



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, č. j. 8 A 55/2015 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e 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.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013, č. j. ČIŽP/46/OOP/SR01/1303840.023/13/HJF, Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále též „správní orgán I. stupně“) uložil žalobci pokutu ve výši 800 000 Kč za protiprávní jednání uvedené v § 88 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo „zákon č. 114/1992 Sb.“), tj. konkrétně za narušení krajinného rázu bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 téhož zákona. Protiprávní jednání spočívalo v pokácení 79 stromů rostoucích po obou stranách komunikace I/37 mezi obcemi Ždírec nad Doubravou a Krucemburk ve dnech 8. 3. 2013 - 11. 3. 2013. Toto oboustranné stromořadí tvořilo nedílnou součást dochovaného krajinného rázu oblasti a místa, který byl tímto negativně narušen. Zásah do krajinného rázu byl proveden v rozporu s požadavky na ochranu dotčeného území, které patří do Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy. Dále byla žalobci uložena povinnost k úhradě nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] K odvolání žalobce změnil žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že snížil výši pokuty na 100 000 Kč. Žalovaný zohlednil jako polehčující okolnosti mimo jiné, že orgány ochrany přírody při rozhodování o povolení kácení dřevin žalobce neupozornily na nutnost vyžádat si souhlas se zásahem do krajinného rázu a že lze důvodně očekávat uložení povinnosti náhradní výsadby vzhledem ke zrušení původního rozhodnutí o povolení kácení dřevin v přezkumném řízení. Dále přihlédl k výši pokuty ve skutkově obdobných případech. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že úřady městyse Krucemburk a města Ždírec nad Sázavou (dále též „městské úřady“) pochybily, když vydaly povolení ke kácení alejí bez toho, že by se zabývaly otázkou souhlasu se zásahem do krajinného rázu. To však nezbavuje žalobce odpovědnosti za porušení tohoto chráněného zájmu. Bylo na něm, aby se zajímal, zda jím zamýšlená činnost nemá dopad na krajinný ráz a příslušný souhlas si obstaral sám. Žalobce je nadto profesionálním subjektem, který při své činnosti opakovaně řeší dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Městské úřady nebyly příslušné pro vydání souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., přičemž tento musel být vydán formou samostatného správního rozhodnutí. Jejich rozhodnutí o povolení kácení tedy nemohla žalobce utvrdit v tom, že ve vztahu ke krajinnému rázu koná v souladu se zákonem. Povolení ke kácení nenahrazují souhlas dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., a nelze z nich dovodit, že městské úřady dopady kácení alejí na krajinný ráz vyhodnotily tak, že k jeho narušení nedojde. Dle městského soudu z judikatury i doktríny plyne, že se na žalobce vztahuje § 88 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože není podnikatelem. Sankční odpovědnost se totiž týká všech právnických osob bez ohledu na to, zda k jednání došlo při výkonu podnikatelské činnosti. Městský soud se dále ztotožnil se žalovaným, že v dané věci nese odpovědnost za správní delikt žalobce, nikoli osoba, která kácení provedla. Přihlédl k tomu, že žalobce byl již v minulosti upozorněn, že k činnosti zahrnující kácení alejí (konkrétně na Havlíčkobrodsku) nepostačuje pouze povolení ke kácení. Dle sjednaných obchodních podmínek ve smlouvě měl přítom zhotoviteli předat všechny informace nezbytné pro poskytování služeb. Současně to byl žalobce, kdo označoval konkrétní stromy ke kácení, které byly posléze předány zhotoviteli. Tento tedy pouze provedl sjednané plnění dle pokynů žalobce. Jednal tak pouze jako jeho nástroj. Městský soud neshledal ani porušení zásady rovnosti při stanovení konečné výše pokuty.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Poukazuje na to, že požádal městské úřady o povolení kácení předmětných dřevin na základě podnětu od Policie ČR a Krajského úřadu Kraje Vysočina. Povinností městských úřadů pak bylo vycházet při vydání povolení ke kácení ze spolehlivého zjištění, zda odstraněním stromů může dojít ke snížení nebo změně

pokračování

krajinného rázu. Stěžovatel neměl důvod a ani povinnost sám iniciovat řízení dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Povolily-li městské úřady kácení, vyvolaly v něm dobrou víru ve správnost jejich rozhodnutí. Jestliže se přitom na vzniku formálně protiprávního jednání rozhodující měrou podílela veřejná moc, je dle judikatury jediným spravedlivým řešením rozhodnutí o uložení pokuty zrušit (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 163/02, či rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 188/2012). Stěžovatel konal v souladu s vydanými povoleními, tj. choval se dovořeným způsobem, což vylučuje protiprávnost jeho jednání.

[5] Stěžovatele nelze činit odpovědným za správní delikt, neboť nebyl faktickým zadavatelem kácení ani jeho realizátorem. Odstranění dřevin se opakovaně domáhaly Policie ČR a Krajský úřad Kraje Vysočina. Stěžovatel jejich „objednávku“ pouze formálně zpracoval. Samotné kácení pak provedl profesionál v oboru, který vzešel z výběrového řízení. V takovém případě nenese odpovědnost objednatel coby investor, ale ten, kdo činnost fakticky provedl. Stěžovatel se nezavázal za profesionála obstarat nezbytné souhlasy a neprovedl výběr stromů, ale toliko je označil v souladu s vydaným povolením. Kácení stromů nebylo zájmem stěžovatele a závěr, že by si ke kácení najal jakýkoliv jiný subjekt je nepodložený a fabulativní.

[6] V závěru kasační stížnosti poukazuje na to, že se veškeré dřeviny nacházely v nebezpečné a zakázané vzdálenosti od frekventované silnice. Jednalo se o pevnou překážku, která ohrožovala bezpečnost provozu, jejich kořenový systém pak ničivě zasahoval do struktury vozovky. Dostaly se tak do kolize dva odlišné veřejné zájmy, přičemž městské úřady při svém rozhodování dospěly k závěru, že převažuje zájem na bezpečnosti silničního provozu nad zájmem na ochraně přírody a krajiny. Pokácením stromů tak bylo odvráceno bezprostředně hrozící nebezpečí a nebyl způsoben stejně závažný následek jako ten, který hrozil.

[7] Jelikož napadeným rozsudkem došlo k porušení zásady ochrany legitimního očekávání a veřejného zájmu, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovateli muselo být zřejmé, že vykácením aleje dojde k zásahu do krajinného rázu. K tomuto zásahu tedy musel mít nejen povolení ke kácení, ale i souhlas orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Žádal-li bez vyzvání o povolení ke kácení, měl stejně postupovat i při obstarání souhlasu Správy CHKO Žďárské vrchy. Neměl důvod se domnívat, že postačí povolení ke kácení. Jako profesionál měl dodržovat princip předběžné opatrnosti. Absence upozornění na nutnost žádat o souhlas ze strany městských úřadů byla zohledněna při snížení výše pokuty. Stěžovatel nebyl potrestán za pokácení aleje na základě (nezákonného) rozhodnutí, ale za to, že narušil krajinný ráz, aniž by splnil povinnost dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Za toto jednání nezodpovídá Policie ČR ani Krajský úřad Kraje Vysočina, neboť spornou činnost neprovedly tyto úřady. Tvrzení, že vykácením stromů bylo odvráceno bezprostřední nebezpečí přímo hrozící zákonem chráněným zájmům, stěžovatel neuplatnil ani v odvolání ani v žalobě; nadto při kácení

nebylo postupováno dle § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

V.

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

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73; ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74; nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). Z odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby. Stěžovatel ostatně ani neuvádí žádné konkrétní důvody, pro které by měl být rozsudek nepřezkoumatelný. S právním názorem městského soudu ve své kasační stížnosti naopak obsáhle polemizuje, což samo o sobě svědčí o tom, že rozsudek je bez jakýchkoliv pochybností srozumitelný. Nesouhlas stěžovatele se závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost a není způsobilý založit kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, atd.).

[12] Nejvyšší správní soud dále posoudil námitky stěžovatele z hlediska jejich přípustnosti. V tomto směru shledal námitku stěžovatele stran existence veřejného zájmu na odstranění dřevin z důvodu bezprostředního ohrožení bezpečnosti silničního provozu, života a zdraví, tj. uplatnění okolnosti vylučující protiprávnost v podobě odvracení závažnějšího následku bezprostředně hrozícího zájmům rovněž chráněným právními předpisy (bod V. D. kasační stížnosti), jako nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel tuto námitku nevznnesl v řízení před městským soudem, ač tak mohl učinit, a ani není rozhodovacím důvodem rozsudku městského soudu.

[13] Stěžovatel uplatnil proti rozsudku městského soudu dvě stěžejní a přípustné námitky. Trvá na tom, že postupoval v souladu s pravomocnými povoleními městských úřadů ke kácení dřevin, přičemž se mohl důvodně spolehnout na to, že tato vychází ze spolehlivých

pokračování

zjištění, zda může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu; a dále nesouhlasí s tím, že by právě on měl být subjektem odpovědným za předmětný správní delikt.

[14] Z povahy věci se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve kasační námitkou zpochybňující závěr městského soudu o tom, zda stěžovatel mohl být postupem dle § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny sankcionován. Pokud by totiž neobstál názor městského soudu, dle kterého mohl být v posuzované věci poškozen stěžovatel jakožto zadavatel zásahu, nikoli ten, kdo tento zásah fakticky provedl, bylo by nadbytečné zabývat se dalšími aspekty věci.

[15] Stěžovateli byla uložena pokuta podle § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle uvedeného ustanovení *[o]rgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že naruší krajinný ráz nesplněním povinností podle § 12 odst. 2.* Dle § 12 odst. 2, věty první, zákona o ochraně přírody a krajiny *[k] umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.* Stěžovatel nepopírá, že pokácením oboustranné aleje na předmětných pozemcích došlo k naplnění uvedené skutkové podstaty správního deliktu, tj. k narušení krajinného rázu, aniž by byl k tomuto zásahu udělen potřebný souhlas orgánu ochrany přírody. Namítá však, že není osobou odpovědnou za tento zásah.

[16] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je odpovědnost za správní delikty spáchané právními osobami dle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny vystavěna na principu odpovědnosti objektivní. Pro vznik sankční odpovědnosti tedy není třeba zkoumat zavinění, nýbrž naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi (srov. např. rozsudky ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98, ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 As 245/2014 - 49, nebo ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016 - 25).

[17] V rozsudku ze dne 27. 3. 2015, č. j. 7 As 24/2015 - 18, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je nutno za účelem rozhodnutí o odpovědnosti účastníka řízení za deliktní jednání, které je mu kladeno za vinu, mimo jakoukoliv pochybnost určit, která osoba a v jakém rozsahu se fakticky tohoto jednání dopustila a vyhodnotit, zda lze vzhledem ke vztahu této osoby a účastníka řízení dovodit odpovědnost účastníka řízení za toto jednání. Teprve poté, je-li prokázáno, že konkrétní nadlimitní strom, popř. skupina stromů, byl pokácen konkrétní fyzickou osobou, je možno relevantním způsobem hodnotit vztah této osoby k účastníku řízení, a tedy zkoumat, zda je mu jednání této osoby přiřitatelné či nikoliv.“* Přestože byl tento názor vysloven v souvislosti s uložením pokuty za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, lze jej dle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat i na nyní posuzovanou věc, neboť uvedený správní delikt je vystavěn na stejných principech, jako ten, za který byla uložena pokuta stěžovateli (obě skutkové podstaty jsou založeny na principu odpovědnosti objektivní, k níž bude povolán ten, kdo se dopustil nedovoleného zásahu do přírody a krajiny, v jehož důsledku nastal zákonem předpokládaný škodlivý následek). Pokutu lze tedy účastníku řízení uložit jen tehdy, bude-li spolehlivě prokázáno, která konkrétní fyzická osoba se deliktního jednání fakticky dopustila a že je jednání takové osoby účastníku řízení přiřitatelné.

[18] V posuzované věci není sporu o tom, že vlastní kácení alejí neprovedl stěžovatel, ale L. K., poskytovatel služeb v rámci lesnictví a těžby dřeva a výškových prací na stromech (dále též „zhotovitel“), s nímž stěžovatel uzavřel dne 6. 3. 2013 na základě výsledků poptávkového řízení na veřejnou zakázku smlouvu o poskytování služeb vymezených jako „I/34, I/37, I/38 okr. Havlíčkův Brod, kácení stromů v r. 2012 - 2013“. Dle přílohy č. 3 uvedené smlouvy byly služby blíže specifikovány jako „*kácení a likvidace 265 ks stromů, včetně odfrézování pařezů (cca 10-15 cm pod úroveň terénu). Stromy se nachází při silnicích prvních tříd v okrese Havlíčkův Brod a Jihlava. Stromy jsou v terénu označeny čísly červenou a zelenou barvou a před realizací budou osobně předány správcem komunikace (p. L.). (...) Vytěžené dřevo bude odkoupeno za cenu 250,- Kč bez DPH za prostorový metr. (...) K zahájení plnění budete ze strany objednatele vyzváni a práce budou osobně předány správcem ŘSD ČR.*“

[19] Otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby, byla již judikaturou opakovaně řešena. Vrchní soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96 - 35 posuzoval situaci, kdy byl několika podnikatelskými subjekty na základě smlouvy o dílo s obcí jako objednatelem proveden ořez dřevin. Dovodil, že „*odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze*“, „*zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání nebyly ze strany zadavatele vzneseny jakékoliv připomínky.*“ Odpovědnost zadavatele je zde odvozována z existence právního vztahu mezi ním a zhotovitelem, kterým zadavatel smluvně stanovil vykonavateli prací konkrétní povinnosti. Tímto si fakticky objednal provedení zakázaného jednání, které poté zhotovitel podle jeho pokynů a pod jeho kontrolou provedl. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 6, na nějž zcela případně odkazoval městský soud. Dovodil, že za situace, kdy práce (kácení dřevin), fakticky provedla společnost najatá zadavatelem, avšak na jeho pokyn a po jím provedeném označení stromů určených k pokácení, je za správní delikt odpovědný zadavatel. Objednatele považoval za odpovědný subjekt Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudcích ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 As 245/2014 - 49 a ze dne 23. 9. 2016, č. j. 4 As 117/2016 - 26, a to proto, že se na vlastní těžební činnosti různou intenzitou podílel. V rozsudku č. j. 1 As 86/2011 - 57, jehož se dovolává stěžovatel, posuzoval Nejvyšší správní soud případ, kdy byla právnické osobě uložena pokuta za protiprávní jednání spočívající ve škodlivém zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů živočichů při provádění stavebních prací na vodním toku na základě objednávky investora (Lesy České republiky, s. p.). I když v daném případě Nejvyšší správní soud odpovědnost investora, resp. zadavatele, nedovodil, nevyločil, že by to za jiných okolností nebylo možné. Uvedl, že „*je možné představit si situaci (srov. bod 27 a násl.), kdy by mohla nastoupit deliktní odpovědnost realizátora i investora, a to například pokud by uvedené práce prováděli oba, resp. zaměstnanci obou subjektů, či kdy by zaměstnanci investora na místě samém řídili práce či dávali pokyny k provádění prací prováděných realizátorem.*“

[20] Shora rekapitulovaná judikatura tedy připouští, že za určitých okolností lze dovodit deliktní odpovědnost nejen u osoby, která zákonem neaprobovaný zásah fakticky provedla, ale rovněž u osoby, která jí provedení těchto prací zadala. Podstatnou okolností je zjištění, zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel

pokračování

na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.

[21] Městský soud založil závěr o odpovědnosti stěžovatele na obsahu smlouvy se zhotovitelem a vlastním průběhu prací. Poukázal na to, že povinností stěžovatele bylo předat zhotoviteli všechny informace nezbytné pro poskytnutí služby. Příloha č. 2 smlouvy přitom obsahovala specifikaci jednotlivých stromů (popis, umístění, stáří, perspektiva, zdravotní stav). Dále stěžovatel označil předem stromy ke kácení příslušnou barvou, předal je zhotoviteli před započítím díla na základě předávacího protokolu včetně kopie školení o BOZP a následně převzal dílo po jeho ukončení. Zhotovitel byl toliko vyzván k zahájení plnění a provedl samotné kácení. Městský soud na základě těchto zjištění uzavřel, že se kácení odehrálo v rámci provozní činnosti stěžovatele dle jeho pokynů.

[22] Městský soud tedy netvrdil, že by se stěžovatel smluvně zavázal plnit zákonné povinnosti za zhotovitele či obstarávat příslušné souhlasy. Z celkového kontextu smluvních ujednání, do něhož zařadil i dílčí zjištění o povinnosti stěžovatele předat zhotoviteli všechny informace (podloženého soupisem v příloze č. 2), však dovodil, že zhotovitel jednal toliko jako nástroj stěžovatele. Tomuto posouzení přitom nelze ničeho vytknout a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje.

[23] Celý kontext posuzovaného případu, zejména pak předložená smlouva a její přílohy zachycující vlastní průběh předmětných prací, ve svém souhrnu nasvědčují tomu, že zhotovitel byl povolán toliko k provedení „holého“ kácení dle přesného zadání a pokynů stěžovatele. V tomto ohledu je lichá rovněž námitka stěžovatele, že nevybíral stromy určené ke kácení, neboť jím provedené značení jen reflektovalo pravomocná rozhodnutí o povolení kácení a stěžovatel neměl žádnou možnost ovlivnit výběr stromů a ani nemohl označit jiné stromy. Stěžovatel zcela odhlíží od toho, že pravomocná povolení ke kácení nebyla vydána z moci úřední, tedy nezávisle na jeho vůli, ale naopak na základě jeho žádosti, již se odstranění právě jím zvolených stromů domáhal. Byla to tedy nepochybně jím zpracovaná žádost, která předznamenala obsah pravomocných povolení; jinými slovy to byl stěžovatel, kdo tímto způsobem určil, které stromy budou odstraněny, a poté je před zahájením vlastního kácení sjednaným způsobem označil.

[24] Nelze souhlasit ani s tvrzením stěžovatele, že skutečným zadavatelem byla Policie ČR či Krajský úřad Kraje Vysočina. Ani jeden z těchto subjektů v posuzovaném případě nevystupoval v pozici subjektu nadřazeného stěžovateli, který by mu v rámci veřejnoprávních oprávnění cokoliv nařizoval. Byť tyto orgány daly podnět ke kácení alejí, byl to právě a pouze stěžovatel, kdo podnikl konkrétní kroky k realizaci předmětného zákroku, a to prostřednictvím jím zvoleného zhotovitele.

[25] Lze shrnout, že i přes to, že samotný těžební zásah fakticky provedl zhotovitel, dospěly správní orgány i městský soud ke správnému závěru, že odpovědnost za naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny nese rovněž stěžovatel jakožto investor resp. zadavatel zásahu, neboť se na jeho provedení vlastním jednáním při své provozní činnosti v nezanedbatelné míře podílel.

[26] Zbývá tedy zodpovědět poslední otázku, a to zda stěžovateli mohla být uložena pokuta za narušení krajinného rázu, když byl k odstranění stromů oprávněn na základě povolení ke kácení vydaných bez toho, že by byl současně opatřen nezbytný souhlas Správy CHKO Žďárské vrchy dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Jinými slovy, jde o posouzení, zda lze klást stěžovateli k tíži, že si před zahájením vlastního odstranění stromořadí neopatřil rovněž tento souhlas.

[27] Nejvyšší správní soud připomíná, že souhlas se zásahem do krajinného rázu může existovat ve dvou formách. V případě, že bude po posouzení snížení či změny krajinného rázu orgánem ochrany přírody navazovat povolující rozhodnutí dle zvláštního právního předpisu vydávané jiným správním orgánem (typicky stavebním úřadem), má souhlas či nesouhlas podle § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. formu závazného stanoviska podle správního řádu. V ostatních případech je vedeno samostatné správní řízení a příslušný souhlas či nesouhlas je vydáván formou správního rozhodnutí (srov. Vomáčka V., Knotek J., Konečná M., Hanák J., Dienstbier F., Průchová I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 131). Pokud tedy k realizaci činnosti, která by mohla vést ke snížení nebo změně krajinného rázu, není zapotřebí vydání konečného rozhodnutí dle jiného právního předpisu, má souhlas dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vždy podobu samostatného správního rozhodnutí.

[28] V posuzované věci měl souhlas nepochybně podobu správního rozhodnutí vydávaného v samostatném správním řízení, neboť na jeho vydání nenavazovalo žádné řízení, v němž by jiný správní orgán vydával povolující rozhodnutí dle zvláštního právního předpisu. Za toto řízení pak nelze považovat řízení o povolení kácení dřevin; dané řízení je totiž rovněž vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž ze zákona nikterak nevyplývá, že by mezi oběma řízeními existovala jakákoliv korelace a výstup jednoho byl podmíněn předchozím vedením druhého a vydáním odpovídajícího výstupu. Naopak, jedná se o dva samostatné administrativní nástroje ochrany životního prostředí, které slouží k ochraně různých institutů, vzájemně se nepodmiňují a stojí vedle sebe (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 143/2014 - 52). Jinými slovy, dotýkal-li se zamýšlený zásah krajinného rázu i dřevin, jakožto dvou zákonem o ochraně přírody a krajiny samostatně chráněných objektů, bylo třeba pro jeho uskutečnění vést obě samostatná správní řízení a na jejich konci disponovat nejen povolením dle § 8 odst. 1, ale i souhlasem dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Jedná se o řetězcí se správní rozhodnutí, která teprve ve svém souhrnu umožňují dosáhnout subjektivního předmětu řízení, tedy získání veřejnoprávních oprávnění k zamýšlenému odstranění stromořadí.

[29] Správní akt povolující kácení dřevin nemohl nahradit chybějící souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Tato skutečnost ostatně musela být stěžovateli, jako subjektu zajišťujícímu správu, údržbu a opravu silnic po celém území České republiky, dobře známa. S ohledem na předmět činnosti by si stěžovatel měl být vědom toho, že svými aktivitami může zasahovat do různých ochranných režimů dle zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto by měl obecně postupovat tak, aby případné škodlivé následky své činnosti na životním prostředí v souladu s principem předběžné opatrnosti, jakožto základním principem práva životního prostředí, předem eliminoval. Princip předběžné opatrnosti ukládá každému „*povinnost jednat tak, aby bylo zamezeno*

pokračování

jakékoliv škodě na životním prostředí i v případech, kdy není předem jisté, že plánovaným jednáním nějaká škoda vznikne, tedy povinnost vycházet z nejhorší možné varianty z těch, které mohou nastat“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 As 94/2008 - 53). Správní orgány i městský soud v této souvislosti navíc správně poukázaly na to, že stěžovatel si měl být vědom možnosti zásahu do krajinného rázu nejen v obecné rovině, ale právě ve vztahu k této konkrétní lokalitě. V minulosti mu totiž bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně zakázáno pokácení stromů podél nedaleké komunikace I/38 (Habry - Havlíčkův Brod) právě proto, že pozůstatky původních alejí lemující komunikaci představují charakteristický prvek této oblasti a jejich pokácením by došlo ke změně krajinného rázu. Předmětný zásah byl nadto prováděn v chráněné krajinné oblasti, tedy na území, které se ve smyslu § 25 zákona č. 114/1992 Sb. vyznačuje mimo jiné právě harmonicky utvářenou krajinou. Bylo lze tedy od subjektu v pozici stěžovatele před provedením zásahu do takové krajiny očekávat preventivní koordinaci jeho postupu s příslušnou správou CHKO.

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené souhlasí se závěrem správních orgánů a městského soudu, že v posuzované věci bylo s ohledem na skutkové okolnosti na stěžovateli, aby inicioval nejen řízení dle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (o povolení kácení dřevin), ale rovněž řízení o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 téhož zákona.

[31] Na tomto závěru nemůže nic změnit námitka stěžovatele, že městské úřady vydaly povolení ke kácení dřevin bez zjišťování, zda touto činností může dojít k zásahu do krajinného rázu a zda byl vydán příslušný souhlas dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje absence souhlasu k zásahu do krajinného rázu mezi podklady pro vydání rozhodnutí mimořádně závažnou vadu řízení, která překračuje intenzitu nutnou pro vyslovení nezákonnosti daného rozhodnutí, v případech, kdy souhlas k činnostem zasahujícím do krajinného rázu slouží jako podklad pro rozhodnutí jiného správního orgánu podle zvláštního právního předpisu (tj. jedná se o závazné stanovisko dle správního řádu). Blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, a rozsudky ze dne 17. 12. 2008, č. j. 5 As 31/2008 - 194, ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 30/2006 - 74, ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016 - 51). O takovou situaci se v posuzované věci nejednalo. Souhlas či nesouhlas Správy CHKO Žďárské vrchy dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zde neměl charakter podkladového rozhodnutí pro rozhodnutí dle zvláštního právního předpisu, nýbrž samostatného rozhodnutí. Městské úřady tedy v řízení o povolení kácení dřevin netížila *a priori* povinnost tento souhlas zajistit či požadovat jeho předložení od stěžovatele. Městské úřady navíc nebyly k vydání souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. ani příslušné. Dle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je k vydání souhlasu na území chráněných krajinných oblastí věcně příslušným orgánem daná správa chráněné krajinné oblasti (zde Správa CHKO Žďárské vrchy).

[32] Jelikož je kasační argumentace stěžovatele založená na východisku, že povinnost zajistit souhlas se zásahem do krajinného rázu měly městské úřady a on jednal v důvěře ve správnost jejich postupu, přičemž toto východisko není z výše uvedených důvodů správné, neshledal Nejvyšší správní soud kasační námitky důvodnými. Stěžovatelem citovaná judikatura pak na posuzovanou věc nedopadá. Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 As 97/2001 - 39, se týkalo situace, kdy souhlas dle § 12 odst. 2 zákona č.

114/1992 Sb., představoval podkladové rozhodnutí, nikoliv samostatné správní rozhodnutí jako tomu bylo v posuzovaném případě. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012 - 30, se týkaly situace, kdy byl jednotlivec sankcionován za protiprávní jednání, jemuž předcházela chybný postup správního orgánu. K tomu v posuzované věci nedošlo. Povinnost obstarat si souhlas se zásahem do krajinného rázu totiž tížila stěžovatele, nikoliv městské úřady (viz výše). Konečně neobstojí ani námitka, že kácení stromořadí bylo činností dovolenou dle pravomocných rozhodnutí o povolení kácení. Stěžovateli totiž nebyla udělena pokuta z důvodu poškození nebo zničení dřeviny nebo skupiny dřevin rostoucích mimo les bez povolení [viz § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb.], ale z důvodu chybějícího souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Platnost povolení ke kácení dřevin vydaných městskými úřady nebyla v řízeních před správními orgány zpochybňována.

[33] Závěr, že stěžovatel může být činěn odpovědným za porušení povinností dle zákona č. 114/1992 Sb., které přímo nevyplývaly z vydaného povolení (resp. na jejichž existenci nebyl upozorněn), ostatně konvenuje i dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98, Nejvyšší správní soud shledal deliktní odpovědnost žalobce postupujícího v intencích stavebního povolení, které však bylo vydáno bez toho, že by pro takový postup byly splněny podmínky dle zákona o ochraně přírody a krajiny (nebyla vydána příslušná *podkladová* rozhodnutí). Žalobci tedy bylo kladeno k tíži, že si neověřil dostatečnost stavebního povolení, respektive splnění všech podmínek pro zahájení vlastní stavební činnosti. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že: „*Jestliže je sankční odpovědnost v zákoně o ochraně přírody a krajiny konstruována na principu odpovědnosti objektivní, nezkoumá se nejen to, zda byl příslušný delikt spáchán úmyslně či z nedbalosti, ale ani to, zda vůbec o protiprávnosti svého jednání mohl pachatel deliktu vědět; škodlivý následek je dán již samotným prováděním zákonem neaprobovaných činností, respektive dosažením stanoveného účinku (...). Pro závěr o sankční odpovědnosti stěžovatele tak postačí zjištění, že to byl právě on, kdo neaprobované zásahy fakticky realizoval. Jediný prostor, jak případně zohlednit absenci zavinění či dobrou víru subjektu, který se dopustil protiprávního jednání, tak zůstává v rámci úvah o výši ukládané sankce (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 5 A 110/2001 a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008 - 73, ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98).*“ (důraz přidán)

[34] Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[35] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

pokračování

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu