



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **R. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 12. 2008, č. j. 500/2084/503-21/08 a ze dne 23. 12. 2008, č. j. 500/1739/503-21/08, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2013, č. j. 8 Ca 38/2009 - 54,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2008, č. j. ČIŽP/41/OOP/PR01/0805071.007/08/PVJ, Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha, oddělení ochrany přírody (dále jen „ČIŽP“ nebo také „správní orgán prvního stupně“) uznala žalobkyni vinnou z přestupku, kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s právem Evropských společenství dovezla do ČR, resp. do Evropské Unie bez platného povolení nebo potvrzení 100 ks exemplářů rostlin kaktusů (Cactaceae), za který jí byla podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), uložena pokuta ve výši 200.000,- Kč spolu s povinností nahradit náklady řízení.

[2] Téhož dne rozhodla ČIŽP o zabavení předmětných exemplářů žalobkyni a současně jí uložila povinnost nahradit náklady řízení (č. j. ČIŽP/41/OOP/SR01/0805071.003/08/PVJ).

[3] Žalovaný v záhlaví označenými rozhodnutími zamítl odvolání žalobkyně proti výše zmíněným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně a potvrdil je.

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví zrušil obě žalobou napadená rozhodnutí žalovaného, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení v podobě zaplaceného soudního poplatku.

[5] V odůvodnění vyšel z citace ustanovení § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2004 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2009, podle něhož Inspekce uloží pokutu až do výše 200 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že dováží, vyváží nebo zpětně vyváží exemplář do České republiky nebo z České republiky bez platného povolení nebo potvrzení vydaného podle práva Evropských společenství o ochraně ohrožených druhů nebo podle tohoto zákona anebo s nepravým, padělaným nebo neplatným povolením nebo potvrzením anebo povolením nebo potvrzením pozměněným bez oprávnění vydaného vystavujícím orgánem.

[6] Podle městského soudu je třeba ve smyslu právě citovaného ustanovení za dovoz považovat nejen situaci, kdy fyzická osoba vlastními silami dováží exemplář rostliny či živočicha, který podléhá omezení podle zákona, respektive podle nařízení Rady Evropských společenství č. 338/97, ale i případ, kdy si jej nechá zaslat ze země mimo Evropská společenství, a fyzicky jej dopravuje třetí osoba, např. držitel poštovní licence. V takovém případě je však nutno, aby správní orgán mimo jakoukoli pochybnost zjistil, že exemplář byl zaslán na pokyn či objednávku tuzemského adresáta, nebo alespoň s jeho souhlasem. V projednávaném případě však tento požadavek nebyl naplněn.

[7] Správní orgány obou stupňů učinily závěr o tom, že žalobkyně dovezla 100 exemplářů kaktusů z Bolívie jen na základě zjištění, že na její adresu do České republiky došla poštovní zásilka obsahující tyto kaktusy a žalobkyně ji neodmítla, a navíc zajistila provedení rostlinolékařské kontroly jejího obsahu. Z těchto faktů však nelze spolehlivě vyvodit odpovědnost žalobkyně za porušení zákona č. 100/2004 Sb. proto, že nebylo dokázáno, že by žalobkyni byl obsah zásilky znám, takže schází prokázání zavinění alespoň ve formě nedbalosti. Ze správního spisu soud shledal, že správní orgán prvního stupně nabyl vědomosti o obsahu zásilky nejpozději dne 3. 3. 2008, avšak nijak z něj nelze zjistit, kdo, kdy a jak o obsahu zásilky vyrozuměl žalobkyni. Proto není důkazem její viny ani to, že vyhověla výzvě celního úřadu a zajistila provedení rostlinolékařské kontroly. Nadto ona výzva není ve spise založena, takže nelze zjistit, jak byla formulována, a zda z ní mohla žalobkyně seznat, co je obsahem zásilky, a případně ji odmítnout. Konzistentní obhajobu žalobkyně, že jí není znám obsah ani odesílatel zásilky a zaslání kaktusů z Bolívie si neobjednala, správní orgány nevyvrátily, proto je závěr žalovaného pouhou spekulací. Nebyla-li tedy vina žalobkyně prokázána, neměla jí být uložena sankce ani adresováno rozhodnutí o zabavení rostlin.

[8] Městský soud dále uznal žalobní námitku, že správní orgán provedl procesně vadně výslech svědka npor. Ing. M. P., a proto nelze informace jím získané v řízení o přestupku použít. Svědek byl přitom dotazován právě k tomu, jak byla žalobkyně vyrozuměna o

předmětné zásilce a o jejím obsahu. Městský soud zdůraznil, že právě z výsledku tohoto svědka mohly (byl-li by proveden v souladu se správním řádem) správní orgány čerpat informace podstatné pro závěr o tom, zda žalobkyně měla podíl na dovozu předmětných kaktusů nebo nikoliv.

[9] Námitky žalobkyně ohledně neprovedení jejího výsledku, jakož i náležitostí výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně městský soud shledal nedůvodnými.

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“).

[11] Žalovaný nesouhlasil se závěrem městského soudu o tom, že skutkový stav byl zjištěn neúplně a provedené důkazy byly nedostatečné. Tvrdil, že takový přístup soudu, pramenící z neznalosti správní praxe a složitosti dokazování v obdobných případech, může mít dalekosáhlé, neblahé důsledky pro správní praxi v ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Nedovede si představit, jak by se mu mohlo podařit opatřit dokumenty uváděné soudem. Protože exaktní důkazy jako objednávku, písemný souhlas či pokyn přestupce není možné získat, je potřeba vystačit s nepřímými důkazy, pokud jednoznačně poukazují na protiprávní jednání. Žalobkyně se přihlásila k předmětné zásilce, zajistila rostlinolékařskou kontrolu a následně vedla několikaletý spor o kaktusy, které dle vlastního tvrzení neobjednala a nepatří jí. Právě takové skutečnosti podle žalovaného byly k prokázání protiprávního jednání žalobkyně dostačující. Rozhořčeně dále popisoval skutkový děj, který považoval za reálný, když jeho jednotlivé části se nemohly všechny udát náhodou či shodou okolností, a nejde tedy o spekulaci, jak uvedl městský soud, ale o konkrétní, leč nepřímé zjištění protiprávního jednání žalobkyně.

[12] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ohradila proti přirovnání o pašování kokainu, které stěžovatel použil v textu kasační stížnosti, a uvedla, že na její adresu byla zaslána zásilka z Bolívie a ona obdržela výzvu k zajištění dokladů, což se později ukázalo jako výzva k jejímu protiprávnímu jednání bez toho, aby byla informována o jeho následcích. Argumenty stěžovatele označila za vykonstruované. Poukázala na skutečnost, že v důsledku toho, že žalovaný neinformoval příslušný správní orgán o tom, že byl její žalobě přiznán odkladný účinek, bylo zahájeno vymáhání pokuty, které bylo zastaveno až poté, co sama tyto informace doplnila. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, když zároveň nezjistil takové vady řízení, ke kterým by bylo nutno přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[14] Stěžovatel učinil jádrem sporu v řízení před Nejvyšším správním soudem pouze otázku, zda pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2004 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2009 a rovněž o naplnění hypotézy ustanovení § 34 odst. 2 téhož zákona, byl dostatečně zjištěn skutkový stav.

[15] V kasační stížnosti výslovně uvedl, že k prokázání odpovědnosti žalobkyně za přestupek bylo postačující zjištění, že se žalobkyně přihlásila k zásilce, zajistila rostlinolékařskou kontrolu a následně vedla několikaletý spor o kaktusy, které dle svého tvrzení neobjednala, a nepatří jí.

[16] Na přestupky podle zákona č. 100/2004 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2009, jakož i na jejich projednání, se v otázkách tímto zákonem neupravených, použijí obecné právní předpisy o přestupcích (§ 31 odst. 4 zákona č. 100/2004 Sb.).

[17] K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění (§ 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že tento zájem neporuší nebo neohrozí (§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích) nebo nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích).

[18] K tomu, aby mohla být fyzická osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2004 Sb., je v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona potřeba, aby správní orgán hodnověrně prokázal, že žalobkyně minimálně věděla, že zásilka jí adresovaná obsahuje chráněné rostliny, jejichž dovoz podléhá zvláštnímu povolovacímu režimu. Pokud se neprokáže, že o těchto skutečnostech věděla, pak by musel správní orgán postavit najisto, že to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měla a mohla (§ 4 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona). Z listin založených ve správním spisu s vyloučením těch, které jsou procesně nepoužitelné pro vadný způsob jejich získání, však tento závěr není možné učinit. Žalobkyně tvrdila, že si zásilku s chráněnými rostlinami neobjednala a odesílatele nezná. Proti obhajobě žalobkyně, jež byla po celou dobu správního řízení neměnná, stojí pouze holé zjištění o obsahu zásilky (nepochybně nelegálním) a to, že se o ni žalobkyně na výzvu České pošty doplněné o sdělení celního úřadu, přihlásila, respektive ji bez toho, aby jí byl vyjeven její obsah, neodmítla. Přesný text výzvy přitom není soudu znám, neboť není v žádné podobě součástí správního spisu. To, že žalobkyně zajistila k výzvě celního úřadu rostlinolékařskou kontrolu, spíše svědčí pro závěr, že věděla, že v zásilce z Bolívie jsou rostliny, avšak to samo o sobě zejména s ohledem na to, že formulace této výzvy není známa, k prokázání zavinění ve vztahu k definovanému přestupku nestačí. K tomuto nepřímému důkazu by pro závěr o spáchání přestupku musely přistoupit další, které díky své síle nebo vzájemné logické souvislosti vyvracejí verzi žalobkyně. Její obrana, že se mohlo jednat o rostliny, jež si objednala z Německa, nebyla prolomena, neboť ve správním řízení nebylo ani spolehlivě prokázáno, že bylo žalobkyni Českou poštou či celním orgánem oznámeno, že zásilka pochází z Bolívie. Fotodokumentace, jež je součástí správního spisu, pouze prokazuje, že samotná zásilka (nikoli výzva k jejímu vyzvednutí, která se na rozdíl od balíčku dostala do rukou žalobkyně) nesla označení odesílatele i země, odkud byla odeslána. Další dokazování ohledně očekávané zásilky z Německa vedeno nebylo. Žalobkyně v řízení před správním orgánem dále uváděla, že výzvy uposlechla také z obavy, že jí jinak bude účtováno tzv. úložné.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na zavinění žalobkyně nelze usuzovat z toho, že vede dlouholetý spor o kaktusy, které si neobjednala, a nepatří jí, jak tvrdí stěžovatel. Předmětem tohoto řízení není vydání rostlin pocházejících ze zadržené zásilky, ale postih za přestupek na úseku ochrany přírody. Žalobkyně nikdy netvrdila, že chce, aby jí byly tyto rostliny vráceny, což koresponduje s její verzí prezentovanou v obhajobě. Podstatou druhého přezkoumávaného rozhodnutí je pak odnětí chráněných exemplářů dovezených bez příslušného povolení a jejich nabytí státem. Pokud žalobkyně po celou dobu tvrdila, že nemá se zásilkou nic společného, je logické, že nechce být adresátkou správního aktu konstatujícího, že je jejich vlastníci, jakož ani povinnosti nahradit náklady správního řízení.

[20] Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu, že pouze ze stěžovatelem v kasační stížnosti předestřených okolností nelze mimo vší pochybnost dovodit vědomost žalobkyně o skutečnostech zakládajících odpovědnost za daný přestupek, takže její zavinění se nepodařilo prokázat.

[21] Podle § 34 odst. 2 zákona č. 100/2004 Sb., ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, může inspekce zabavit nelegálně získaný, dovážený, vyvážený, zpětně vyvážený nebo držený exemplář, exemplář, který nebyl zaregistrován podle § 23, anebo exemplář, pro který nebyl prokázán původ ve smyslu § 24 zákona. Stejně postupuje inspekce v případě, že bylo porušeno právo Evropských společenství o ochraně ohrožených druhů.

[22] Předpokladem pro postup správního orgánu prvního stupně podle § 34 odst. 1, 2 zákona č. 100/2004 Sb. (zahájení řízení o zabavení exempláře), je tedy skutkový závěr o tom, že rostliny, o něž se v této věci jedná, byly dovezeny do ČR bez toho, aby bylo předloženo odpovídající povolení pro takové nakládání s nimi. Právní závěr o tom, že jde o exempláře nelegálně dovezené, a proto lze na podkladě citovaného ustanovení provést jejich zabavení ve prospěch státu, nebyl nikým zpochybněn. Žalobkyně se pomocí prostředků správního práva (odvolání) i žaloby ve správním soudnictví domáhala zrušení rozhodnutí o zabavení a o povinnosti nahradit náklady správního řízení proto, že tvrdila, že s věcí nemá nic společného, a popírala, že by jí bylo prokázáno zavinění ve věci spáchání přestupku výše popsáním jednáním. Proti samotné podstatě tohoto rozhodnutí nebrojila, pouze nechtěla být s následky dopravení takové zásilky do ČR spojována ani nést paušalizované náklady řízení o zabavení. Proto stejně jako v případě přestupku platí, že správní orgán neprokázal zavinění žalobkyně, takže zde není důvod adresovat jí rozhodnutí o zabavení rostlin a o povinnosti k náhradě nákladů řízení. Ve správním řízení zjištěné skutečnosti tedy stačily na zabavení dovezených exemplářů, ale nikoli v souvislosti s protiprávním jednáním žalobkyně, neboť to se nepodařilo prokázat.

[23] Nejvyšší správní soud si je vědom, že není snadné obstatat důkazy o nelegální činnosti v oboru působnosti žalovaného, ale to nemůže být důvodem pro to, aby přihlížel porušení procesních pravidel, kterého se v tomto případě správní orgán prvního stupně a potažmo i žalovaný ve správním řízení dopustili. Zájem na ochraně vzácných rostlin a živočichů spolu s účinnými opatřeními proti jejich nelegálnímu dovozu či vývozu (pašování) je celospolečensky žádoucím a legitimním cílem činnosti specializovaných správních orgánů. K jeho prosazování právní řád ČR, jakož i právo Evropské Unie dávají

orgánům ČIŽP a celní správy určité prostředky a k jejich použití stanoví pravidla. Prokazování skutečností rozhodných pro závěr o porušení zákona o obchodování s ohroženými druhy (nařízení Rady ES) probíhá na půdorysu správního řízení za použití správního řádu. Zde zakotvená procesní pravidla jednak stanoví jednajícím správním orgánům určitá oprávnění, která mají směřovat k dosažení výsledku (cíle) správního řízení, jednak i určité povinnosti, jež musejí dodržet. V prostředí právního státu je třeba také trvat na zachovávání procesních práv osob, proti kterým se řízení o uložení sankce za protiprávní jednání vede. Správní orgán tato pravidla zná a svou pravomoc je povinen vykonávat v souladu s nimi, efektivně a profesionálně.

[24] Městský soud není nikterak odtržen od reality, jak mu vytýká stěžovatel, když stejně jako zdejší soud velmi dobře chápe cíle, jichž se správní orgány snaží dosáhnout (ochrana ohrožených druhů rostlin a živočichů), ale zároveň trvá na dodržování procesních garancí, jaké adresátům veřejné správy (účastníkům správního řízení) přiznává správní řád ve spojení s přestupkovým zákonem. Slevit z tohoto standardu, který je vlastní fungujícímu právnímu státu (byť i v zájmu dosažení společensky žádoucího účelu), by znamenalo ohrožení jeho základů. Správní orgány mohou k naplňování svých cílů, tj. účelu, pro něž byly zřízeny, dosáhnout toliko důslednou a profesionální prací uvnitř mezí, které jim k tomu právní řád stanoví, a nikoli poukazováním na obtížnost své role v poměru k praktikám, které se běžně k pašování či nelegálnímu obchodu používají.

[25] Nejvyšší správní soud chápe, že v obdobných případech jako je tento, je jedinou cestou pro správní orgán shromáždění několika nepřímých důkazů tak, aby poskládaný do vzájemné souvislosti poskytl logicky provázaný, bezrozporný a ucelený obraz o skutkovém ději. To se však nepodařilo, a proto žalobou napadená rozhodnutí nemohla obstát.

[26] Další skutečnosti uváděné žalobkyní ve vyjádření ke kasační stížnosti neměly vztah k důvodům, pro něž byla kasační stížnost podána, a byly mimo vymezený rozsah přezkumu (trvání zastoupení ve správním řízení, předání informace o přiznání odkladného účinku žalobě).

[27] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl. Přitom též rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo. Stěžovatel v řízení neměl úspěch (§ 60 odst. 1 s.ř.s. ve spojení s § 120 s.ř.s.) a žalobkyni žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu