ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **1) J. D., 2) I. D.**, zastoupeni Mgr. Janou Hladíkovou, advokátkou, se sídlem 17. listopadu 623, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2013, č. j. 68801/2013/OŽPZ/VR, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 4. 2014, č. j. 52 A 75/2013 - 58,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

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

III. Odměna advokátky Mgr. Jany Hladíkové **se určuje** částkou 6365 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 9. 4. 2014, č. j. 52 A 75/2013 - 58, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2013, č. j. 68801/2013/OŽPZ/VR, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová ze dne 1. 8. 2013, č. j.

8605/2013/ZPR/JAR/1171-11, a to tak, že snížil uloženou sankci na 500 Kč a ve zbytku ponechal prvostupňové rozhodnutí beze změny.

[2] Sankce byla žalobcům uložena z důvodu, že nesplnili povinnost náhradní výsadby 2 ks lípy srdčité na pozemku p. č. 574/2 v k. ú. Skuhrov u České Třebové a obci Česká Třebová, která jim byla uložena ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin podle § 9 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), současně s povolením pokácení lípy srdčité na pozemku žalobců podle § 8 odst. 1 téhož zákona rozhodnutím Městského úřadu Česká Třebová, odboru životního prostředí ze dne 28. 6. 2011 pod č. j. 16889/2011/ZPR/JAR/916-4. Podle žalovaného žalobci nevyužili možnost podat odvolání proti tomuto rozhodnutí ani nabídnutou možnost se s orgánem ochrany přírody, který náhradní výsadbu uložil, dohodnout na změně rozhodnutí postupem podle § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[3] V odůvodnění napadeného rozsudku vyšel krajský soud ze skutečnosti, že 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. Protiprávnost jednání v podobě neprovedení náhradní výsadby ve stanovené lhůtě však nelze pouze zjišťovat a vyvozovat z nedodržení této povinnosti, ale je nutné zohlednit i to, zda během stanovené lhůty nebyly zjištěny nové skutečnosti, které by nasvědčovaly změně právního a skutkového stavu, ze kterého vycházel orgán ochrany přírody při ukládání zmíněné povinnosti. Pokud tomu tak bylo, např. že by obdržel během plynutí zmíněné lhůty návrh žadatele o povolení kácení dřeviny na změnu rozhodnutí ukládajícího povinnost náhradní výsadby, musí s rozhodnutím o přestupku vyčkat, jak o tomto návrhu orgán ochrany přírody rozhodne. Správní orgány obou stupňů z těchto závěrů vycházely, ovšem přehlédly, že takovou žádost orgán ochrany přírody obdržel, a to dne 3. 5. 2013. Žalobce ad 1) totiž zaslal orgánu ochrany přírody dopis ze dne 1. 5. 2013, v němž mimo jiné uvedl následující: *„Protože jsem se ze S. odstěhoval, žádám odbor ŽP o určení náhradního místa výsadby."* Z tohoto podání měl orgán ochrany přírody vyvodit, že se jedná o návrh na změnu rozhodnutí v části týkající se uložené povinnosti k náhradní výsadbě, a rozhodnout o tomto návrhu. Protože k tomu nedošlo, jedná se o vadu řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 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 krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného pro tuto vadu zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost stěžovatele a vyjádření žalobců k ní

[4] V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě žalovaný (dále jen „stěžovatel") uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvádí, že v dopise ze dne 29. 4. 2013 žalobce ad 1) sdělil, že k pokácení předmětné lípy došlo dne 15. 3. 2012 a že uloženou povinnost náhradní výsadby splnil na pozemku v k. ú. Třebohostice u Skvorce (okres Praha - východ), který je částečně (1/2) v jeho vlastnictví, tím, že vysadil 2 ks dubu, a na pozemku

v k. ú. Zlatá (okres Praha - východ), který je rovněž částečně (1/2) v jeho vlastnictví, kde vysadil 20 ks blíže neurčených „stromků“. V dopise ze dne 1. 5. 2013 pak žalobce a) opravil výše uvedené, že k pokácení předmětné lípy došlo dne 3. 6. 2012, a uvedl, že se odstěhoval. Z toho je podle stěžovatele zřejmé, že nebyla splněna povinnost oznámit den provedení kácení do 15 dnů od jeho provedení. Tvrzení, že k pokácení lípy došlo dne 3. 6. 2012, orgán ochrany přírody (městský úřad) nerozporoval, takže povinnosti provedení náhradní výsadby bylo nutno dostát nejpozději do 3. 6. 2013. Městský úřad na obdržené dopisy neprodleně reagoval svým vyjádřením ze dne 6. 5. 2013. V tomto vyjádření upozornil na nutnost splnění povinnosti náhradní výsadby do 3. 6. 2013. Zároveň uvedl, že lze do stejného data požádat o změnu vydaného rozhodnutí ohledně pozemku pro náhradní výsadbu. Upozornil však, že žádost musí obsahovat informaci o novém pozemku, na který má být náhradní výsadba určena, a také že pokud nebude náhradní výsadba provedena, může být žalobcům uložena pokuta za nesplnění uložené povinnosti.

[5] Stěžovatel podobně jako orgán ochrany přírody neshledal v informaci podané v dopise žalobce ad 1) ze dne 1. 5. 2013, byť formulované slovy „*...žádám odbor ŽP o určení náhradního místa výsadby*“, žádost o změnu rozhodnutí, resp. podnět, na základě kterého by bylo možné rozhodnutí změnit. Jako krok určité vstřícnosti tedy lze chápat vyjádření ze dne 6. 5. 2013, ve kterém městský úřad vysvětlujícím způsobem přehledně shrnul známé skutečnosti týkající se pravomocně uložené povinnosti a nastínil dvě možné varianty dalšího postupu - splnění povinnosti anebo podáni podnětu ke změně rozhodnutí, přičemž ve věci případné změny pozemku pro náhradní výsadbu ponechal možnost navržení tohoto pozemku. Žalobce a) na toto vyjádření reagoval již pouze dopisem ze dne 13. 5. 2013, ve kterém však nepožádal o změnu vydaného rozhodnutí ani nenavrhl žádný vhodný pozemek k provedení náhradní výsadby, ale pouze označil rozhodnutí o povolení kácení za nesmyslné, úředníky městského úřadu osočil z vyhrožování pokutou a duševní poruchy a avizoval podání žaloby. Pokud by reagoval adekvátním způsobem, mohl navrhnout k náhradní výsadbě např. jiný vlastní pozemek (pokud takový v územním obvodu městského úřadu má) nebo pozemek jiné osoby, která by s výsadbou souhlasila. V opačném případě, pokud by žádný takový pozemek neměl a městský úřad chtěl podnětu ke změně rozhodnutí vyhovět, stanovil by pozemek dle svého uvážení (např. pozemek ve vlastnictví města Česká Třebová). Podle stěžovatele lze důvodně předpokládat, že by městský úřad neměl důvod takovému podnětu nevyhovět, neboť přestěhování jinam i prodej pozemku jsou novými skutečnostmi, na základě kterých lze rozhodnutí o povolení kácení v požadované části změnit. Pokud by vsak ke změně určeného pozemku pro provedení náhradní výsadby nedošlo v úzké součinnosti se žadatelem, bylo by s velkou pravděpodobností možno proti takovému rozhodnutí očekávat podání odvolání a využití dalších procesních kroků žalobců. I z hlediska procesní ekonomie si stojí stěžovatel za názorem, že zvolený postup byl v souladu se zákonem i dostatečně vstřícný k žalobcům. Pro úplnost stěžovatel dodává, že účelem institutu náhradní výsadby je kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Není tak rozhodující finanční objem rozsahu náhradní výsadby, ale ekologická funkce nově vysazených dřevin. Náhradní výsadba by měla odpovídat ekologickému významu a kvalitě dřevin, k jejichž kácení vydal orgán ochrany přírody povolení. Jen stěží by bylo možno považovat za kompenzaci ekologické újmy výsadbu jiné dřeviny v místě vzdáleném desítky kilometrů od místa kácení.

[6] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnili se závěry krajského soudu. Uvedli, že stěžovatel nezpochybňuje skutečnost, že žalobce ad 1) zaslal orgánu ochrany přírody dne 1. 5. 2013 dopis, jehož obsah nelze než považovat za žádost o změnu rozhodnutí v části, která se týká náhradní výsadby. O tomto návrhu byl orgán ochrany přírody povinen rozhodnout a do té doby nebylo možné posoudit jednání žalobců z hlediska protiprávnosti.

[8] Žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Spornou právní otázkou v posuzované věci je, zda lze podání žalobce a) ze dne 1. 5. 2013 považovat za žádost o změnu rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kterým bylo žalobcům povoleno pokácení předmětné lípy a uložena povinnost provedení náhradní výsadby.

[11] Podle § 84 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny může orgán ochrany přírody z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit, dojde-li ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí.

[12] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně posouzení povahy řízení o změně vydaného rozhodnutí podle výše citovaného ustanovení ve vztahu k odpovědnosti za přestupek upravený v § 87 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se přestupku dopustí fyzická osoba, která neprovede uložení náhradní výsadby dřevin podle § 9 téhož zákona. Jestliže dojde ke změně podmínek pro splnění uložené povinnosti náhradní výsadby, mění se spolu s tím i předpoklady vzniku protiprávního jednání a odpovědnosti za uvedený přestupek. Pokud by žalobci požádali o určení náhradního místa výsadby, měla by tato skutečnost zásadní vliv na posuzování jejich odpovědnosti, přestože náhradní výsadba v určené lhůtě provedena nebyla.

[13] Ze spisu vyplynulo, že žalovaný vyvodil existenci protiprávního jednání jako objektivní stránky zmíněného přestupku z toho, že žalobci neprovedli náhradní výsadbu ve lhůtě stanovené rozhodnutím orgánu ochrany přírody, tj. do 1 roku od pokácení předmětné lípy. Mezi účastníky je nesporné, že posledním dnem ke splnění této lhůty byl 3. 6. 2013, protože k pokácení předmětné lípy došlo 3. 6. 2012. Zároveň je nesporné, že

před uplynutím této lhůty obdržel orgán ochrany přírody dvě podání žalobce ad 1), která se dané věci týkají.

[14] V prvním podání ze dne 29. 4. 2013 žalobce ad 1) oznamuje, že jemu uloženou povinnost považuje za splněnou, neboť provedl náhradní výsadbu na jiných svých pozemcích vysázením 2 ks dubů a 20 ks „dalších stromků". Toto podání není žádostí ani podnětem ve smyslu § 84 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody. Pouze potvrzuje, že žalobci předmětnou lípu pokáceli, ale uloženou povinnost náhradní výsadby dosud nesplnili. Nepřísluší jim totiž, aby sami rozhodovali o povinnosti uložené orgánem ochrany přírody a libovolně měnili její obsah.

[15] V podání ze dne 1. 5. 2013 však žalobce ad 1) výslovně požádal o určení náhradního místa výsadby, protože se odstěhoval ze Skuhrova a splnění povinnosti mu neumožňuje zdravotní stav. Uvedl, že náhradní výsadbu dubu na pozemku žalobce a) provedli jeho synovci pod dozorem jeho bratra - hajného, a uzavřel, že se domnívá, že za současného stavu pro životní prostředí udělal maximum, *„i když to není podle Vašich představ."* Je zřejmé, že se jedná o žádost ve smyslu § 84 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody, přičemž tato žádost není nijak zmatená a obsahuje jasné důvody, pro které žalobce a) o změnu uložené povinnosti žádá. Z podání je patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Splňuje tak požadavky § 37 odst. 2 správního řádu. Pokud žalovaný uvádí, že přes výslovnou formulaci žádosti o určení náhradní místa výsadby podání žalobce ad 1) jako žádost neposoudil, tento svůj závěr nepodkládá žádnými důvody a zdejšímu soudu nejsou z ničeho patrné možné příčiny tohoto uvažování žalovaného. Postup vyřizování podání správními orgány je upraven zákonem, nelze jej zaměňovat za vstřícné kroky. V rozsudku ze dne 29. 11. 2013, č. j. 5 Ans 7/2013 - 21, zdejší soud mimo jiné uvedl, že *„...v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu je správní řízení zahájeno i v případě, nemá-li žádost předepsané náležitosti, tedy jde-li o žádost vadnou či neúplnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20, publikovaný pod č. 2871/2013 Sb. NSS). V takovém případě je správní orgán povinen pomoci žadateli nedostatky žádosti odstranit na místě nebo jej vyzvat k doplnění žádosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu; současně může řízení přerušit."* Tím není vyloučena vstřícnost správního orgánu při vyřizování žádosti (naopak - viz § 4 odst. 1 správního řádu), která ovšem nesmí zákonnému postupu odporovat, protože tehdy je pouze zdánlivá a negativně zasahuje do práv účastníka řízení.

[16] Náležitostí rozhodnutí, kterým je žadateli uložena povinnost náhradní výsadby, je vymezení pozemků, na nichž má být tato výsadba provedena. To vyplývá z požadavků na určitost správního rozhodnutí i například ze znění § 9 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého lze náhradní výsadbu podle odstavce 1 uložit na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví žadatele o kácení, jen s předchozím souhlasem jejich vlastníka. Nelze však dovozovat, že žádost o změnu uložené povinnosti provést náhradní výsadbu, která takové vymezení pozemků neobsahuje, je nezpůsobilá řízení o změně rozhodnutí zahájit. Vždy je třeba vycházet z jejího konkrétního obsahu. Žadateli nelze bránit, aby v návrhu určil alternativně několik pozemků ve svém vlastnictví, na kterých je schopen náhradní výsadbu provést, případně pozemků ve vlastnictví jiných osob spolu s doložením jejich souhlasu s provedením náhradní výsadby, či aby ponechal na zvážení orgánu ochrany přírody, zda mu neuložit provedení náhradní výsadby na pozemku ve vlastnictví obce, který je k tomuto účelu nejvhodnější. Je to především orgán ochrany přírody, který

disponuje informacemi i odbornými znalostmi nutnými k zabezpečení kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Jeho úkolem je zajišťovat ochranu přírody a krajiny a podporovat řešení směřující ke zlepšení životního prostředí. V tomto ohledu je chvályhodné poučení orgánu ochrany přírody o možnosti uložit náhradní výsadbu na pozemcích na území města Česká Třebová, neboť uložení sankce za neprovedení náhradní výsadby újmu vzniklou kácením dřevin nezmírňuje, alespoň ne přímo. Mělo by tak zůstat posledním řešením z možných.

[17] V posuzované věci bylo ovšem namístě, aby se orgán ochrany přírody vypořádal s žádostí žalobce a) a nepožadoval po něm podání (další) žádosti. Měl se ujistit, zda žalobce ad 1) navrhuje provést změnu uložené povinnosti, aby nově spočívala v provedení náhradní výsadby tak, jak ji podle svého vyjádření provedl, a také zda se tato žádost týká pouze žalobce ad 1), nebo se k ní připojuje i žalobkyně ad 2). To znamená, že bylo přinejmenším nutné vyzvat žalobce ad 1) k doplnění žádosti a poskytnout mu k tomu dostatečnou lhůtu. I pokud by žalobce ad 1) svoji žádost nedoplnil, pak měl orgán ochrany přírody posoudit, zda skutečnosti uváděné v podáních žalobce ad 1) nejsou dostatečným podnětem k zahájení řízení o změně uložené povinnosti z úřední povinnosti. Tak by tomu bylo v případě, že by uloženou povinnost již nebylo možné splnit a původní rozhodnutí by v tomto rozsahu ztratilo významu. Zde je nicméně potřeba dodat, že pokud by tyto skutečnosti byly způsobeny jednáním žalobců, například prodejem pozemku, pak by tím ještě bez dalšího nebyla vyloučena jejich správněprávní odpovědnost.

[18] Úvahy žalovaného v kasační stížnosti, zda bylo či nebylo důvodu žalovanému vyhovět, jsou pouze hypotetického rázu a měly by nalézt uplatnění teprve v dalším řízení o změně uložené povinnosti náhradní výsadby, nikoliv v řízení přestupkovém. Nicméně je třeba zásadně odmítnout názor, podle kterého by zásada procesní ekonomie odůvodňovala nevydání rozhodnutí, lze-li se domnívat, že by se proti němu jeho adresát bránil podáním odvolání či jinými procesními prostředky. Takový postup je zaručeným právem účastníka řízení a správní orgány musí zejména dbát na to, aby jejich rozhodnutí obstála i proti námitkám účastníků řízení. Jakýkoliv jiný přístup by byl rezignací na výkon veřejné správy a ochranu veřejného zájmu, zde životního prostředí, která je mnohdy prováděna na úkor zájmů jiných, soukromých.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Krajský soud totiž správně posoudil jako vadu řízení před správním orgánem postup orgánu ochrany přírody, který rozhodl o přestupku žalobců, aniž se vypořádal s podáním žalobce a) ze dne 1. 5. 2013. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků

náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalobcům žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

[21] Krajský soud ustanovil žalobcům zástupcem advokáta a podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. pak v takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, má advokát nárok na odměnu za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé). Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %, to znamená v posuzované věci celkem 2 x 80 % z 3100 Kč, tj. 4960 Kč. Podle ust. § 13 odst. 1 citované vyhlášky přísluší advokátovi také náhrada hotových výdajů za jeden společný úkon právní služby ve výši 1 x 300 Kč. Protože je ustanovená zástupkyně plátkyní DPH, přísluší jí rovněž náhrada DPH, kterou je povinna odvést podle zvláštního právního předpisu (zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. ve výši 1105 Kč (21 % z 5260 Kč). Celková částka odměny tedy činí 6365 Kč.

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

V Brně dne 25. června 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu