



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: Správa Národního parku Šumava p. o.**, IČ 00583171, se sídlem 1. máje 260, 385 01 Vimperk, zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, *advokátem*, se sídlem Převrátická 330, 390 01 Tábor, proti **žalovanému: Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky**, se sídlem Kloknerova 2295/26, 148 01 Praha 414, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2016, čj. MV-150186-5/PO-OVL-2016,

t a k t o:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobou ze dne 31. 1. 2017, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „*soud*“) doručenou dne 1. 2. 2017, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2016, čj. MV-150186-5/PO-OVL-2016 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje, krajského ředitelství (dále jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*HZS PK*“) ze dne

18. 10. 2016, čj. HSPM – 4403-7/2016 ÚPP (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyni jakožto právnické osobě uložena podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále jen „*zákon o požární ochraně*“ nebo „*ZPO*“), ve znění pozdějších předpisů, pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení povinností vyplývajících z předpisů o požární ochraně, neboť při tematické požární kontrole ve dnech 25. 7. – 27. 7. 2016 v přírodním a krajinném prostředí Národního parku Šumava bylo zjištěno, že žalobkyně neudržovala trvale volné příjezdové komunikace k lesům, lesním porostům a ke zdrojům vody určeným k hašení požárů v minimální požadované šíři 3 m. Žalobkyni bylo dále uloženo nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně se žalobou domáhala též zrušení prvoinstančního řízení a uhrazení nákladů soudního řízení.

Zákon o požární ochraně upravuje podmínky pro účinnou ochranu života a zdraví občanů a majetku před požáry a pro poskytování pomoci při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech stanovením povinností ministerstev a jiných správních úřadů, právnických a fyzických osob, postavení a působnosti orgánů státní správy a samosprávy na úseku požární ochrany, jakož i postavení a povinností jednotek požární ochrany.

Podmínky požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 246/2001 Sb. (dále jen „*vyhláška o požární prevenci*“).

Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).

II. Žaloba

Žalobkyně se domáhala přezkoumání napadeného rozhodnutí v plném rozsahu, neboť má za to, že byla z níže uvedených důvodů postupem žalovaného zkrácena na svých právech a právem chráněných zájmech, zejména na právu na spravedlivý proces garantovaném v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“). Zkrácena na těchto právech byla takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

1. Porušení ustanovení § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu, rozhodování v rozporu s ustálenou judikaturou, porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny

Žalobkyně v odvolání proti napadenému rozhodnutí namítala mj. následující: „*Správa je na velké části území omezena základními ochrannými podmínkami zvláště chráněných druhů rostlin a hlavně živočichů. Správa byla již několikrát pokutována za běžné managementové činnosti nebo za opravy cest v územích s výskytem kriticky ohroženého tetřeva blůšce [§ 50 zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“ nebo „zákon o ochraně přírody a krajiny“ - poznámka soudu)] a nemůže svévolně a kdykoli, popř. naráz po celé ploše provádět činnosti, které mohou být*

považovány za rušivé, zejména v území s jádrem metapopulace tohoto druhu. Tímto jádrem je celá oblast Modravských slatí, oblast Poledníku a Plesné. Všechna tato omezení navrhovala žalobkyně řešit aktualizací obsaženou v žádosti o změnu dodržování průjezdných šířek některých lesních cest.“

Z uvedeného je zřejmé, že při úvahách o postupu v protipožární prevenci v Národním parku Šumava byl žalovaný povinen vypořádat se se střetem dvou veřejných zájmů, a to zájmu na ochraně přírody a krajiny na straně jedné, a zájmu na ochraně životů, zdraví a majetku před požáry na straně druhé. To však neučinil, když citovaná námitka žalobkyně byla žalovaným vypořádána pouze takto: „[...] povinností HZS Plzeň bylo zkontrolovat stav cestní sítě podle platné dokumentace zdolávání požárů. MV GR HZS se ztotožňuje s názorem HZS Plzeň, který v napadeném rozhodnutí uvedl, že povinnost trvale volných příjezdových komunikací považuje za součást základních ochranných podmínek dle ZOPK. Jak správně HZS Plzeň uvedl, nevyhovující stav cestní sítě může ohrozit rychlý zásah jednotek požární ochrany a zvýšit tak riziko možných škod v jedinečném přírodním ekosystému NP Šumava a dále zvýšit možnost poškození požární techniky či dokonce ohrozit samotnou posádku požární jednotky.“

Názor žalovaného je v první řadě naprosto mylný, neboť základní ochranné podmínky národních parků stanovené v § 16 ZOPK nic takového neobsahují (což je dáno samou podstatou základních ochranných podmínek národních parků a obdobně všech dalších kategorií zvláště chráněných území, neboť jejich účelem je ochrana přírody, nikoli ochrana životů, zdraví a majetku před požáry). Zároveň se žalovaný nevypořádal se skutečností, že žalobkyní namítané ochranné podmínky se netýkají obecných principů ochrany území ani základních ochranných podmínek národních parků, ale přísnější ochrany zvláště chráněných druhů živočichů dle § 50 ZOPK. V § 16 odst. 1 písm. d) ZOPK jsou navíc vozidla požární ochrany (spolu s vozidly potřebnými pro další zde vyjmenované účely, např. zdravotní a veterinární službu) pouze vyňata z povinnosti mít výjimku ze zákazu vjíždět a setrvávat motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody (tj. žalobkyně).

Za druhé, co je v zájmu ochrany přírody na území Národního parku Šumava, přísluší hodnotit především žalobkyni, která v souladu se ZOPK vystupuje na území národního parku v několika rolích, jednak orgánu vykonávajícího státní správu v ochraně přírody, jednak odborné organizace ochrany přírody, jednak správce lesů ve státním vlastnictví. Žalobkyně nepopírá, že zvažuje-li orgán požární ochrany otázku naplnění všech znaků deliktu u jednání formálně porušujícího zákon o požární ochraně, je oprávněn a povinen učinit si úsudek o střetu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a veřejného zájmu na ochraně životů, zdraví a majetku před požáry v konkrétních, specifických podmínkách NP Šumava. Orgán požární ochrany by však měl při hodnocení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a jeho intenzity vycházet z relevantních odborných podkladů, tj. v tomto případě s ohledem na několik rolí žalobkyně ve vztahu k

území národního parku především z jejího odborného názoru. Otázka možných škod v jedinečném přírodním prostředí Národního parku Šumava je velmi diskutabilní a orgán požární ochrany jistě není odborně fundovaný k rozhodování o tom, jaký dopad má požár na přírodní ekosystémy Národního parku Šumava. V prakticky neosídleném prostředí s minimální infrastrukturou je taktéž sporná argumentace veřejným zájmem na ochraně života, zdraví a majetku, který je vymezen v § 1 zákona o požární ochraně (dále jen „ZPO“).

Území Národního parku Šumava je charakteristické unikátními přírodními ekosystémy, na něž se vztahuje nejprísnejší ochrana jak podle zákona o ochraně přírody a krajiny v aktuálním znění, tak podle práva Evropského společenství – je zde vymezena Ptačí oblast Šumava a Evropsky významná oblast Šumava. Dochází zde tedy k překryvu nejvyšší kategorie územní ochrany s ochranou druhovou, která se v dotčeném území týká především tetřeva hlušce. Je tedy zřejmé, že jakýkoliv zásah do území s cílem udržení rozsáhlé cestní sítě, případně při údržbě či obnově vodních zdrojů je velmi významný a může mít negativní dopady na území a chráněné druhy.

Žalovaný tedy řádně nepoměřil zájem na ochraně přírody a krajiny se zájmem na ochraně životů lidí, zdraví a majetku. K uvedenému uvedl pouze to, že ochrana životů lidí, zdraví a majetku má přednost před ochranou přírody. Svou úvahu neopřel o žádné právní normy, žádné důkazy, které by vyhodnotil. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí je přitom jedním ze základních atributů spravedlivého procesu, což stanovil mj. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 1235/11. Ústavní soud uvedl: *„dodržování povinnosti odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit libovůli“*. Lze tedy konstatovat, že neodůvodnění rozhodnutí představuje porušení práva na spravedlivý proces.

Žalobkyně se domnívá, že správní orgán nepostupoval správně, neboť v případě střetu dvou veřejných zájmů (resp. lidských práv, a to práva na ochranu přírody a krajiny a práva na ochranu životů, zdraví a majetku) by měl být použit tzv. test proporcionality, který využívá při svém rozhodování například Ústavní soud ČR. Tento test se skládá ze tří jednotlivých testů, a to testu vhodnosti (zda právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl), testu potřeby (porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle), testu poměrování (porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv). Žalobkyně má tedy za to, že žalovaný se měl nejprve zaměřit na to, zda není k dispozici šetrnější řešení k dosažení cílů požární ochrany.

Ústavní soud pak ve svém nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, blíže specifikuje skutečnosti, které je třeba zvážit ve třetí fázi: *„Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva [...]“*.

Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (právo na řádný proces je v této souvislosti součástí obecné institucionální ochrany základních práv a svobod). Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (v daném případě možnost zneužití institutu anonymního svědka v trestním procesu). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložené zásah do jednoho z nich.”

K této problematice se v obecné rovině váže i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, v němž se tento soud vyjádřil k otázce případného vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi. Nejvyšší správní soud uvedl, že správní úřad musí nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.

Žalobkyně dále připomněla fakt, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva, a upozornila na skutečnost, že právní předpisy umožňují udělení výjimky pro záměrné založení regulovaného požáru ve prospěch zájmů chráněných ZOPK, a to přesto, že obecně je rozdělávání ohně v lesích zakázáno. Je vědecky prokázáno, že zakládání požárů může být pro les prospěšné, může dojít k výskytu některých nových druhů apod.

Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný se řádně nevypořádal s námitkou žalobkyně uvedenou v odvolání, čímž tedy došlo i k porušení § 89 odst. 2 správního řádu, který stanoví povinnost odvolacího správního orgánu k přezkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy. V tomto ustanovení je rovněž stanovena povinnost přezkoumat rozhodnutí v rozsahu *všech* námitek uvedených v odvolání.

Žalovaný řádně nepoměřil zájem na ochraně přírody a krajiny se zájmem na ochraně životů lidí, zdraví a majetku. K uvedenému uvedl pouze to, že ochrana životů lidí, zdraví a majetku má přednost před ochranou přírody. Z uvedeného dle názoru žalobkyně nevyplývá, jak dospěl žalovaný k závěru, že veřejný zájem na ochraně zdraví má přednost před veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Dle názoru žalobkyně zde absentuje odůvodnění úvah a argumentace žalovaného. Možnost užití správního uvážení ve spojení s neurčitými pojmy není možností rozhodovat libovolně či absolutisticky, což vyplývá z ustálené judikatury (usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 25/2002-42). Požadavek

řádného odůvodnění úvahy považuje Ústavní soud rovněž za realizaci práva na spravedlivý proces (nález sp. zn. III. ÚS 84/94). V opačném případě by totiž orgány veřejné moci mohly rozhodovat libovolně a nebylo by možné jejich rozhodnutí přezkoumávat. I nadále tak platí § 68 odst. 3 správního řádu, kde je stanoveno, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. I z tohoto hlediska pak soud zkoumá, zda nedošlo k překročení mezi správního uvážení a zda tedy není důvodné zrušení rozhodnutí správního orgánu. V rozhodnutí č. 225/2004 Sb. NSS je uvedeno: *„Jestliže správní orgán důsledně respektoval zákonná i další kritéria volného správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezi správního uvážení. Přitom překročení mezi správního uvážení nebo jeho zneužití je dle § 78 s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.“*

2. Porušení principů správního trestání, absence materiálního znaku deliktu

Podle konstantní judikatury správních soudů musí pro správní trestání platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, čj. 8 As 17/2007-121, Sb. NSS č. 1338/2007).

Vedle formálních znaků deliktu musí být pro trestnost jednání naplněna i materiální stránka deliktu a rovněž se uplatní okolnosti vylučující protiprávnost (zdánlivě deliktního jednání).

Žalobkyně je přesvědčena, že její, žalovaným sankcionované jednání, je protiprávním jen zdánlivě, tj. že chybí materiální znak deliktu.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, *„lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“*

Žalobkyně pro úplnost dodává, že i když se citovaný rozsudek zabývá materiální stránkou přestupku, jeho závěry platí i pro jiné správní delikty.

Žalobkyně je přesvědčena, že právě specifické okolnosti střetu povinností vyplývajících ze zákona o požární ochraně s povinnostmi vyplývajících pro území národního parku ze zákona o ochraně přírody a krajiny jsou okolnostmi, které vylučují materiální stránku deliktu v posuzovaném případě. Jak v průběhu správního řízení žalobkyně upozorňovala, nedodržením volné šířky 3 m na celé délce komunikací (jen na několika místech došlo k zúžení na šířku menší než 3 m zarůstáním travinami a pronikáním drobných větví křovin a smrkového náletu do této šířky) nemohlo dojít k reálnému omezení průjezdnosti cesty a k omezení plnění povinností preventivní ochrany území.

Právní řád je celek a žalobkyně nemůže plnit povinnosti na úseku požární ochrany, pokud by tím porušovala povinnosti na úseku ochrany přírody a krajiny, tj. vykonávala činnosti na území národního parku zakázané. Jestliže obecně uznávanou okolností vylučující protiprávnost je výkon činnosti dovolené, tím spíše nelze plnit povinnosti vyplývající z jednoho zákona, pokud by plnění těchto povinností bylo činností zakázanou jiným zákonem. Žalobkyně připouští, že nelze bez dalšího konstatovat, že oba veřejné zájmy (ochrany přírody v národním parku a protipožární ochrany) jsou nutně v kolizi. Upozorňuje však na praktický aspekt sladění obou veřejných zájmů, kdy s ohledem na přírodě vlastní proměnlivost a ne zcela předvídatelný výskyt přísně chráněných fenoménů je na vytvoření optimální hustoty cestní sítě třeba nahlížet jako na dynamický fenomén.

3. Porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu

Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu obsahuje jednu ze základních zásad správního řízení, a to povinnost správního orgánu dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

HZS Jihočeského kraje, který je vázán týmiž právními předpisy, postupoval v dopise čj. HSCB 5011-2/2016 KŘ ze dne 19. 9. 2016 jinak než HZS Plzeňského kraje, neboť na žádost žalobkyně ze dne 8. 8. 2016 o redukci cestní sítě využitelné k požárním účelům vyhověl požadavkům a souhlasil s vyřazením požadovaných úseků lesnických cest, a současně nedošlo ze strany HZS Jihočeského kraje k zahájení sankčního řízení, přestože i na jižní části NP Šumava by bylo možno shledat nedostatky z hlediska přístupnosti území pro požární techniku.

Došlo tedy k porušení zásady legitimního očekávání, kdy dva správní orgány na úseku požární ochrany jednají rozdílně.

Žalovaný se s námitkou rozdílného postupu dvou správních orgánů státního požárního dozoru stejně úrovně vypořádal konstatováním, že *„skutečnost, že jiný správní orgán v obdobné situaci správní řízení o možném spáchání správního deliktu nezahájí,..., nemůže založit správní praxi pro futuro.“*

Žalobkyně s vypořádáním své námitky nesouhlasí. Příslušný správní orgán je v zásadě povinen trestat všechny správní delikty, o jejichž spáchání se dozví. Přestože se pokuta podle § 76 odst. 2 písm. b) ZPO neukládá obligatorně, jistě postup HZS Jihočeského kraje, kdy při zjištění stejného skutkového stavu nebylo zahájeno sankční řízení, může v nositeli právních povinností (v tomto případě žalobkyni) oprávněně vyvolat očekávání, že orgány státního požárního dozoru nehodnotí ve specifických podmínkách NP Šumava její jednání jako porušení povinnosti podle § 5 odst. 1 písm. b) ZPO, případně že toto jednání hodnotí jako vykazující pouze formální znaky deliktu, nikoli rovněž znak materiální (který je obligatorním pro to, aby delikt byl dán - viz výše), případně že toto jednání hodnotí tak, že je dán liberační důvod zprošťující objektivní odpovědnosti za správní delikt, případně, že společenská škodlivost deliktu je podle názoru příslušného orgánu vzhledem ke specifickým okolnostem natolik nízká, že není důvod uložit pokutu. Žalobkyně nepochybně, že pouze dosavadní zákonná praxe může založit legitimní očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, avšak domnívá se, že přístup HZS Jihočeského kraje rozhodně nelze označit za nezákonný.

4. Překročení mezí správního uvážení

Pokud by žalobkyně připustila, že její jednání naplňovalo formální i materiální stránku deliktu (což, jak uvedla v bodě 2, rozporuje), pak je toho názoru, že správní orgán řádně nezdůvodnil, proč přistoupil k uložení pokuty a nevypořádal se s argumenty svědčícími proti uložení této pokuty. V ustanovení § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně je stanoveno, že hasičský záchranný sbor kraje při výkonu státního požárního dozoru může uložit pokutu až do 500 000 Kč právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě, která porušila povinnost vyplývající z předpisů o požární ochraně.

Těmito argumenty byla například skutečnost, že probíhala jednání s HZS Plzeňského kraje, při kterých došlo dne 9. 9. 2016 k vzájemné dohodě na postupu péče o lesní cesty tak, aby byla zajištěna trvalá průjezdnost v potřebné šíři 3 metrů. Správa tedy vynaložila veškeré úsilí, aby dosáhla kompromisního řešení uspokojujícího jak zájmy ochrany přírody, tak zájmy chráněné ZPO. Žalovaný ale pouze rigidně převzal obecnou argumentaci HZS PK o tom, že sankční řešení je vedeno pouze na základě zjištění kontroly v červenci 2016 a jakákoliv další jednání nemůžou toto řízení ovlivnit.

Další skutečností, o které se žalobkyně domnívá, že měla být vzata v potaz při správním uvážení, je skutečnost, že funkční šířka například u cesty Hradlový most – Mlynářská slať, Zbořený most – Na soutoku na Modravsku, která v některých svých částech prochází 1. zónou národního parku, nedosahuje 3 m a terénní úprava není možná, neboť základní ochranné podmínky takovou úpravu vylučují (zákaz změny vodního režimu, zákaz umístění nové stavby apod.).

Výběr konkrétní varianty postupu při správním uvážení musí být řádně odůvodněn, což konstatuje Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 11. 9. 2007,

čj. 5 As 37/2006 – 67, kde uvedl: „Právo na odůvodnění znamená, že má obsahovat základ a důvody rozhodnutí tak, aby na něj mohl jeho příjemce účinně a přiměřeně reagovat. Odůvodnění má odpovídat povaze rozhodnutí a má jeho příjemci umožnit jej vyhodnotit. Individuální správní akt musí být na základě stejných důvodů přezkoumatelný soudem. Jen tak je splněn požadavek transparentnosti rozhodování. Správní orgán byl povinen při rozhodování pečlivě zvážit veškeré okolnosti případu a uvážit postup, při kterém by byla sankce uložena, a účelnost tohoto postupu. Musel si tedy odpovědět na otázku, zda daná situace uložení sankce vyžadovala. Ve správním řízení lze na základě zásady proporcionality používat pouze přiměřené prostředky.“

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se k obsahu žaloby vyjádřil v podání ze dne ze dne 20. 4. 2017. Předně uvedl, že má za to, že žalobkyně v žalobě neuvedla žádné skutečnosti, které by již nebyly předmětem předchozího řízení vedeného u správního orgánu prvního stupně a u odvolacího orgánu. Proto k žalobním námitkám žalobkyně nelze než konstatovat to, co je již obsahem vydaných rozhodnutí, na která žalovaný odkázal, když předmětem soudního přezkumu je zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, jakožto správního aktu, který bezprostředně zasahuje do právní sféry žalobkyně, a vyjádření žalovaného k žalobě je pak toliko procesním úkonem správního orgánu učiněným v rámci řízení před správním soudem, který se práv a povinností žalobkyně nedotýká, neboť netvoří jeden celek s přezkoumávaným rozhodnutím.

Ve vztahu k žalobě žalovaný uvedl, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí HZS PK, jímž byla žalobkyně shledána odpovědnou za porušení zákona o požární ochraně a za tato porušení jí byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. Rozhodnutím HZS PK byla žalobkyni uložena rovněž povinnost k náhradě nákladů řízení v paušální částce 1 000 Kč.

Porušení zákona o požární ochraně bylo zjištěno dne 25. 7. 2016 v rámci tematické kontroly dodržování povinností na úseku požární ochrany provedené na území Národního parku Šumava (dále jen „NP Šumava“), jež je ve správě žalobkyně.

K otázce porovnání veřejného zájmu na ochranu přírody dle § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a veřejného zájmu na ochranu života a zdraví občanů a jejich majetku, jak jej uvádí § 1 odst. 1 zákona o požární ochraně, žalovaný konstatoval, že nesouhlasí s názorem žalobkyně, že HZS PK a žalovaný nepostupovali v souladu s právními předpisy. HZS PK se dostatečně vyjádřil k problematice „vážení“ veřejných zájmů, když ve svém rozhodnutí uvedl, že nerozporuje jedinečnost území NP Šumava, a dále, že zajišťování volné průjezdnosti příjezdových komunikací nevyžaduje intenzivní zásahy, které by způsobily podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškodily půdní povrch NP Šumava. Dále HZS PK uvedl, že volná průjezdnost vozidel požární ochrany na místo případného požáru je podmínkou pro

co nejrychlejší a nejefektivnější protipožární zásah a zachování jedinečného prostředí NP Šumava.

Jak správně HZS PK uvedl, zajištění volné průjezdnosti příjezdových komunikací je nedílnou součástí základních podmínek ochrany přírody podle ZOPK. Žalovaný dále konstatuje, že neuvedl, že by povinnost trvale volných příjezdových komunikací byla součástí § 16 ZOPK nebo jiného ustanovení tohoto zákona. Tvzení, že uvedená povinnost je součástí ochranných podmínek, bylo použito jako formulace, prostřednictvím které HZS PK a žalovaný vyjádřili, že dodržováním povinností na úseku požární ochrany žalobkyně předchází možným škodám způsobeným vznikem požáru v jedinečném prostředí NP Šumava a že je tedy její povinností tyto podmínky plnit.

Ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) ZOPK počítá s vjížděním a setrváváním vozidel požární ochrany na místa mimo silnice a místní komunikace a místa, kam lze vjíždět pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody, a to za účelem požární ochrany. Z toho vyplývá, že samotný ZOPK umožňuje a předpokládá vjezd vozidel požární ochrany do prostoru NP Šumava. HZS PK závěrem uvedl, že případný požár bude mít vždy negativní dopad na celý ekosystém NP Šumava a že trvale volné příjezdové komunikace v určené šířce, umožňující rychlý a bezpečný příjezd vozidel požární ochrany, jsou nezbytnou podmínkou pro efektivní protipožární zásah, který může ve velké míře omezit možné škody v ekosystému NP Šumava.

Žalobkyně rovněž uvedla, že se žalovaný nevypořádal se skutečností, že žalobkyni namítané ochranné podmínky se netýkají obecných principů ochrany území ani základních ochranných podmínek národních parků, ale přísnější ochrany zvláště chráněných druhů živočichů dle § 50 ZOPK. K tomu žalovaný uvádí, jak již uvedl v napadeném rozhodnutí, že povinností žalobkyně bylo udržovat cestní síť v souladu s platnou dokumentací požární ochrany a v případě, že cestní síť zasahovala do území výskytu zvláště ohrožených druhů, bylo povinností žalobkyně přizpůsobit platnou dokumentaci požární ochrany všem důležitým skutečnostem. Dále žalovaný uvádí, že nedodržení podmínek požární ochrany, jež může znemožnit či ztížit rychlý a efektivní zásah vozidel požární ochrany v případě vzniku požáru, může zvýšit rozsah škod na populaci zvláště ohrožených i jiných druhů živočichů vyskytujících se na území NP Šumava.

K námitce žalobkyně, že to, co je v zájmu ochrany přírody na území NP Šumava, přísluší hodnotit především žalobkyni z hlediska její odbornosti, žalovaný uvedl, že tuto skutečnost nijak nerozpорије, přičemž ale konstatuje, že zákon o požární ochraně v § 2 odst. 1 stanovuje žalobkyni povinnost zabezpečovat plnění povinností na úseku požární ochrany. Žalovaný dále konstatuje, že především z důvodu odbornosti a dlouholetých zkušeností by měla žalobkyně být schopna zajistit soulad skutečného stavu příjezdových komunikací s platnou dokumentací požární ochrany, kterou má žalobkyně povinnost

dodržovat. Žalovaný je orgánem příslušným posoudit plnění povinností na úseku požární ochrany a rovněž vážení veřejných zájmů v této věci.

Dále žalovaný konstatoval, že neshledává spornost v argumentaci veřejným zájmem na ochranu zdraví, života a majetku podle § 1 odst. 1 zákona o požární ochraně, když plnění povinností vyplývajících z tohoto zákona slouží k ochraně právě tohoto veřejného zájmu. Argumentace uvedeným veřejným zájmem je zcela na místě. Dále je třeba uvést, že území NP Šumava není zcela neosídlené, jak žalobkyně v žalobě sama uvádí, a v případě nedostatečně rychlého a efektivního zásahu vozidel požární ochrany může dojít k rozšíření požáru i do hustěji obydleného území, když v případě vzniku požáru jsou dále vystaveni nebezpečí zaměstnanci NP Šumava, návštěvníci a zvířata (nejen ohrožené druhy) žijící v prostředí NP Šumava, z čehož vyplývá, že neumožnění včasného zásahu může mít dalekosáhlejší negativní dopad na území NP Šumava nebo i jeho okolí.

K další námitce žalovaný uvedl, jak již napsal v napadeném rozhodnutí, že povinností žalobkyně bylo udržovat cestní síť v souladu s platnou dokumentací požární ochrany a v případě, že cestní síť zasahovala do území výskytu zvláště ohrožených druhů (tj. výskyt tetřeva hlušce), bylo povinností žalobkyně přizpůsobit platnou dokumentaci požární ochrany všem důležitým skutečnostem. Nedodržení podmínek požární ochrany, které může znemožnit nebo ztížit rychlý a efektivní zásah vozidel požární ochrany v případě vzniku požáru, může zvýšit rozsah škod na populaci zvláště ohrožených i jiných druhů živočichů vyskytujících se na území NP Šumava.

Žalovaný odkazuje na svou argumentaci uvedenou výše a především na odůvodnění napadeného rozhodnutí, když akcentuje, že dostatečným způsobem poměřil veřejné zájmy v kolizi a dostatečně své úvahy odůvodnil v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 65/2012-161. Žalovaný tak v žádném případě neporušil právo žalobkyně na spravedlivý proces.

K otázce výběru šetrnějšího řešení k dosažení cílů požární ochrany žalovaný sdělil, že plnění podmínek na úseku požární ochrany šetrnějším způsobem je naopak povinností žalobkyně, která by měla přijmout dokumentaci požární ochrany, na jejímž základě bude udržovat příjezdové komunikace v takové stavu, který bude splňovat podmínky požární ochrany a jehož udržování bude též co nejmenším zásahem do jedinečného prostředí NP Šumava. Jak žalobkyně správně uvedla, v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 65/2012-161, tento soud konstatoval, že v případě vážení dvou veřejných zájmů musí správní orgán nejprve určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy a poté porovnat závažnost obou s tím, že zásah žádného z nich nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou zájmů, přičemž by mělo být zachováno alespoň jádro obou veřejných zájmů. K tomu žalovaný uvedl, že HZS PK dostatečně určil oba vážené veřejné zájmy, vyjádřil se k jejich závažnosti a dostatečně vysvětlil, jaký negativní dopad může nedodržování podmínek požární ochrany mít na ekosystém NP Šumava, tj. na veřejný zájem na ochranu přírody a krajiny,

v případě vzniku požáru a následného nedostatečně rychlého a efektivního zásahu vozidel požární ochrany, což může zapříčinit mnohem větší rozsah škod v jedinečném prostředí NP Šumava.

Žalovaný rovněž konstatoval, že udržování trvale volných příjezdových komunikací pro vozidla požární ochrany jednoznačně není takovým zásahem, který by významným způsobem narušoval ekosystém NP Šumava nebo dokonce samotné jádro veřejného zájmu na ochranu přírody.

K námitce žalobkyně týkající se možného prospěchu regulovaného požáru pro ekosystém NP Šumava žalovaný konstatuje, že plnění povinností na úseku požární ochrany slouží především k ochraně před mimořádnými událostmi - požáry, které vzniknou mimo kontrolu příslušných osob, přičemž takový požár se pak může šířit nekontrolovaným způsobem, a proto je nutné, aby byl umožněn co nejrychlejší a nejefektivnější zásah požárními jednotkami, kterým se předejde mnohonásobnému rozsahu škod.

Žalobkyně v žalobě dále uvedla, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkami uvedenými v jí podaném odvolání. K tomu žalovaný konstatuje, že se vypořádal se všemi námitkami uvedenými v odvolání, přičemž odkazuje na napadené rozhodnutí, a dále uvádí, že přezkoumal rozhodnutí HZS PK v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu. K opakující se námitce poměrování veřejných zájmů žalovaný znovu odkazuje na svou argumentaci použitou výše a rovněž na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

K žalobkynině námitce týkající se neexistence materiální stránky deliktu žalovaný vysvětlil, že střet dvou veřejných zájmů uvedených v zákoně o požární ochraně a ZOPK nelze považovat za okolnost vylučující materiální stránku, a tedy samotnou trestnost deliktu. Z provedené tematické kontroly bylo zcela jednoznačně zjištěno porušení zákonných povinností, když skutečný stav příjezdových komunikací neodpovídal aktuální schválené dokumentaci požární ochrany. Ze zjištěných skutečností je zřejmé, že byla jednoznačným způsobem omezena průjezdnost příjezdových komunikací. Žalobkyně opětovně opakuje otázku střetu veřejných zájmů, a proto žalovaný znovu odkazuje jak na argumentaci uvedenou výše, tak na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Plnění povinností na úseku požární ochrany není ZOPK zakázáno. Podstatnou skutečností pro předmětné řízení je především to, že žalobkyně přijala dokumentaci požární ochrany stanovující cestní síť na území NP Šumava ve formě, jejíž skutečný stav následně nedodržovala, a tím porušila zákon o požární ochraně.

K otázce rozdílného rozhodování HZS PK a HZS Jihočeského kraje žalovaný uvedl, že posuzoval správnost postupu HZS PK v řízení o uložení pokuty, když žalobkyně je povinna dodržovat povinnosti na úseku požární ochrany po celou dobu své činnosti. Žalovaný se ztotožnil s jednáním HZS PK, nikoli HZS Jihočeského kraje, které ani není předmětem tohoto řízení. HZS PK správně zahájil řízení o uložení pokuty po zjištění

nedostatků v rámci provedené tematické kontroly a postupoval v souladu se zákonem o požární ochraně, resp. se základními zásadami ovládajícími proces správního trestání. Skutečnost, že jiný správní orgán v obdobné situaci správní řízení o možném spáchání správního deliktu nezahájí, nemůže založit správní praxi pro futuro. Žalovaný akcentuje, že HZS PK zahájil řízení o uložení pokuty v souladu s právními předpisy, přičemž nelze předpokládat, že v případě nezahájení řízení ze strany jiného orgánu státního požárního dozoru nezahájí řízení o uložení pokuty orgán jiný, když je k tomu oprávněn. Žalovaný dodává, že orgány státního požárního dozoru posuzují zjištěný skutkový stav vždy individuálně a posouzení postupu HZS Jihočeského kraje není předmětem tohoto řízení.

K otázce překročení mezí správního uvážení žalovaný uvedl, že HZS PK uložil žalobkyni pokutu v souladu s rozhodovací praxí a právními předpisy a uložení pokuty a její výši rovněž řádně odůvodnil. Následná jednání uskutečněná za účelem přijetí dohody o plnění povinností na úseku požární ochrany nemohou žalobkyni zbavit odpovědnosti za protiprávní jednání zjištěná provedenou tematickou kontrolou dne 25. 7. 2016. K opakovaným námitkám žalobkyně, kdy žalovanému vytýká nedostatečné odůvodnění, odkázal žalovaný na veškerou argumentaci uvedenou výše a především na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Při jednání před soudem dne 11. 4. 2018 strany sporu setrvaly na svrchu rekapitulované argumentaci.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**, když o žalobních námitkách uvážil následovně.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že při tematické požární kontrole vykonané ve dnech 25. 7. – 27. 7. 2016 HZS PK v přírodním a krajinném prostředí Národního parku Šumava na území Plzeňského kraje bylo při fyzické kontrole zjištěno, že žalobkyně neudržovala trvale volné příjezdové komunikace k lesům, lesním porostům a ke zdrojům vody určeným k hašení požárů v minimální požadované šíři 3 m. Komunikace byly v době tematické požární kontroly zúžené náletovými dřevinami,

travními porosty, popřípadě byly zcela neprůjezdné z důvodu přes cestu padlých kmenů stromů. Tímto stavem nebyly vytvářeny podmínky pro hašení požárů a záchranné práce, čímž nebyla dodržena povinnost uvedená v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně v návaznosti na § 11 odst. 2 písm. c) vyhlášky o požární prevenci. Těmito jednáními byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně, za což byla žalobkyni dle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně uložena pokuta ve výši 50 000 Kč.

Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně, *právníkové osoby a podnikající fyzické osoby jsou povinny vytvářet podmínky pro hašení požárů a pro záchranné práce, zejména udržovat volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty a volný přístup k nouzovým východům, k rozvodným zařízením elektrické energie, k uzávěrům vody, plynu, topení a produktovodům, k věcným prostředkům požární ochrany a k ručnímu ovládání požárně bezpečnostních zařízení.*

Podle § 11 odst. 1 vyhlášky o požární prevenci, *vytvářením podmínek pro hašení požárů a pro záchranné práce se rozumí souhrn organizačních, a popřípadě i technických opatření umožňujících při využití existujících předpokladů, zejména stavebně technických, provedení rychlého a účinného zásahu, evakuace osob, zvířat a materiálu a záchranných prací.*

Podle § 11 odst. 2 písm. c) vyhlášky o požární prevenci platí, *že k provedení rychlého a účinného zásahu podle odstavce 1 zajišťují právníkové osoby a podnikající fyzické osoby, aby byly dodrženy trvale volné průjezdné šířky příjezdových komunikací nejméně 3 m k objektům, k nástupním plochám pro požární techniku a ke zdrojům vody určeným k hašení požárů.*

Podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně, *hasičský záchranný sbor kraje při výkonu státního požárního dozoru může uložit pokutu až do 500 000 Kč právníkové osobě nebo podnikající fyzické osobě, která porušila povinnost vyplývající z předpisů o požární ochraně tím, že nevytváří podmínky pro hašení požárů a pro záchranné práce, neudrжуje volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty a volný přístup k nouzovým východům, rozvodným zařízením elektrické energie, uzávěrům vody, plynu, topení a produktovodům, věcným prostředkům požární ochrany a ručnímu ovládání požárně bezpečnostních zařízení.*

Leitmotivem prvního žalobního bodu je tvrzené nevypořádání odvolací námitky o střetu dvou veřejných zájmů (ochrana přírody a krajiny x ochrana životů, zdraví a majetku).

Žalobní bod nebyl důvodný.

Jistě není pochyb o unikátnosti NP coby přírodního ekosystému. Rovněž je možné přisvědčit tomu, že v takovém území je složité najít ideální rovnováhu mezi zájmem na

ochraně přírody a krajiny a zájmem na ochraně životů, zdraví a majetku. Soud však dospěl k závěru, že správní orgány nepochybily, když žalobkyni za správní delikt sankcionovaly.

Prvoinstanční správní orgán i žalovaný vytýkali žalobkyni, že (stručně řečeno) nevytvořila podmínky pro hašení požárů, resp. pro záchranné práce a neudržovala volné příjezdové komunikace pro požární techniku. To je skutkovou podstatou správního deliktu ve smyslu § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně.

Požární tematická kontrola v NP (v části nacházející se na území Plzeňského kraje) byla zahájena dne 25. 7. 2016 a o jejím průběhu byl vypracován protokol o kontrole ze dne 2. 8. 2016, čj. HSPM-3430-5/2016 KT (dále též jen „*Protokol*“). Na str. 4 (bod 3. Protokolu) je uvedeno, že žalobkyní byla předložena příslušná dokumentace zdolávání požárů zpracovaná formou operativního plánu (včetně příloh) [dále též jen „*Dokumentace*“]. Stran náležitostí Dokumentace nebyly shledány nedostatky.

Pro věc podstatné je to, že fyzickou obhlídkou úseků uvedených v Dokumentaci jako hasební cesty byly zjištěny nedostatky na místech uvedených ve Zprávě na str. 6 a 7 (soud v podrobnostech odkazuje na příslušné části Zprávy). Žalobkyně zjištěné nedostatky nespороvala, tvrdila však, že zajištění jejich průjezdnosti z hlediska požárně-bezpečnostního nebylo možné právě kvůli „vyššímu zájmu“, tedy ochraně přírody a krajiny.

Národní park Šumava byl zřízen nařízením vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany (dále též jen „*Nařízení vlády*“). Dle § 1 odst. 1 tohoto nařízení byl park zřízen *k zajištění ochrany přírody a krajiny na Šumavě v souladu se současnými poznatky ekologických i společenských vědních oborů*. Podle § 2 odst. 1 Nařízení vlády pak *posláním národního parku je uchování a zlepšení jeho přírodního prostředí, zejména ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů, přísná ochrana volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, zachování typického vzhledu krajiny, naplňování vědeckých a výchovných cílů, jakož i využití území národního parku k turistice a rekreaci nezhoršující přírodní prostředí*. Podle § 3 odst. 1 věty první Nařízení vlády (ve znění účinném do 31. 5. 1992) pak platilo, že *odbornou organizací pro ochranu přírody, zabezpečení strážní, kontrolní a informační služby, provádění sanačních, údržbářských a jiných nezbytných prací a kulturně-výchovnou činnost je na území národního parku Správa národního parku Šumava se sídlem ve Vimperku*. Toto ustanovení bylo následně zrušeno zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jehož § 78 definoval úlohu správ národních parků obdobně.

Ano, primárním úkolem žalobkyně je vskutku ochrany přírody a krajiny v rozsahu daném příslušnými zákony. To však neznamená, že by nemusela respektovat povinnosti plynoucí jí z jiných, než environmentálních předpisů.

Stran požární ochrany byla žalobkyně povinna v rámci svých kompetencí zpracovat dokumentaci požární ochrany v NP. To učinila a ze strany kontrolních orgánů jí v tomto směru nebylo nic vytýkáno. Byla to tedy žalobkyně, kdo v Dokumentaci vymezil úseky hasebních cest v intencích § 5 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně a § 11 odst. 2 písm. c) vyhlášky o požární prevenci.

Na str. 3 žaloby je akcentováno, že to, „co je v zájmu ochrany přírody na území Národního parku Šumava, přísluší hodnotit především žalobkyni“. S tím nelze než souhlasit, avšak je třeba k tomu doplnit, že pokud byla žalobkyně zpracovatelkou, resp. zadavatelkou zpracování dokumentace požární ochrany, bylo na ní (a v její moci), aby vymezila požární přístupové cesty na území NP tak, aby byl zároveň respektován zájem na ochraně přírody a krajiny. Prvoinstanční správní orgán pak pouze kontroloval, zda žalobkyně dodržuje to, k čemu se sama zavázala. Samozřejmě, mohlo dojít k tomu, že cesty uvedené v Dokumentaci nebylo možné postupem času udržovat v té požárně-bezpečnostní kvalitě, aby nedocházelo ke kolizi se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Pak to však byla znovu žalobkyně, kdo mohl tuto situaci změnit. Jistě by bylo možné (po dohodě se správními orgány dohlížejícími nad požární bezpečností) Dokumentaci ještě před zahájením kontroly změnit, upravit, či doplnit v té či oné části, aby byl respektován rovnovážný poměr mezi oběma předmětnými veřejnými zájmy tak, jak se v čase vyvíjel. Iniciativní v tomto směru však měla být žalobkyně a její indolenci nelze vytýkat správním orgánům.

Proto, seznaly-li příslušné orgány při provedené tematické požární kontrole, že kvalita a parametry hasebních cest vymezených v Dokumentaci neodpovídají kritériím plynoucím ze zákona o požární ochraně, resp. vyhlášky o požární prevenci, pak nebyl chybný jejich závěr o tom, že ze strany žalobkyně došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně.

Nedůvodnost hlavní žalobní námitky pak přímo souvisí s nedůvodností tvrzení vyjevených v bodu 2. žaloby. Soud pro úplnost opakuje - pokud byla žalobkyně zpracovatelkou, resp. zadavatelkou zpracování Dokumentace, bylo v její moci, aby požární přístupové cesty v NP byly vymezeny s maximálním ohledem na ochranu přírody a krajiny. Otázku naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o požární ochraně pak přísluší posuzovat správním orgánům k tomu oprávněným (tedy především HZS), nikoliv žalobkyni. Správní orgány obou stupňů podrobně popsaly zjištěné nedostatky, správně je podřadily pod příslušnou skutkovou podstatu správního deliktu a svůj postup v rozhodnutích akceptovatelně odůvodnily. V tomto směru jim nelze nic vytknout, když soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.

Stran námitky obsažené v bodu 3. žaloby (porušení zásady legitimního očekávání) soud uvážil následovně.

Podle § 2 odst. 4 správního řádu platí, že *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

Nejvyšší správní soud se k zásadě legitimního očekávání vyslovil opakovaně, krajský soud pak považuje, vzhledem k obsahu námitek žalobkyně, za významné citovat právní větu rezultující z obsahu rozsudku ze dne 12. 4. 2018, čj. 6 As 413/2017-39 (k dispozici na www.nssoud.cz): *„Správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobuje jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení“ veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále (§ 2 odst. 4 správního řádu).“.*

Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu skýtají odpověď na žalobkynina tvrzení – i kdyby HZS Jihočeského kraje nezačal za obdobného skutkového stavu s žalobkyní správní řízení, neznamená to, že by postupem HZS Plzeňského kraje, který vyústil v uložení sankce, došlo k porušení zásady legitimního očekávání. Jak je uvedeno výše, v souzené věci byly zjištěné nedostatky správně podřazeny pod příslušnou skutkovou podstatu správního deliktu a postupu rozhodovacích orgánů nelze v tomto směru nic vytknout. Žalovaný pak na str. 7 napadeného rozhodnutí výstižně konstatoval: *„MV-GŘ HZS konstatuje, že HZS Plzeň správně zahájil správní řízení o udělení pokuty. MV-GŘ HZS nesouhlasí s názorem odvolatele, že HZS Plzeň porušil zásadu legitimního očekávání, neboť HZS Plzeň postupoval v souladu se zákonem o požární ochraně, resp. se základními zásadami ovládacími proces správního trestání. Skutečnost, že jiný správní orgán v obdobné situaci správní řízení o možném spáchání správního deliktu nezahájí, ačkoliv spáchání správního deliktu nasvědčují všechny okolnosti a správní řízení o správním deliktu mělo být zahájeno, nemůže založit správní praxi pro futuro. Dále MV-GŘ HZS konstatuje, že vyjádření odvolatele o jeho snaze o vyřešení problému, nemůže ovlivnit ani žádným způsobem změnit postup správního orgánu při rozhodování o spáchaných proviněních, kterých se odvolatel dopustil. Tato skutečnost však může být vzata v potaz při rozhodování o výši udělované sankce.“.* Soud se s uvedenými závěry ztotožnil, a ani tato žalobní námitka proto nebyla důvodná.

Konečně, důvodným soud neshledal ani závěrečný žalobní bod, totiž překročení mezi správního uvážení.

Předně, odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí stran uložené pokuty soud považuje za dostačující. Prvoinstanční správní orgán se výši sankce i důvodům, které ho vedly k jejímu uložení, obsáhle věnoval na str. 9 a 10, kde konstatoval: *„Při stanovení výše pokuty přihlížel správní orgán k aplikovatelným kritériím demonstrativně uvedeným v ustanovení § 76 odst. 6 zákona o požární ochraně, především k závažnosti zjištěného stavu.*

V rámci hodnocení tohoto kritéria byly vzaty v potaz tyto skutečnosti:

- NP Šumava je tvořen převážně těžko propustným terénem a odlehlými, pro hasičskou techniku (CAS apod.) obtížně dostupnými oblastmi. Příjezdové komunikace jsou prakticky jedinou možností k provedení hasebního zásahu (kromě letecké techniky) a k dopravení potřebného množství sil a techniky do jednotlivých částí národního parku. Neudržování volných příjezdových komunikací bylo zjištěno na více místech národního parku. Porušením této povinnosti stanovené zákonem o požární ochraně byl ohrožen rychlý zásah jednotek požární ochrany v tomto unikátním přírodním ekosystému, u kterého by požár způsobil rozsáhlé a nenahraditelné ztráty

- v případě zúžení příjezdových cest hrozí podstatné prodloužení doby dojezdu jednotek požární ochrany způsobené pomalou jízdou (náletové dřeviny brání rychlému průjezdu techniky, omezují výhled řidiče, směr komunikace se díky nim stává nejistý, komunikace je narušována jejich kořeny a hrozí utržení krajnice)

- padlé kmeny přes cestu pak pro jednotku požární ochrany znamenají zbytečné zdržení, protože jejich odstranění je sice technicky možné, nicméně znamená další prodloužení doby dojezdu a tím i dobu nekontrolovaného, volného rozvoje požáru

- nevyhovující stav a šířka komunikace může způsobit nejen poškození požární techniky, ale i možnost rizika úrazu posádky

- v případě zásahu je nutné počítat s tím, že příjezdová komunikace bude sloužit pro větší množství požární techniky jedoucí za sebou a jakákoliv komplikace (odstraňování kmene, utržená krajnice způsobující nehodu techniky) znamená zpomalení, v nejkrajnějším případě znemožnění, dojezdu všech vozidel

- jednotlivé komunikace slouží rovněž k vytvoření pásu požární ochrany proti šíření požáru. Koncepce požární ochrany počítá se zastavením fronty šíření požáru na určité linii - cestě nebo komunikaci.

(...)

V případě neudržování trvale volných příjezdových komunikací má však HZS Plzeňského kraje za prokázané, že protiprávní stav vzhledem k rozsahu růstu dřevin a travin a zářístu padlých kmenů okolní vegetací trval nejen po určitou dobu před provedením kontroly, ale jde o dlouhodobější omezení průjezdnosti komunikací. Současně z podkladů pro vydání rozhodnutí prokazatelně vyplývá, že neudržování trvale volných příjezdových komunikací bylo při výkonu státního požárního dozoru zjištěno opakovaně.

Všechny výše uvedené okolnosti vedly správní orgán k závěru, že stupeň závažnosti zjištěného stavu byl vzhledem k charakteru a významu NP Šumava vyhodnocen jako vysoký.

(...)

Podle § 76 odst. 2 zákona o požární ochraně lze právnické osobě za porušení povinností vyplývajících z předpisů o požární ochraně uložit pokutu až do výše 500.000,- Kč. Hasičský záchranný sbor Plzeňského kraje po posouzení všech skutečností a s přihlédnutím ke skutečnosti, že se jedná o atypické prostředí pro výkon a plnění podmínek požární bezpečnosti, uložil pokutu výrazně při dolní hranici zákonné sazby, ve výši představující 10 % výše maximální možné. Pokuta má vždy vedle represivního účinku vyvolat i preventivní působení, které by právnickou osobu motivovalo k nápravě a nepřetržitému chování v souladu se zákonnými požadavky. Aby pokuta naplnila tento svůj účel, musí být vždy citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Jen tak dostatečně odradí od případné recidivy. Sankce má v tomto případě

právníckou osobu upozornit na nutnost řádného a trvalého plnění zákonných povinností, nikoliv ji ekonomicky ohrozit.“. Žalovaný pak tyto názory aproboval.

Soud je toho názoru, že správní orgány nepochybily ani v tomto ohledu. Zjištěné nedostatky byly dle názoru soudu natolik závažné (jak bylo správně popsáno), že zde nebyl prostor pro upuštění od uložení pokuty. Fakt, že probíhala jednání mezi žalobkyní a HZS Plzeňského kraje na tom nemohl nic změnit, neboť jak žalovaný přiléhavě uvedl ve vyjádření k žalobě, *„jednání uskutečněná za účelem přijetí dohody o plnění povinností na úseku požární ochrany nemohou žalobkyni zbavit odpovědnosti za protiprávní jednání zjištěná provedenou tematickou kontrolou dne 25. července 2016.“*

[V] Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Úspěšný žalovaný správní orgán žádné náklady řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í: *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

V Plzni dne 11. dubna 2018

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.