



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2014, č. j. 87074/ENV/14, 1360/540/14, sp. zn. 79.2/541/14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2019, č. j. 5 A 32/2015 - 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Liberec (dále jen „ČIŽP“) uložila žalobci rozhodnutím ze dne 1. 10. 2014, č. j. ČIŽP/51/OOP/SR01/1402229.006/14/

LBI, pokutu ve výši 120 000 Kč za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kterého se žalobce dopustil tím, že v letech 2011 až 2012 na dvou lokalitách v objektu výcvikového zařízení VZ 6848, Centrum vojenské kynologie Chotyně, pokácel bez platného povolení 12 ks dřevin rostoucích mimo les o obvodu kmene ve výšce 130 cm nad zemí větším než 80 cm, čímž porušil § 8 odst. 1 téhož zákona. Dále uložila žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. V reakci na odvolání proti rozhodnutí ČIŽP snížil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2014, č. j. 87074/ENV/14, 1360/540/14, sp. zn. 79.2/541/14, částku pokuty na 56 000 Kč, jednak kvůli promlčení deliktu kácení v lokalitě „u brány“, k němuž mělo dojít v listopadu 2011, jednak kvůli nedostatečnému prokázání názoru ČIŽP, že pokácené dřeviny měly „poměrně vysoký funkční potenciál z hlediska ekologického i z hlediska funkcí společenských“.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí o odvolání žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 7. 1. 2019 zamítl. Nejprve shledal nedůvodnou námitku nicotnosti napadených rozhodnutí, neboť podmínky uplatnění § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny nebyly v daném případě splněny. Již v rozsudku ze dne 11. 6. 2018, č. j. 2 As 409/2017 - 24, totiž NSS konstatoval, že u objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy není tímto ustanovením vyloučena působnost ČIŽP, jak žalobce namítal v žalobě. V nyní posuzovaném případě žalobce nevykonával činnost ústředního orgánu ve smyslu výkonu státní správy na svěřeném úseku, jak předpokládá § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny; jeho jednání se týkalo pouze nakládání s majetkem, který má armáda k dispozici pro plnění zákonem svěřených úkolů.

[3] Dále městský soud odmítl i námitku, že vykácení náletových dřevin na pozemku příslušného výcvikového zařízení spadalo pod činnost bezprostředně související se zajišťováním obrany a bezpečnosti státu ve smyslu § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Souhlasil s tím, že kácení proběhlo v souvislosti s péčí o výcvikový prostor, jež alespoň nepřímo souvisí se zajištěním bezpečnosti České republiky, neboť výcvikové zařízení Centra vojenské kynologie bezesporu patří mezi vojenské objekty. Zároveň však zdůraznil, že tuto zákonnou výlukou je třeba vykládat restriktivně. Podmínkou jejího uplatnění je přímá souvislost vykonávané činnosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, přičemž zákon příkladem uvádí výcvik nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů. K sankcionovanému kácení došlo ve výcvikovém zařízení, ovšem ze správního spisu ani z vyjádření žalobce neplyne, že by k němu došlo v přímé souvislosti s vojenským výcvikem, resp. se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Za činnost přímo související se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu nelze považovat plánované budování nájezdové cesty pro techniku, která bude realizovat čištění rybníčku. Nebyl tedy dán důvod k aplikaci výluky dle § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody.

[4] Městský soud nevyhověl ani námitce, že správní orgány objektivně neprokázaly velikost obvodu pokácených stromů ve výši 130 cm. ČIŽP sice tento obvod mohla dovozovat již jen z obvodu pařezů, které na místě pokácených stromů zbyly, při určení obvodu ovšem zohledňovala též specifické skutečnosti, včetně sbíhavosti kmenů, a to u každého druhu dřeviny samostatně, takže nešlo o pouhý odhad. Přesvědčivě odůvodněné bylo i určení výše pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Trval na tom, že bylo namístě uplatnit výjimku obsaženou v § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro určení, zda se jedná o činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, je rozhodující platné znění zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Podle jeho § 29 odst. 2 jsou za objekty

pokračování

důležité pro obranu státu pokládány pozemky a stavby, k nimž výkon vlastnického práva státu a jiných majetkových práv státu realizuje Ministerstvo obrany nebo právnická osoba jím zřízená nebo založená. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, slouží objekty důležité pro obranu státu k zabezpečení výcviku, ubytování vojáků v činné službě, uskladnění, uložení, ošetřování a opravám vojenského materiálu nebo k zabezpečení jejich úkolů. Z toho plyne, že stěžovatelova činnost spočívající ve vykácení náletových dřevin na pozemku, ke kterému mu svědčí příslušnost hospodaření, a který slouží k výcviku příslušníků výcvikového zařízení vojenské kynologie Chotyně, spadá pod činnost bezprostředně související se zajišťováním obrany a bezpečnosti státu, takže kácení bylo v režimu výjimky § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V lokalitě „u rybníčku“ bylo kácení náletových stromů nutné pro vybudování nájezdové cesty pro techniku, která bude realizovat čištění rybníčku. Jednalo se o stromy staré, poškozené a docházelo zde při padání poškozených větví k ohrožení zdraví příslušníků vojenského zařízení.

[7] Dále vytkl správním orgánům obou stupňů, že vycházely pouze z odhadu průměru pokácených stromů, který byl odvozen z průměru pařezů. Nelze tedy s jistotou tvrdit, že se jednalo o dvanáct vzrostlých stromů, které měly průměr kmene ve výšce 130 cm nad zemí větší než 80 cm. Z těchto důvodů navrhuje, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že stěžovatelova argumentace je rozporná se zněním i smyslem § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení nehovoří, na rozdíl od § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny, o objektech či jejich určení, ale výhradně o činnostech přímo souvisejících se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, ostatně na tento rozdíl poukazuje i komentářová literatura. Dále připomněl, že Centrum vojenské kynologie Chotyně je umístěno v podzámeckém parku, kde roste mnoho cenných dřevin. V případě jejich zhoršeného stavu stěžovatel běžně podával žádosti o povolení kácení. Sám stěžovatel ve vyjádření z 12. 9. 2014 uvedl, že k pokácení těchto dřevin došlo z rozhodnutí správy Centra vojenské kynologie Chotyně, bez vědomí stěžovatele, a šlo tedy o manažerské pochybení. Ke stěžovatelově druhé námitce žalovaný uvedl oproti kasační stížnosti na pravou míru, že rozhodující je obvod kmene větší než 80 cm ve výšce 130 cm nad zemí, nikoli průměr kmene v této výšce, a že jeho rozhodnutí se týkalo již jen sedmi, nikoli dvanácti pokácených dřevin a přiměřeně byla snížena také pokuta. Dále podrobně vyložil způsob, jakým vypočítává hodnotu obvodu kmene na základě průměrů pařezů pokácených dřevin. Ten dále aplikoval na všech sedm posuzovaných pokácených dřevin, aby ukázal, že v případě všech sedmi bylo s dostatečnou jistotou prokázáno, že měly obvod větší než 80 cm ve výšce 130 cm nad zemí. Závěrem připomněl, že stěžovatelovo tvrzení o špatném zdravotním stavu dřevin v lokalitě „u rybníčku“ nemá oporu ve správním spise. Stejně tak v něm ovšem nemělo oporu ani tvrzení ČIŽP o jejich vysokém funkčním potenciálu, což bylo jedním ze dvou důvodů, pro který žalovaný přikročil ke snížení výše pokuty. Navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Stěžovateli byla pokuta uložena za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 6. 2017, podle něž orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les.

[11] Podle § 8 odst. 1 téhož zákona platí, že ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Podle odst. 3 není povolení třeba ke kácení dřevin se stanovenou velikostí, popřípadě jinou charakteristikou. Tuto velikost, popřípadě jinou charakteristiku stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. V době, kdy ke kácení dřevin došlo, tedy v roce 2012, byla tímto předpisem vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“), ve znění účinném do 14. 7. 2013. Ta v § 8 odst. 2 stanovila, že povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les za předpokladu, že nejsou významným krajinným prvkem a jsou splněny ostatní podmínky stanovené zákonem a jinými právními předpisy, se podle § 8 odst. 3 zákona nevyžaduje pro stromy o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí nebo pro souvislé keřové porosty do celkové plochy 40 m².

[12] Stěžovatel se domáhá toho, že na posuzované kácení měla dopadat výluka vyjádřená v § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017: *„Ustanovení § 4 odst. 2, § 6, 7, 8, 12, 63 a 70 se nevztahují na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů. Případné poškození přírody z důvodu obrany státu v těchto případech nesmí překročit nezbytně nutnou míru. Bude-li docházet k poškození přírody z důvodů zajišťování obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo ozbrojených bezpečnostních sborů, Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí zabezpečí, aby stupeň poškození přírody nepřekročil nezbytně nutnou míru.“*

[13] Mezi výslovně vyjmenovanými ustanoveními, jichž se tato výluka týká, je i § 8 upravující kácení dřevin, takže se toto ustanovení, tedy požadavek povolení ke kácení dřevin a výjimek z něj, nepoužije na činnosti stěžovatele *„konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů.“*

[14] Při výkladu uvedené výlučky je třeba vycházet z jejího smyslu. Zákon o ochraně přírody a krajiny, jehož účelem je naplnění legitimního zájmu na ochraně životního prostředí, který je zakotven i na ústavní úrovni v článku 35 Listiny základních práv a svobod, počítá i s tím, že tento legitimní zájem musí někdy ustoupit jiným legitimním zájmům. Mezi ně nesporně patří i zajištění obrany nebo bezpečnosti státu, které je také

pokračování

zakotveno přímo v ústavním pořádku, a sice v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Účelem této výluky tedy je, aby požadavky a procedury stanovené v § 4 odst. 2, § 6, § 7, § 8, § 12, § 63 a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ustoupily, tam, kde to přímo vyžaduje zájem zajišťování obrany a bezpečnosti státu, typicky kvůli větší efektivitě a rychlosti. Účelem této výjimky naopak není poskytnout všem aktivitám ozbrojených sborů a příslušných ministerstev imunitu ve věcech ochrany životního prostředí. Výlukou zakotvenou v § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy třeba vykládat funkčně, tak, aby ve vymezených případech procedury sloužící ochraně přírody a krajiny nadměrně neztěžovaly obranyschopnost státu; nikoli osobně, tedy aby byla ochrana přírody a krajiny vyloučena z dosahu procedur zákona o ochraně přírody a krajiny ve všech objektech a na všech územích spravovaných ozbrojenými sbory, respektive stěžovatelem či Ministerstvem vnitra. Ve zkratce řečeno, smyslem této výluky je podpořit obranyschopnost státu, nikoli poskytnout stěžovateli imunitu ve vztahu k jakémukoli kácení stromů na pozemcích, které spravuje.

[15] Stejně ostatně vyznívá i komentářová literatura, na kterou poukázal žalovaný: „Podmínkou uplatnění této výjimky je existence přímé souvislosti vykonávané činnosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, přičemž zákon uvádí příkladem důvod výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů. To však neznamená, že se jakýkoli výcvik nebo cvičení dostává mimo působnost citovaných ustanovení, neboť rozhodně neplatí, že by byl vždy vykonáván v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Výjimečný režim nelze v tomto ohledu vykládat bez přihlédnutí k základním východiskům zákona i ústavněprávní ochrany životního prostředí, která zapovídají provádění zbytečných zásahů, kterými dochází k ohrožení nebo poškození dotčených zájmů. Pokud je splněna výchozí podmínka přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, uplatní se další korektiv v podobě požadavku, aby případné poškozování přírody nepřekročilo nezbytně nutnou míru s tím, že splnění tohoto požadavku zajišťují v součinnosti Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra a MŽP. Vzhledem k vágnímu znění § 90 odst. 3 je zřejmá důležitost role MŽP, které by mělo v každém konkrétním případě posoudit nezbytně nutnou míru poškození životního prostředí podle povahy zamýšlené činnosti i dotčených zájmů. Součástí tohoto posouzení musí logicky být zvažování uspokojivého alternativního řešení, které je možné realizovat bez výrazně vyšších nákladů a bez nutného zásahu do přírody a krajiny.“ (VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Praha: C. H. Beck, 2018, k § 90, bod 16).

[16] Je tedy třeba odmítnout stěžovatelovu argumentaci, která tuto výlukou aplikuje na všechny „objekty důležité pro obranu státu“, tedy podle § 29 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, na všechny pozemky a stavby umístěné ve vojenských újezdech a jejich příslušenství, které mají z politického, vojenského nebo hospodářského hlediska význam pro zajišťování obrany státu, zejména pro zabezpečení základních funkcí státu a zabezpečení ozbrojených sil, a dále také na pozemky a stavby, k nimž výkon vlastnického práva státu a jiných majetkových práv státu vykonává stěžovatel nebo právnická osoba jím zřízená nebo založená. Stejně tak nelze přijmout odkaz na § 2 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, z něž dovozuje aplikaci této výluky na všechny vojenské objekty, tedy objekty, které jsou důležité pro obranu státu, protože slouží k zabezpečení výcviku, ubytování

vojáků v činné službě, uskladnění, uložení, ošetřování a opravám vojenského materiálu nebo k zabezpečení jejich úkolů.

[17] Rozhodující tedy není pouhá skutečnost, že ke kácení dřevin v lokalitě „u rybníčku“ (neboť ta jediná byla předmětem sankce po zúžení provedeném v rozhodnutí žalovaného) došlo v objektu výcvikového zařízení VZ 6848 Centrum vojenské kynologie Chotyně spravovaném stěžovatelem. Rozhodnou právní otázkou je, zda se toto kácení konalo v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Na takto položenou otázku musí soud zodpovědět záporně.

[18] Stěžovatel tvrdí, že kácení náletových stromů v této lokalitě bylo nutné pro vybudování nájezdové cesty pro techniku, která bude realizovat čištění rybníčku. Tím však sám přiznává, že vztah tohoto kácení k obraně státu je zjevně nepřímý: jeho smyslem je jen umožnit budování cesty, která má umožnit přístup strojů, které mají vyčistit rybník, jehož relevance pro obranu státu je zcela nejasná. Ještě méně je patrné, jak by ohrozilo obranu státu, kdyby vykácení těchto stromů předcházelo standardní povolovací řízení podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[19] Relevantním argumentem by bylo jeho tvrzení, že pokácené stromy byly staré a jejich padající větve ohrožovaly zdraví příslušníků vojenského zařízení. V tomto ohledu má ovšem pravdu žalovaný, že takové tvrzení nemá žádnou oporu ve správním spise. Stěžovatel je nijak nedokázal, přestože pokud by bylo pravdivé, jistě bylo možno stav před kácením například fotograficky zdokumentovat. Naopak, z napadených rozhodnutí plyne, že byly pokáceny smrky, olše a lípa ve stáří 50 až 81 let, není tedy zjevné, z čeho stěžovatel dovozuje, že šlo o staré stromy. Soud také nepřehlédl, že součástí správního spisu jsou jednotlivé úkony Vojenské policie, která sama vyšetřovala kácení na několika lokalitách v rámci tohoto vojenského zařízení, protože měla podezření, že způsob kácení vedl ke spáchání několika trestných činů. Ani výpovědi zde obsažené rozhodně nenasvědčují tomu, že by smyslem provedeného kácení byla ochrana vojáků před větvemi padajícími ze starých stromů.

[20] Lze tedy uzavřít, že pokácení sedmi stromů v lokalitě „u rybníčku“ neproběhlo v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu, jak požaduje § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a výluku zde obsaženou tedy nelze na toto jednání uplatnit.

[21] Co se týče druhé kasační námitky, je třeba nejprve přitakat žalovanému v jeho faktických upřesněních: jeho rozhodnutí se týkalo již jen sedmi stromů, nikoli dvanácti, jak tvrdil stěžovatel, a podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. bylo rozhodné, zda kmen stromu ve výšce 130 cm nad zemí přesahuje 80 cm svým obvodem, nikoli svým průměrem, jak chybně tvrdil stěžovatel.

[22] Ten vytýkal žalovanému, že tento rozměr určil pouze odhadem, a tedy neprůkazně. K tomu je však třeba připomenout, že dovození předpokládaného obvodu pokáceného stromu na základě vzorce vycházejícího ze zjištěného průměru pařezu je metodou běžně používanou a akceptovanou i NSS (viz rozsudek ze dne 12. 1. 2017, č. j. 7 As 216/2016 - 30)

pokračování

a zároveň o metodu prakticky jedinou možnou v situaci, kdy stav stromů před kácením nebyl nijak zdokumentován. Nyní posuzovaný případ navíc nebyl nijak hraniční, naopak, hodnoty obvodu stromů ve výšce 130 cm nad zemí, jak je odhadla ČIŽP, přesahovaly limitních 80 cm v průměru zhruba dvojnásobně. Ostatně i ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný přesvědčivě zrekapituloval, že obvod 80 cm má kmen, který má průměr 26 cm. Z důvodu stěžovatelem zmiňované sbíhavosti kmene od pařezu do výšky 130 cm používá ČIŽP na základě praktických zkušeností korekci + 5 cm, takže předpokládá, že požadovaných 26 cm průměru dosahoval ve výšce 130 cm nad zemí před pokácením kmen, jehož pařez má průměr aspoň 31 cm. Pařezy zjištěné v lokalitě „u rybníčku“ měly průměr od 53,5 cm až po 71,5 cm, takže tento odhadovaný požadavek přesahovaly opravdu výrazně. Není tedy prostor pro pochybnosti o tom, že tyto stromy mohly být pokáceny jediné na základě povolení vydaného podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu