



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudcem JUDr. Janem Dvořákem v právní věci **žalobců: a) J. D., b) I. D., oba bytem B. 65, Š., zastoupených Mgr. Janou Hladíkovou, advokátkou, se sídlem 17. listopadu 623, 530 02 Pardubice, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14.10.2013, č.j. 68801/2013/OŽPZ/VR,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí** Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14.10.2013, č.j. 68801/2013/OŽPZ/VR, **se pro vady řízení zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobcům se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**
- III.** Mgr. Janě Hladíkové, advokátce, **se přiznává** vůči České republice právo na náhradu odměny a hotových výdajů ve výši 4.114 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se včasnou žalobou domáhali soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku žalovaného rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová ze dne 1.8.2013, č.j. 8605/2013/ZPR/JAR/1171-11, a to tak, že výše uložené sankce se snižuje

na 500 Kč, přičemž v ostatních částech výroků A) i B) zůstává rozhodnutí Městského úřadu beze změny. Žalobu odůvodnili následujícím způsobem:

Na kácení lípy, za kterou bylo uloženo rozhodnutím Městského úřadu Česká Třebová ze dne 17.8.2011 žalobcům provést náhradní výsadbu, neměli žalobci žádný zájem. Zástupce odboru životního prostředí Městského úřadu Česká Třebová rozhodl, že lípa ohrožuje svoje okolí a musí se pokácet, odmítnutím zmíněného rozhodnutí by se žalobci vystavili nebezpečí a v případě pádu zbytku stromu by došlo ke zranění nebo ke škodě. Městský úřad Česká Třebová, odbor životního prostředí (dále jen „OŽP“) s žalobci nic „nekonzultoval“ a vydal rozhodnutí dne 28.6.2011, kterým povolil pokácení lípy na pozemku p.č. 574/2 v k.ú. Skuhrov a uložil žalobcům provést náhradní výsadbu dvou kusů lípy srdčité. Žalobci upozorňovali OŽP, že jsou „*nemocní a kopání jam a výsadba stromů je pro nás nemožná*“. Dále upozornili na to, že parcela 574/2 je naprosto nevhodná pro výsadbu, vzrostlé lípy by v budoucnu ohrožovaly životy a majetky lidí. Navíc parcela byla již v prodeji a následně prodána, náhradní pozemek pro výsadbu nebyl určen. Proto výsadba a následná péče o stromy na tomto pozemku je nemožná. Z toho vyplývá, že rozhodnutí OŽP je pro žalobce nesplnitelné. Ukládání pokut a sankcí problém žalobců nevyřeší. Žalobci zajistili výsadbu dvou dubů a dvaceti stromků na vlastním pozemku, pokácená lípa nebyla součástí parku, žádné organizované výsadby a nejedná se ani o chráněnou rostlinu. OŽP svým rozhodnutím žalobce nutí, aby stromy vysázeli na cizím pozemku – parc. 574/2 není ve vlastnictví žalobců. Na zdravotní stav žalobců není brán ohled. Žalobci navrhli, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že žalobci byli náležitě poučeni o možnosti podat odvolání proti rozhodnutí OOP, kterým bylo žalobcům povoleno kácení lípy a zároveň byla uložena povinnost náhradní výsadby. Této možnosti žalobci nevyužili, přičemž pokud s tímto rozhodnutím nesouhlasili, měli podat odvolání. Pokud tak neučinili, měli možnost se s orgánem ochrany přírody, který náhradní výsadbu uložil, dohodnout na změně rozhodnutí (§ 84 zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“). Jak vyplývá ze spisu, tato možnost byla žalobcům nabídnuta, nebyla jimi však využita. Krajský úřad nenutil žalobce k provedení náhradní výsadby, pouze rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta a zaplacení náhrad nákladů řízení, přičemž pokuta byla uložena v řízení, kdy je nepochybně prokázáno porušení ustanovení zákona (§ 87 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny), v takovém případě zákon používá formulaci „uloží“ a nikoliv „může uložit“, proto krajský úřad nemohl pokutu ani zcela zrušit. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „*s.ř.s.*“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela

dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací-srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Ze správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti:

Žalobce ad a) podal dne 28.6.2011 žádost o povolení ke kácení jedné lípy po obvodu kmene 300 cm rostoucí na pozemku p. č. 574/2 v k.ú. Skuhrov u České Třebové (dále jen „*pozemek p.č. 574/2*“), přičemž spoluvlastníkem tohoto pozemku byl i žalobce ad b), který s pokácením stromu souhlasil. Městský úřad Česká Třebová, odbor životního prostředí jako správní orgán I. stupně (dále jen „*OŽP*“) vydal dne 28.6.2011 pod č.j. 16889/2011/ZPR/JAR/916-4 rozhodnutí, kterým ve výroku I. povolil podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny žadateli kácení zmíněné lípy a ve výroku II. uložil podle § 9 odst. 1 tohoto zákona žadateli provedení náhradní výsadby ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Tato náhradní výsadba zahrnovala dva kusy lípy srdčité o minimální velikosti obvodu kmenu 10 – 12 cm na pozemku p.č. 574/2 v k.ú. Skuhrov a uvedená povinnost náhradní výsadby byla stanovena tak, že musí být provedena do 1 roku od provedení kácení. Současně byla žalobci ad a) uložena povinnost následné péče o nově vysazené dřeviny, a to po dobu pěti let (§ 9 odst. 1 uvedeného zákona). Účastníkem zmíněného řízení byl i žalobce ad b) jako spoluvlastník zmíněného pozemku. OŽP následně vydal dne 1.8.2013 pod č.j. 8605/2013/ZPR/JAR/1171-11 rozhodnutí, kterým uznal oba žalobce vinnými z přestupku podle § 87 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, když v období od 4.6.2013 minimálně do 27.6.2013 žalobci nesplnili povinnost náhradní výsadby na zmíněném pozemku, uloženou výše uvedeným předchozím rozhodnutím OŽP ze dne 28.6.2011. Žalobcům byla uložena pokuta ve výši 1.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupku (pokuta ve výši 1.000 Kč, náklady řízení rovněž ve výši 1.000 Kč). V odůvodnění tohoto rozhodnutí o přestupku OŽP konstatoval, že dle sdělení žalobce ad a) došlo ke kácení stromů dne 3.6.2012, zároveň žalobce sdělil, že náhradní výsadbu splnil v Praze, kde je to pro něj nejvýhodnější. OŽP ale upozornil žalobce, že bude trvat na splnění náhradní výsadby, a to nejdéle do termínu 3.6.2013, případně že nejdéle do této doby bude očekávat žádost o změnu výše uvedeného rozhodnutí, a to ve věci změny pozemku, na kterém bude realizována náhradní výsadba. Současně byli žalobci upozorněni, že pokud do 3.6.2013 nedojde ke splnění náhradní výsadby, případně nebude zažádáno o změnu rozhodnutí OŽP ze dne 17.8.2011, musí OŽP uložit pokutu až do výše 10.000 Kč. Dále OŽP v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty konstatoval, že čekal do data 3.6.2013, a když neobdržel do 3.6.2013 žádnou žádost o změnu uvedeného rozhodnutí ze dne 17.8.2011, provedl dne 27.6.2013 kontrolu náhradní výsadby na zmíněném pozemku, přičemž zjistil, že náhradní výsadba provedena nebyla. Proto uložil žalobcům v příkazním řízení pokutu ve výši 1.000 Kč, a když OŽP obdržel proti tomuto příkazu odpor, OŽP pokračoval v řízení a vydal po konání ústního jednání rozhodnutí o přestupku.

Proti rozhodnutí o přestupku podali žalobci odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalovaným rozhodnutím tak, že snížil výši uložené sankce na 500 Kč a v ostatních částech výroku A) a výroku B) ponechal rozhodnutí OŽP beze změny.

Podle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon*“) může orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy, vzniklé pokácením dřevin. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let. Podle ust. § 9 odst. 2 zákona náhradní výsadbu podle odst. 1 lze uložit na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví žadatele o kácení, jen s předchozím souhlasem jejich vlastníka. Podle ust. § 84 zákona může orgán ochrany přírody z vlastního podnětu nebo na

návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popř. zrušit, mimo jiné, když dojde ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí. Podle ust. § 87 odst. 1 písm. g) zákona orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 10.000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že neprovede uložení náhradní výsadby dřevin podle § 9.

V projednávané věci vyvodil žalovaný existenci protiprávního jednání jako objektivní stránky zmíněného přestupku z toho, že žalobci neprovedli ve lhůtě stanovené rozhodnutím OŽP (tj. do 1 roku od skácení zmíněné dřeviny), přičemž tato povinnost jím byla uložena výrokem II. rozhodnutí OŽP ze dne 17.8.2011. Mezi účastníky je nesporné, že rozhodným datem pro běh lhůty, ve které měli žalobci uvedenou povinnost náhradní výsadby plnit, byl den provedení skácení dřeviny, tj. den 3.6.2012 (ostatně žalobce ad a/ tuto skutečnost potvrdil svým dopisem adresovaným OŽP ze dne 1.5.2013). Protiprávnost uvedeného jednání, které zahrnuje neprovedení náhradní výsadby ve stanovené lhůtě, nelze však pouze zjišťovat a vyvozovat z nedodržení této povinnosti, ale je nutné zohlednit i to, zda během plynutí stanovené lhůty nebyly zjištěny nové skutečnosti, které by nasvědčovaly změně právního a skutkového stavu, ze kterého vycházel OŽP při ukládání zmíněné povinnosti. Pokud tomu tak bylo, např. že OŽP obdržel během plynutí zmíněné lhůty návrh žadatele o povolení kácení dřeviny na změnu rozhodnutí OŽP týkající se uložení povinnosti náhradní výsadby, tak musí s rozhodnutím o přestupku vyčkat, jak o tomto návrhu rozhodne OŽP. Protože pokud by OŽP rozhodl o změně uložení povinnosti náhradní výsadby, tak by logicky nemohl správní orgán rozhodující o povinnosti za přestupek dospět k závěru o naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku, zejména jeho objektivního znaku zahrnujícího existenci protiprávního jednání. Jestliže OŽP totiž změnil podmínky pro splnění zmíněné povinnosti náhradní výsadby, např. změnil pozemek, na kterém má být výsadba provedena, nebo změnil lhůtu provedení náhradní výsadby, či zruší nebo změnil povinnost následné péče o nově vysazené dřeviny, tak nelze přistupovat k posouzení vzniku odpovědnosti za tento přestupek v „*nezměněné podobě*“, tj. nelze vycházet z původního rozhodnutí. Jestliže se změnil podmínky pro splnění uvedené povinnosti, tak se samozřejmě změnil i předpoklady vzniku protiprávního jednání osoby odpovědné za tento přestupek, tedy žadatele o povolení kácení dřeviny. Již v rozhodnutí o přestupku ze dne 1.8.2013 OŽP a ve vyjádření k žalobě žalovaný shodně vycházely z toho, že žalobci, pokud nesouhlasili s uložení náhradní výsadby za podmínek uvedených ve výroku II. rozhodnutí OŽP k povolení kácení dřevin, tak že měli možnost navrhnout změnu tohoto rozhodnutí ve smyslu ust. § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. OŽP dokonce v rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 1.8.2013 uvedl, že „...*orgán ochrany přírody čekal do data 3.6.2013, na které obviněné upozornil a poučil oba o možnostech splnění náhradní výsadby. Městský úřad Česká Třebová, odbor životního prostředí, neobdržel do 3.6.2013 žádnou žádost o změnu výše uvedeného rozhodnutí. Provedl tedy dne 27.6.2013 kontrolu náhradní výsadby na pozemku p. č. 574/2 v k.ú. Skuhrov u České Třebové. Na uvedeném pozemku nebyla však náhradní výsadba provedena.*“ Z uvedených skutečností je patrné, že i OŽP a žalovaný vycházejí ze stejného názoru, jaký uvedl i krajský soud výše, tj. že na vznik odpovědnosti za zmíněný přestupek musí mít vliv i změna, resp. žádost o změnu rozhodnutí, ve kterém byla uložena žalobcům povinnost náhradní výsadby. Oba správní orgány však přehlédly, že takovou změnu v podstatě OŽP obdržel, a to dne 3.5.2013. Žalobce ad a) totiž OŽP zaslal dopis ze dne 1.5.2013, v němž pouze neopravil datum provedení kácení zmíněné dřeviny, ale mimo jiné uvedl následující: „*Protože jsem se ze Skuhrova odstěhoval, žádám odbor ŽP o určení náhradního místa výsadby.*“ Právě tento dopis obdržel OŽP zmíněného dne, tj. 3.5.2013 a měl z něho vyvodit to, že se jedná o návrh na změnu rozhodnutí v části týkající se uložení povinnosti k náhradní výsadbě (§ 84 odst. 1 písm. a/ zákona o ochraně

přírody a krajiny). Protože se jednalo o návrh na změnu zmíněného rozhodnutí, měl správní orgán o něm rozhodnout, a to buď rozhodnout o změně výroku II. rozhodnutí ze dne 28.6.2011, v němž byla uložena zmíněná povinnost, nebo tento návrh zamítnout. V projednávané věci se jedná o vadu řízení zahrnující podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm.c/ s.ř.s.), když ve vztahu k objektivní stránce daného přestupku (protiprávnost jednání žalobců) nebyl řádně zjištěn stav věci, přičemž žalovaný měl přihlédnout k existenci výše uvedeného návrhu na změnu rozhodnutí. Žalovaný ale vycházel ze skutkového stavu věci, který tuto zásadní skutečnost nezohlednil. Proto musel krajský soud žalované rozhodnutí pro tuto vadu zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. c/ a § 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšní žalobci měli právo na náhradu nákladů řízení, ale náklady řízení jim podle obsahu spisu nevznikly. Zástupkyni žalobců ustanovené rozhodnutím soudu přiznal soud odměnu a náhradu hotových výdajů (§ 35 odst. 8 s.ř.s.), přičemž se jedná o odměnu a paušální náhradu za úkon právní služby – první porada s klientem včetně přípravy a převzetí zastoupení, tj. 3.100 Kč a 300 Kč, k tomu se připočítává DPH (§ 2, 7, 9, 11, 13 a 14 vyhl. č. 177/1996 Sb.).

P o u č e n í :

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 Pardubicích dne 9. dubna 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová