínky výjimky splnil a práce u hnízdních otvorů provedl až po jejím skončení po 11. 8. 2013. Správní orgán provedl inspekční šetření až dne 19. 8. 2013 a z obsahu spisu skutečně podle žalobce z něčeho jiného, než z fotografií neznámého původu, doba sankcionovaného jednání nevyplývá.
12. Rozvedl-li pak soud v bodu 34 Rozsudku úvahy o tom, že žalobce provedl jen přípravu k rekonstrukci a samotné práce neprováděl, žalobce zopakoval, že práce prováděl v souladu s poskytnutou výjimkou. Žalobce nerozuměl tomu, proč není dle soudu podstatné, že fotografie nezachycují vchod č. p. 330. Pomine-li pochybný původ a dataci fotografií, jsou tyto podle žalobce jediným důkazem o údajném ohrožení hnízdních dutin nad vchodem č. p. 330. Nejsou-li fotografie z vchodu č. p. 330, jak žalobce od počátku vysvětluje (fotografie jsou z prostředního vchodu objektu a vchod č. p. 330 je krajním vchodem), pak není podle žalobce ve spise založen žádný důkaz o zásahu žalobce do dutin nad vchodem č. p. 330. Žalobce doplnil, že postřeh soudu v bodě 36, kde soud zmiňuje jako závadové jednání žalobce to, že z fotografií není patrné, že by rozmístil na příslušných místech budky, není dle žalobce relevantní, neboť rozhodnutí správního orgánu se rozmístění budek netýkalo.
13. Žalobce dále (**druhý žalobní bod**) nesouhlasil s vypořádáním odvolací námitky poukazující na uplynutí prekluzivní doby. S poukazem na § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky podotknul, že podle § 30 odst. 2 tohoto zákona činí promlčecí doba 3 roky u přestupků s pokutou s horní sazbou alespoň 100 000 Kč. Stavení promlčecí doby podle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se přitom podle žalobce týká právě této tříleté promlčecí doby podle § 30 odst. 2, a nikoliv (jak se dle žalobce domnívají správní orgány) pětileté lhůty stanovené v § 32 odst. 3 zákona. Podle žalobce nadto v souladu s § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky vydáním Prvostupňového rozhodnutí začala běžet nová promlčecí doba, protože došlo k přerušení běhu předchozí promlčecí doby. Žalovaný tak nemohl Napadené rozhodnutí „*odůvodňovat tím, že ve věci došlo ke stavení promlčecí doby soudním řízením správním, protože to nestavilo promlčecí dobu, která běžela v době rozhodování MŽP o odvolání, ale promlčecí dobu předchozí*“. V takovém případě měl žalovaný podle žalobce „*podle § 32 odst. 3 řízení zastavit, protože odpovědnost za přestupek zanikla, když došlo k přerušení promlčecí doby*“.
14. Pod **třetím žalobním bodem** žalobce namítl, že se žalovaný přezkoumatelným způsobem nevypořádal s druhou námitkou vznesenou v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný podle žalobce uvádí obecné závěry o tom, že ze spisu něco vyplývá, ale jednotlivé důkazy nezmiňuje ani o ně neopírá své závěry. K tomu pak přebírá závěry soudu, jejichž nepřesnost žalobce rozebírá pod prvním žalobním bodem. Žalobce tak za svá žalobní tvrzení označil i ta, která citoval ze svého odvolání. V této souvislosti žalobce poukázal i na

svou správním orgánem zcela opominutou žádost vznesenou 8. 3. 2018 při nahlédnutí do správního spisu a zopakovanou v písemném vyjádření z téhož dne, kdy správní orgán požádal o sdělení, odkud a kdy byly fotografie do spisu založeny. Pracovník správního orgánu podle žalobce nedokázal na tuto otázku odpovědět a odpověď nelze nalézt ani ve správním spise.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

15. Žalovaný ve svém **vyjádření k žalobě ze dne 5. 6. 2019** předeslal, že žalobce ve své žalobě uvádí námitky, se kterými se žalovaný vypořádal v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
16. K námitkám vzneseným pod **prvním a třetím žalobním bodem** žalovaný setrval na argumentaci uvedené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Uvedl, že z fotodokumentace, jež tvoří spisový materiál, vyplývá, že zásahem do hnízdních dutin a jejich zneprůstupněním díky osazení izolační vrstvy došlo v hnízdním období rorýsů k porušení podmínky vyplývající z Rozhodnutí o výjimce a k nerespektování pokynů AOPK. Činností žalobce tak došlo k faktické likvidaci biotopu rorýse obecného v předmětném objektu v hnízdním období. Uvedené je podle žalovaného patrné i z fotografií, které jsou přílohou zápisu z inspekčního šetření čj. ČIŽP/44/OOP/1311789.001/13/UPJ. Z fotodokumentace je dle žalovaného zjevné, že překrytí hnízdních dutin pod přesahem střechy a kolem mřížek odvětrávání bylo provedeno již k datu 23. 7. 2013. Fotodokumentace tvoří podle žalovaného nedílnou součást spisového materiálu. Správní orgány přitom podle žalovaného nemají „*žádný důvod fotodokumentaci nějak falšovat nebo získávat nelegálně, respektive ji dotvářet nebo antedatovat, opatřovat dřívějším datem*“. Věrohodností fotodokumentace a souvisejícími argumenty žalovaného se pak zabýval již Městský soud v Praze ve svém Rozsudku, ani ten přitom dle žalovaného fotodokumentaci jako důkazní prostředek nezpochybnil (k tomu žalovaný odkázal na body 31 – 33 Rozsudku). Tvrzení žalobce, že výjimku respektoval, když práce na zateplení objektu v období od 20. 4. do 10. 8. 2013 prováděl, avšak zaslepení hnízdních otvorů provedl až po 10. 8. 2013, pak podle žalovaného neodpovídají skutečnosti zjištěné v přestupkovém řízení a ani již uvedená fotodokumentace.
17. K námitce vznesené pod **druhým žalobním bodem** žalovaný odkázal na závěry uvedené na str. 4 Napadeného rozhodnutí s tím, že k zániku odpovědnosti za přestupek dosud nedošlo.
18. Žalobce **v replice ze dne 9. 7. 2019** zopakoval, že v době od 20. 4. do 10. 8. 2013 nebylo prováděno žádné šetření vyjma kontroly svědkyní M. dne 24. 6. 2013, při které ale žádné porušení výjimky shledáno nebylo. Pokud bylo šetření prováděno až *ex post* dne 19. 8. 2013, nemohlo jím být porušení výjimky zjištěno přímo, a také nebylo, což se nesnaží tvrdit ani žalovaný. Správní orgány musí dle žalobce srozumitelně vysvětlit, jak při šetření, nebo i mimo něj, získaly informace a důkazy o skutečnostech, které závěr o porušení výjimky potvrzují. Ačkoliv žalovaný odkazuje obecně na „skutečnosti zjištěné v přestupkovém řízení“ a na fotodokumentaci, nebo na jiném místě na „souhrn důkazních prostředků“, je podle žalobce zcela zřetelné, že ve spise není mimo fotografií založeno nic, co by se alespoň vzdáleně blížilo důkazu o porušení výjimky. O fotografie pak podle žalobce žádné závěry z dříve uvedených důvodů opřít nelze.
19. Pokud se jedná o důkazy založené ve správním spise, pak jde podle žalobce kromě fotografií o výsledch svědkyně M., její emaily a záznam z inspekce z 19. 8. 2013. Z žádného z těchto důkazů však podle žalobce porušení výjimky neplyne. Žalovaný se přitom podle

žalobce obdobnému zhodnocení vyhýbá a drží se jen obecných konstatování, aniž by se jakkoliv vypořádal s žalobními námitkami o neznámém původu fotografií, jejich neověřené dataci a faktu, že je na nich zachycen jiný vchod než č. p. 330. Podle žalobce je na žalovaném, aby vysvětlil a ve správním spise „*řádně doložil, kde se fotodokumentace vzala, kdo ji pořídil a kdy. Pokud ji pořídil pracovník prvoinstančního orgánu, proč o tom ve spise není žádný záznam*“. Ani pracovník, který vedl řízení a správní spis, nemá podle žalobce tušení, odkud se fotografie vzaly. To však z fotografií činí zcela nezpůsobilý důkazní prostředek, zvláště jestliže jsou jediným usvědčujícím důkazem, jehož hodnověrnost je závislá mj. na dataci na nich uvedené. Podle žalobce je pravděpodobné, že „*fotografie pořídil nějaký občan, který na žalobkyni zaslal oznámení ČIŽP. Ani to ale ve spise není*“. Podle žalobce tak nelze ověřit ani to, kdy fotografie byly pořízeny, jakým fotoaparátem, zda v něm byla správně nastavena datace. Podle žalobce pak nebylo možné takovou osobu vyslechnout jako svědka. Nelze konečně vysvětlit ani to, že fotografie zachycují vchod č. p. 329, nikoliv vchod č. p. 330, jehož se týkají rozhodnutí správních orgánů. Ani toto se žalovaný nepokouší vysvětlit ve svém vyjádření k žalobě. Žalovaný si podle žalobce namísto řádné a srozumitelné argumentace pomáhá odkazem na Rozsudek, jenž však věnoval fotografiím zjevně jen okrajovou pozornost, když důvody pro zrušení předchozích rozhodnutí shledal jinde.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze přezkoumal Napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (resp. soud jejich souhlas v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumoval). Soud nenařídil jednání ani k provedení žalobcem navrhovaných důkazů, neboť všechny žalobcem navrhované důkazní prostředky jsou součástí správního spisu předloženého žalovaným.
21. Soud se v logice upořádání žalobních bodů nejprve zabýval námitkami, jimiž žalobce pod **druhým žalobním bodem** poukazoval na to, že jeho odpovědnost za přestupek podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (s přihlédnutím k § 112 odst. 1 tohoto zákona) před vydáním Napadeného rozhodnutí zanikla.
22. Soud připomíná, že podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod platí, že „*trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*“.
23. Podle § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. v rozhodném znění platilo, že „*pokutu podle odstavců 1 a 2 lze uložit nejpozději do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo*“.
24. Z § 2 odst. 1 zákona o přestupcích se podává, že „*odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější*“.
25. Podle § 29 písm. a) zákona o přestupcích „*odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby*“.
26. Pravidla pro délku, běh, stavění a přerušení promlčecí doby jsou podrobně upravena v § 30 – 32 zákona o přestupcích. Podle § 30 písm. b) zákona „*promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč*“.

27. Podle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky pak platí, že „do promlčecí doby se nezapočítává doba,
- a) po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení,
 - b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení,
 - c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní,
 - d) po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu“.
28. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení platí, že „promlčecí doba se přerušuje
- a) oznámením o zahájení řízení o přestupku,
 - b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným,
 - c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání;
- přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová“.
29. Z odstavce 3 tohoto ustanovení se pak podává, že „byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání“.
30. Z § 112 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích se podává, že „odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější“.
31. Soud pro úplnost připomíná, že po podání žaloby proti Napadenému rozhodnutí zrušil Ústavní soud odstavec 2 tohoto ustanovení pro rozpor s výše citovaným čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20), který zněl: „Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiné správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“.
32. Mezi účastníky není v posuzované věci v obecné rovině sporu o tom, že je třeba zkoumat, zda právní úprava zániku odpovědnosti v zákoně o odpovědnosti za přestupek není pro žalobce příznivější, než právní úprava účinná v době spáchání skutku. Žalobce ani žalovaný nezpochybňují, že při použití dosavadní právní úpravy odpovědnost žalobce za protiprávní jednání, jehož se měl dopustit v červenci 2013, do vydání Napadeného rozhodnutí nezanikla (soud v tomto ohledu proto toliko stručně poznamenává, že ověřil, že trestnost činu žalobce podle § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. ve spojení s § 41 s. ř. s. před vydáním Napadeného rozhodnutí nezanikla; do právní moci Napadeného rozhodnutí, při nezapočítávání doby soudního řízení správního, uplynulo cca 34 měsíců).).
33. Správní orgány pak v odůvodnění Prvostupňového i Napadeného rozhodnutí k související námitce žalobce vyložily důvody, pro které měly za to, že odpovědnost žalobce za jeho

protiprávní jednání nezanikla ani podle pozdější právní úpravy, kterou žalobce považoval v tomto ohledu za příznivější.

34. Žalobce v podané žalobě opírá závěr o zániku odpovědnosti za jeho protiprávní jednání o ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a namítá, že uplynula mezní prekluzivní doba 5 let od okamžiku spáchání předmětného protiprávního jednání.
35. Tomuto závěru soud nemohl přisvědčit.
36. Soud zdůrazňuje, že žalobce se měl podle správních orgánů dopustit přestupku (dříve správního deliktu), za nějž bylo možno uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč, tedy přestupku, u něhož činí promlčecí doba podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky 3 roky.
37. Běh této promlčecí doby se však v souladu s § 32 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky staví po dobu, pro kterou v této věci probíhalo soudní řízení správní. V důsledku zahájení soudního řízení správního podáním žaloby proti Původnímu rozhodnutí žalovaného tak přestala promlčecí doba běžet a ve svém běhu pokračovala teprve po nabytí právní moci Rozsudku. V nyní posuzované věci tak promlčecí doba neběžela ode dne 23. 4. 2015 do 22. 1. 2018.
38. Po tuto dobu pak podle přesvědčení soudu nemohla plynout ani mezní promlčecí doba, která v tomto případě činí podle § 32 odst. 3 části věty za středníkem zákona o odpovědnosti za přestupky 5 let od spáchání přestupku.
39. Soud se nemohl s žalobcem ztotožnit v názoru, že stavení promlčecí doby podle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká toliko tříleté promlčecí doby podle § 30 odst. 2, a nikoliv mezní pětileté lhůty stanovené v § 32 odst. 3 tohoto zákona. Soud je přesvědčen, že lhůta uvedená v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky nepředstavuje absolutní limit trvání odpovědnosti za přestupek, resp. že odpovědnost za přestupek zanikne bez dalšího ve všech v úvahu připadajících případech nejpozději za 5 let od spáchání přestupku, a to bez ohledu na to, zda došlo ke stavení běhu základní tříleté promlčecí doby podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.
40. Soud v tomto ohledu považuje za významné poukázat na dikci § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle které platí, že *„byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká...“*. Předmětné ustanovení tak zcela evidentně míří na případy, v nichž došlo k přerušení promlčecí doby v režimu § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, nikoliv na situace, kdy dojde v souladu s § 32 odst. 1 tohoto zákona k jejímu stavení.
41. Uvedený závěr pak podle názoru soudu plyne již z dikce ustanovení § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle jehož návětí platí, že *„do promlčecí doby se nezapočítává doba...“*. Z ničeho tedy nevyplývá, že by ustanovení § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky nemělo být aplikováno ve vztahu k promlčecí době uvedené v § 32 odst. 3 tohoto zákona. Právě naopak, z dikce zákona je zjevné, že předmětné speciální pravidlo o mezní pětileté lhůtě bylo přijato pro případy, v nichž je promlčecí doba přerušena podle § 32 odst. 2 tohoto zákona, přičemž pravidlo podle odstavce 1 téhož ustanovení o stavení promlčecí doby, tj. nezapočítávání tam uvedených dob do jejího běhu, tím není jakkoli dotčeno.
42. Přijetí opačného výkladu by fakticky vyústilo v závěr o nadbytečnosti části ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky ve slovech *„Byla-li promlčecí doba přerušena...“*.

V souladu s principem výkladu za použití argumentu tzv. racionálního zákonodárce lze konstatovat, že pokud by měl zákonodárce v úmyslu zakotvit absolutní limit trvání odpovědnosti za přestupek, použil by například formulaci „Odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději...“, tj. bez výslovné zmínky o přerušení promlčecí doby. Soud nemohl přehlédnout, že zákonodárce v daném případě nezvolil obdobnou textaci jako v případě ustanovení § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, dle níž je desetiletá prekluzivní doba skutečně dobou konečnou, resp. nejdelší možnou, a proto se nepřerušuje ani nestaví, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Afs 72/2011 - 218.

43. Nadto, nadále platí ustanovení § 41 věta první s. ř. s., které nebylo dotčeno ani komplexní změnou legislativy v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky. I z něj plyne, že po dobu soudního řízení správního (mimo jiné) v řízení o přestupcích a správních deliktech lhůty pro zánik odpovědnosti neběží.
44. Ke shodným závěrům ostatně dospěl i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání (Závěr č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018: Vliv stavení promlčecí doby na uplynutí mezní promlčecí doby podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, dostupný na www.mvcr.cz).
45. Na právě uvedených závěrech přitom není způsobilá niče změnit ani žalobcem namítané okolnost, že v jeho případě došlo rovněž k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Soud se v tomto ohledu zcela ztotožňuje se závěry vyslovenými v tomto ohledu poradním sborem ministra vnitra ve shora označeném stanovisku, dle nichž *„nejeví se smysluplné, aby se do mezní promlčecí doby započítávalo i stavení promlčecí doby, avšak zánik odpovědnosti za přestupek byl vázán výlučně na okolnost zakládající přerušení (nikoliv též stavení) promlčecí doby. Je pochybné, jaký by byl účel takové úpravy“*.
46. Za této situace se tak soud přiklonil k výkladové variantě, dle níž není doba uvedená v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky dobou nepřekročitelnou, a nezapočítá se do ní doba, po kterou byl běh promlčecí lhůty pozastaven podle § 32 odst. 1 téhož zákona.
47. Námitky vznesené žalobcem pod druhým žalobním bodem tak nemohly být shledány důvodnými.
48. Soud dále přistoupil k posouzení důvodnosti námitek vznesených žalobcem pod **prvním a třetím žalobním bodem**; předmětným okruhem námitek se přitom zabýval společně, neboť spolu úzce souvisely.
49. Podstatou sporu mezi účastníky je posouzení otázky, zda bylo ve správním řízení protiprávní jednání žalobce, za které mu byla Prvostupňovým rozhodnutím uložena pokuta, prokázáno.
50. Soud v této souvislosti připomíná, že v nyní posuzované věci již v minulosti rozhodl Rozsudkem.
51. Zatímco v bodech 37 – 42 Rozsudku přisvědčil Městský soud v Praze argumentaci žalobce zpochybňující závěr o porušení § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb. ve vztahu k vrabci domácímu (z tohoto důvodu bylo Původní rozhodnutí žalovaného a Původní prvostupňové rozhodnutí zrušeno), v bodech 31 – 36 soud naopak vyložil důvody, pro které se neztotožnil s námitkami poukazujícími na to, že správní orgány žalobci

neprokázaly naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 2 písm. p) zákona č. 114/1992 Sb. spočívajícího v tom, že žalobce při zateplení objektu porušil podmínky vyplývající z Rozhodnutí o výjimce. Soud se přitom v Rozsudku mj. vypořádal rovněž s žalobní argumentací, kterou žalobce shodně jako v nyní podané žalobě namítal, že žalovaný v rozporu se zásadou materiální pravdy neobstaral dostatek podkladů pro závěr, že žalobce při zateplení objektu postupoval v rozporu se zákonem č. 114/1992 Sb., přičemž se svými námitkami vymezoval především právě proti dokazování prostřednictvím fotodokumentace, jež je přílohou zápisu z inspekčního šetření.

52. Městský soud v Praze v tomto směru v Rozsudku uzavřel:

„K uvedenému soud předně poukazuje obsah správního spisu, z něhož vyplývá, že fotodokumentace byla pořízena v rámci šetření podnětu, které je správní orgán obecně povinen přijímat podle § 42 správního řádu.

Soud nepřisvědčil žalobnímu tvrzení, že správní orgány při určení doby sankcionovaného jednání vycházely pouze z dat na pořízených fotografiích. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyni bylo povoleno provádět zateplovací práce na bytovém objektu, s výjimkou období od 20. 4. do 10. 8., resp. v roce 2013 až do 15. 8. kvůli aktuálním klimatickým podmínkám (viz pokyn pracovnice AOPK). Z výše popsané elektronické komunikace z června 2013 mezi žalobkyní a odbornou pracovnicí AOPK (viz bod 25.) je však zcela zřejmé, že v dané chvíli již práce probíhaly. To byl důvod, proč odborná pracovnice AOPK dne 24. 6. 2013 elektronicky kontaktovala žalobkyni, aby ji upozornila, že práce se až do konce uvedeného termínu nesmí dotknout míst kolem hnízdních otvorů, které byly zjištěny v minulosti, jakož i kolem nově zjištěných vletových otvorů. Ve svém e-mailu přitom výslovně odkázala na probíhající práce („...jsem se stavila u objektu Buzulucká 328-330, který je nyní v procesu zateplování.“). Jinými slovy, AOPK akceptovala probíhající zateplovací práce (což ostatně nevyloučilo ani rozhodnutí o výjimce, avšak se stanovením přiměřených kompenzačních opatření) s výjimkou míst, které přesně označila na fotografiích šípkami.

Pokud by práce v danou dobu neprobíhaly, jak se asi snaží žalobkyně naznačit, je s podivem, že by žalobkyně takové tvrzení AOPK nepopřela nebo nezpochybnila již od počátku komunikace. Naopak, z formulace její odpovědi ze dne 24. 6. 2013 vyplývá, že se snažila prokázat, že při zateplování postupuje v souladu s výjimkou. V odpovědi konkrétně uvedla: „Tímto Vás chci informovat, že postupujeme dle Rozhodnutí, které příkládám...“. Ani její procesní strategie v rámci odvolacího řízení nijak nenasvědčovala tomu, že by popírala skutečnost, že v uvedené době prováděla zateplování daného bytového objektu. Žalobkyně v odvolání uvedla: „Účastník řízení všechna tato omezení respektoval, a to včetně dalších omezení, které mu stanovila Správa CHKO v následné mailové korespondenci.“ V tomto ohledu tedy skutečnost, že minimálně v době od června do července 2013 probíhaly zateplovací práce na bytovém objektu, vyplývala i z jiných zjištění - podkladů spisového materiálu než jen ze samotných fotografií a žalobkyně tyto další podklady a jejich relevanci nezpochybnila ani nevyvrátila.

Uvedené fotografie tedy prokazují, že nejpozději 23. 7. 2013 byl bytový objekt obehán lešením a ochrannými sítěmi, tedy připraven k rekonstrukci. Lze si jen těžko představit, že by žalobkyně učinila takové opatření, aniž by v návaznosti na to měla v úmyslu započít či provádět plánované práce. Přitom není podstatné, že fotografie nezachycují přímo vchod č. p. 330, neboť z fotografií přiložených k zápisu z inspekčního šetření není pochyb, že lešení je kolem celého objektu, a žalobkyně nenamítala, že by se na nich nacházel jiný objekt.

Namítá-li tedy žalobkyně v souvislosti s otázkou porušení podmínek rozhodnutí o výjimce nevěrohodnost fotodokumentace, která byla podkladem pro inspekční šetření, nejsou její námitky důvodné.

Nad rámec nezbytných úvah soud dále uvádí, že samotné rozhodnutí o výjimce ze dne 30. 8. 2012 zateplení objektu zcela nezakázalo (což ostatně logicky vyplývá i z podstaty rozhodování o výjimce), pouze autoritativně nařídilo přiměřená kompenzační opatření. Navíc příslušná výjimka se týkala stavu, který byl zjištěn ve vztahu ke třem vletovým místům, což se při pochůzce o rok později změnilo, neboť byla pozorována další vletová místa, a proto by kompenzační opatření v počtu dvou budek již nemuselo být dostačující. Z příslušných fotografií (bez ohledu na datum jejich pořízení) však není patrné, že by žalobkyně rozmístila na příslušných místech budky tak, jak bylo stanoveno v rozhodnutí o výjimce a následně konzultováno s odbornou pracovnící AOPK, natož v počtu vyšším. Nutno dodat, že to žalobkyně následně nikdy netvrdila a ani neprokazovala“.

53. Žalobce v nové žalobě proti Napadenému rozhodnutí setrval na své původní argumentaci a v rámci třetího okruhu žalobních bodů opětovně poukazoval na nedostatečnost podkladů pro závěr, že při zateplení porušil podmínky vyplývající z Rozhodnutí o výjimce. Pod prvním žalobním bodem se pak žalobce vyjadřuje k některým konkrétním závěrům vysloveným soudem v Rozsudku, které označuje za nepřesné.
54. Pokud jde o rekapitulaci skutkového stavu věci a relevantního obsahu správního spisu, soud na tomto místě pro větší stručnost odkazuje na závěry vyslovené v bodech 22 – 29 Rozsudku.
55. Soud především zdůrazňuje, že se podstatou nyní uplatněné žalobní argumentace, tedy otázkou, zda správní orgány obstaraly v průběhu správního řízení dostatečné množství podkladů pro závěr o tom, že se žalobce skutkem uvedeným v Prvostupňovém rozhodnutí dopustil správního deliktu podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona č. 114/1992 Sb., zabýval již v předchozím Rozsudku. Jak bylo uvedeno výše, soud se přitom v Rozsudku mj. vypořádal rovněž s žalobními námitkami, jimiž žalobce shodně jako v nyní podané žalobě brojil proti dokazování prostřednictvím fotodokumentace, jež je přílohou zápisu z inspekčního šetření.
56. Svým vlastním rozsudkem je pak, až na judikatorně dovozené výjimky, vázán i soud samotný (srov. § 49 odst. 10 a § 54 odst. 6 s. ř. s.). Příléhavě tuto právní otázku shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 31/2016 - 36, když judikoval, že „[z]ávaznost kasačního rozhodnutí soudu však není bezvýjimečná. Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře připouští, že správní orgán je oprávněn odchýlit se od zrušujícího rozsudku v téže věci pouze ve výjimečných případech. V rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25, č. 442/2005 Sb. NSS, soud zdůraznil, že „[p]rávní názor soudu nelze ponížovat na pouhou ‚námitku‘ [...], o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážít, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována“ (obdobně např. rozsudek ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003 – 56, publ. pod č. 352/2004 Sb. NSS).

Rozšířený senát následně v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS, uvedl, že průlom v závaznosti zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu v téže věci může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí.

Ač byly tyto závěry vysloveny ve vztahu k závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, lze je aplikovat rovněž ve vztahu k závaznosti zrušujícího rozsudku krajského soudu (zde Městského soudu v Praze).

Opačný závěr, tedy povinnost správních orgánů a konečně i městského soudu řídit se dříve vysloveným závazným právním názorem za situace, kdy v mezidobí došlo (byť v jiné, typově však obdobné věci) k formulaci odlišného právního závěru Nejvyšším správním soudem, by byl i v rozporu se zásadou procesní ekonomie a v konečném důsledku i s požadavkem na účinnou ochranu práv osob dotčených činností veřejné správy. Taková rozhodnutí by v případě podání kasační stížnosti a jejich přezkumu Nejvyšším správním soudem nemohla obstát, neboť i ten je (s výjimkou aktivace rozšířeného senátu) vázán svou předchozí judikaturou. Formalistické lpění na dodržení mezitím překonaného závazného právního názoru městského soudu by tak mělo jediný reálný efekt – prodloužení soudního i správního řízení ve věci.

Z hlediska právní jistoty adresátů veřejné správy i její obecné kultivace je naopak žádoucí, aby správní orgány ve své činnosti v maximální možné míře respektovaly právní závěry soudů vyslovené ve skutkové a právně obdobných věcech.“

Vázanost soudu právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku dovodil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1. 7. 2017, čj. 1 As 48/2017 - 33, také z § 52 odst. 2 s. ř. s.

57. Žalobce však ve svých námitkách neupozorňuje ani na změnu právní úpravy, ani na odlišnou judikaturu Nejvyššího správního soudu; nezměnila se ani rozhodná skutková zjištění, na jejichž základě devátý senát zdejšího soudu došel k závěrům uvedeným v Rozsudku. Dospěl-li tedy soud v Rozsudku k tomu, že jsou nedůvodné žalobní námitky brojící proti tomu, že správní orgány v rozporu se zásadou materiální pravdy neobstaraly dostatek podkladů pro závěr, že žalobce při zateplení objektu postupoval v rozporu se zákonem č. 114/1992 Sb., že svá rozhodnutí opřely v části týkající se porušení podmínek daných Rozhodnutím o výjimce nepřipustně o fotodokumentaci, stran níž žalobce v obecné rovině zpochybňoval její původ, dataci či zachycený předmět, či že výsledky inspekčního šetření provedené v srpnu 2013 nemohly prokazovat práce realizované v červenci 2013, je nyní soud těmito závěry vyslovenými devátým senátem v Rozsudku vázán.
58. Uvedené závěry by v obecné rovině mohly být ve světle shora popsanych východisek se zřetelem k principu ochrany legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování korigovány toliko v případě, pokud by v mezidobí došlo k relevantním změnám ve skutkovém či právním stavu. O takový případ se však v nyní posuzované věci nejedná. Soud rozhoduje v téže věci a za nijak nezměněných poměrů. Žalobce přitom nesnáší oproti žalobě proti Původnímu rozhodnutí žalovaného žádné nové zásadní námitky, jejichž vypořádání by nutně muselo vést k závěrům odlišným od těch, které již soud dříve v této věci v Rozsudku vyslovil.
59. Soud v této souvislosti rovněž považoval za významný způsob, jakým žalobce ke konstrukci předmětných žalobních námitek přistoupil. Žalobce totiž v rámci námitek

koncentrovaných pod třetím žalobním bodem namítal, že se žalovaný přezkoumatelným způsobem nevypořádal s druhou námitku vznesenou v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí, kterou žalobce na str. 3 – 4 kompletně ocitoval, s tím, že ji posléze označil za námitku žalobní.

60. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce i v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí setrval na námitce, že porušení podmínek vyplývajících z Rozhodnutí o výjimce nebylo správními orgány prokázáno, že jediným důkazem jsou fotografie opatřené datem 23. 7. 2013, stran nichž žalobce zpochybňoval jejich původ, dataci či zachycený předmět, či na tom, že správní orgány i přes výzvu žalobci nesdělily zdroj předmětné fotodokumentace.
61. Soud v minulosti opakovaně zdůraznil, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
62. Pokud se tedy žalobce v podané žalobě omezil na paušální a blíže nerozvedenou poznámku, že se „MŽP s odvolací námitkou nevypořádalo způsobem, který lze přezkoumat“, nelze než v obdobně obecné rovině konstatovat, že Napadené rozhodnutí takovou vadou netrpí.
63. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází

z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

64. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
65. Soud ověřil, že žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí neopomněl reagovat na všechny klíčové prvky procesní obrany uplatněné žalobcem v průběhu odvolacího řízení. Každou z dílčích námitek se žalovaný zabýval, byť tak v některých případech učinil společně s ohledem na obsahovou souvislost jednotlivých námitek, vyslovil k nim své závěry, přičemž připojil úvahy, jimiž byl při vypořádání té které námitky veden.
66. Žalovanému přitom nelze ve světle výše uvedeného vyčítat, pokud v tomto ohledu při vypořádání uvedeného okruhu námitek setrval na závěrech vyslovených dříve v Původním rozhodnutí žalovaného, přičemž současně poukázal na závěry, které k obsahově odpovídajícím žalobním námitkám vyslovil soud v odůvodnění Rozsudku. Pokud tedy žalovaný v tomto ohledu nad rámec vlastních závěrů popsanych na str. 4– 6 Napadeného rozhodnutí reprodukoval závěry vyslovené soudem v Rozsudku k námitkám stran dostatečnosti a úplnosti skutkových zjištění, resp. stran průkaznosti a věrohodnosti fotodokumentace, nelze jeho postupu ničeho vytknout. Napadené rozhodnutí není v tomto ohledu zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ani jinou vadou, pro kterou by nemělo obstát. Žalobce ostatně v podané žalobě ty dílčí námitky, jež snad měly zůstat v odůvodnění Napadeného rozhodnutí zcela nevypořádány, ani konkrétně nespecifikoval.
67. Pokud pak žalobce konstruoval pod třetím žalobním bodem své námitky formou odkazu na jím citovanou odvolací námitku, soud na tomto místě opětovně připomíná význam dispoziční zásady přísně ovládající tento typ soudního řízení. Žalobce v podané žalobě v tomto směru *de facto* toliko zopakoval námitky, které již v průběhu správního řízení a navazujícího soudního přezkumu uplatnil. I když žalobci v obecné rovině nic nebrání v tom, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v předchozím průběhu řízení, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání, které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, čj. 4 As 78/2012 - 125).
68. Jakkoli je přitom z předmětné žalobní argumentace zřejmé, z jakých důvodů žalobce považuje Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí v tomto ohledu za nezákonná, a předmětné žalobní námitky tedy je nutno považovat za řádně uplatněné žalobní body, omezuje zvolený způsob konstrukce žalobních námitek s ohledem na pravidla vyplývající z dispoziční zásady do značné míry prostor soudu při posuzování jejich důvodnosti, zvláště pak za situace, kdy byl soud vázán v předchozím Rozsudku vyslovenými závěry k odpovídající žalobní argumentaci.
69. Pokud tedy žalobce i v nové žalobě brojil proti nedostatkům skutkových zjištění, resp. proti relevanci fotodokumentace, o níž správní orgány své závěry opřely, omezil se *de facto* na zopakování námitek vznesených v průběhu předchozích řízení, aniž by přitom

v podané žalobě odpovídajícím způsobem reagoval na závěry, které k těmto námitkám dříve žalovaný či Městský soud v Praze vyslovily.

70. Tím, že žalobce v žalobě v zásadě zopakoval dříve uplatněné námitky, aniž by reagoval na odůvodnění žalovaným a soudem vydaných rozhodnutí (s výhradou dále uvedeného), v nichž se žalovaný a soud s předmětným okruhem námitek vypořádali a přezkoumatelným způsobem popsali a vysvětlili, na základě jakých konkrétních úvah uzavřeli o nedůvodnosti tohoto okruhu námitek, značně snížil svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za něho nemohl domýšlet další argumenty.
71. Soud nepřehlédl, že žalobce v této souvislosti pod prvním žalobním bodem poukazoval na některé (z jeho pohledu) „nepřesnosti“ uvedené v Rozsudku. V rámci třetího žalobního bodu pak nad rámec reprodukce své odvolací argumentace namítal, že správní orgány nereflektovaly na jeho žádost ze dne 8. 3. 2018 o identifikaci původu fotodokumentace. Ani v tomto ohledu však nebyly jeho námitky z pohledu soudu způsobilé zvrátit závěry, které devátý senát zdejšího soudu k uvedeným otázkám přijal.
72. Soud v tomto ohledu podotýká, že se žalobce mylí, pokud poukazuje na irelevanci závěru uvedeného v bodě 36 Rozsudku. Pokud žalobce toliko obecně a paušálně namítá, že se rozhodnutí „rozmístění budek netýkalo“, nelze než zdůraznit, že devátý senát zdejšího soudu v této části Rozsudku správně poukázal na to, že Rozhodnutí o výjimce zateplení objektu zcela nezakázalo, pouze autoritativně nařídilo přiměřená kompenzační opatření, přičemž následně připojil úvahu o tom, že z fotografií není patrné, že by žalobce rozmístil na příslušných místech budky tak, jak bylo stanoveno v Rozhodnutí o výjimce a následně konzultováno s odbornou pracovnící AOPK, a doplnil, že žalobce ostatně takové okolnosti nikdy netvrdil a ani neprokazoval. Soud tento dříve vyslovený závěr sdílí. Námitka, že se „rozhodnutí rozmístění budek netýkalo“, je z pohledu soudu zjevně nepodložená, odporuje obsahu správního spisu a mýjí se s podstatou závěrů, k nimž žalovaný a zdejší soud dospěli. K dílčím námitkám proti závěrům uvedeným v bodě 32 – 34 Rozsudku pak soud považuje za klíčové, že žalobce oproti své předchozí argumentaci v průběhu správního řízení předcházejícího vydání Původního prvostupňového rozhodnutí, argumentaci uvedené v odvolání proti tomuto rozhodnutí i argumentaci obsažené v žalobě proti Původnímu rozhodnutí žalovaného nyní v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí a v žalobě proti Napadenému rozhodnutí nově tvrdí, že zateplovací práce v červenci 2013 skutečně prováděl, avšak práce u hnízdních otvorů provedl až po 11. 8. 2013. Soud v tomto směru podotýká, že tuto změnu v argumentaci, provedenou patrně z důvodů procesní taktiky v návaznosti na závěry vyslovené v Rozsudku, vyhodnotil jako nevěrohodnou a účelovou. Soud považoval za významné, že žalobce toto tvrzení v této podobě nepředestřel v žádném ze svých podání předcházejících vydání Rozsudku. Žalobce přitom nepředložil v tomto ohledu žádnou ucelenou skutkovou verzi, která by takové skutkové závěry podporovala. Neoznačil přitom na podporu svých tvrzení žádné podklady, které by takovou skutkovou verzi podporovaly (např. stavební deník, návrh výslechu svědků – osob provádějících předmětné stavební práce apod.). Jakkoli je to v tomto ohledu správní orgán, kdo nese odpovědnost za úplnost skutkových zjištění prokazujících závěr o vině, má soud s přihlédnutím k výše uvedenému za to, že změna procesní taktiky žalobce a nové skutkové tvrzení žalobce o tom, že (právě a jediné ve věci sporné) práce u hnízdních otvorů provedl teprve po 11. 8. 2013, svědčí spíše pro závěr o nevěrohodnosti argumentace žalobce k rozhodným skutkovým okolnostem.

73. Soud pak sice přisvědčuje žalobci potud, že správní orgány pochybily, pokud nebyly v průběhu řízení schopny či ochotny konkretizovat zdroj fotodokumentace přiložené k zápisu z inspekčního šetření, a to dokonce vzdor explicitní žádosti žalobce ze dne 8. 3. 2018. Soud má za to, že ze správního spisu by mělo být seznatelné přinejmenším to, v jaký konkrétní okamžik a z jakého konkrétního zdroje správní orgán takové podklady nabyt a kdy je do spisu zařadil. Ze skutkových okolností, jaké jsou dány v nyní posuzovaném případě (žalobce byl s předmětnými fotografiemi seznámen, byl mu znám jejich obsah, měl možnost se k nim vyjádřit, což také v průběhu řízení opakovaně činil, správní orgány postavily své závěry na dalších podkladech založených ve správním spisu – viz závěry vyslovené v Rozsudku), má však soud za to, že tato procesní vada neměla vliv na zákonnost Napadeného rozhodnutí, když soudu nebyly předestřeny (a ani soud ze správního spisu nezjistil) žádné konkrétní skutečnosti, které by věrohodnost fotodokumentace zpochybňovaly.
74. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
75. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného 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.

V Praze dne 26. srpna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu