



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera a v právní věci žalobce: město **Klatovy**, sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, č. j. MZP/2019/520/186, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2021, č. j. 5 A 59/2019-40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2021, č. j. 5 A 59/2019-40, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ nebo též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 12. 2018, č. j. ČIŽP/43/2018/7881, uložila žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za přestupek podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterého se žalobce dopustil tím, že ve 2. čtvrtletí roku 2018 prostřednictvím společnosti Project Outdoor s.r.o. (dále jen „zhotovitel“ nebo též „společnost Project Outdoor“) instaloval do 11 vzrostlých stromů (7 dubů, 1 lípa, 1 javor a 2 jasany) v městském parku Mercandinovy sady v Klatovech lanové centrum uchycením do kmenů šrouby (konkrétně 16 šroubů o šířce 5 cm a hloubce závrtu cca 5 cm do každého stromu). Tím porušil § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví rozsudku a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že (i) provedený zásah do vzrostlých stromů nedosahuje intenzity potřebné k naplnění skutkové podstaty

přestupku dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť nedošlo k podstatnému nebo trvalému snížení ekologických nebo společenských funkcí stromů, (ii) že skutková podstata a naplnění jejích znaků jsou spojeny s absencí povolení, přičemž žalobce veškerými povoleními pro realizaci stavby disponoval, (iii) žalobce nebyl realizátorem zásahu do dřevin, a tedy mu nelze přičítat odpovědnost za spáchání vytýkaného přestupku, (iv) žalobce nad zákonem stanovené povinnosti provedl ošetření dřevin štěpařským voskem z důvodu zlepšení stavu dřevin po zásahu, (v) žalovaný vycházel pouze z odborného posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny, avšak nezohlednil závěry obsažené ve znaleckém posudku Ing. Jana Spěváčka a vyjádření ke stavu stromů Ing. Petra Růžičky, resp. stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny vydaného pro účely stavebního řízení, (vi) pokuta byla uložena v nepřiměřené výši a nebyla správními orgány dostatečně odůvodněna.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud se neztotožnil s žalobními námitkami uvedenými pod body (i) a (ii), avšak ve vztahu k námitce pod bodem (iii), v níž žalobce poukazoval na to, že nebyl vlastním realizátorem zásahu do dřevin, a tedy nemohl být shledán odpovědným za spáchaný přestupek, dospěl k závěru, že skutkový stav věci vyžaduje zásadní doplnění. Městský soud měl za to, že správní orgány nezjišťovaly bližší okolnosti smluvního vztahu mezi žalobcem a zhotovitelem prací, správní spis dle názoru soudu nedokládá faktickou činnost žalobce (resp. jeho zaměstnanců) na místě realizace díla. Žalobce se dle městského soudu na samotném provádění prací podle všeho přímo nepodílel, z obsahu správního spisu rovněž neplyne, že by práce a jejich průběh na místě kontroloval nebo že by zhotoviteli uděloval konkrétní pokyny. Správní spis taktéž neobsahuje dokumentaci k převzetí díla. Městský soud rovněž dovodil, že důvodem odpovědnosti žalobce jako zadavatele nemůže být bez dalšího ani obstarání stavebního povolení, neboť i tuto okolnost (v podobě přijetí záměru a přípravy projektové dokumentace) lze podřadit toliko pod prosté zadání konkrétních prací, nikoli však pod přímý a faktický podíl na jejich realizaci. Dalšími dílčími námitkami uvedenými pod body (iv) a (v), ani námitkou obsaženou pod bodem (vi) zpochybňující přiměřenost výše uložené pokuty, se městský soud pro nadbytečnost nezabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud nesprávně posoudil otázku naplnění podmínek odpovědnosti žalobce jako zadavatele prací, které vedly ke vzniku protiprávního stavu v podobě poškození dřevin rostoucích mimo les. Dle stěžovatele městský soud nepřihlédl k individuálním okolnostem posuzovaného případu, podrobné zkoumání smluvního vztahu mezi objednatelem a zhotovitelem má dle jeho názoru smysl pouze v těch případech, kdy škodlivý následek spočívá v rozsahu zadání díla či způsobu jeho realizace. V projednávané věci byl ovšem zásah do dřevin od počátku žalobcem plánován a představoval vlastní náplň (obsah) záměru. I když tedy žalobce stavbu lanového centra sám neprováděl, bez jeho jednání by škodlivý následek nenastal. S odkazem na východiska plynoucí z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, která se v minulosti zabývala otázkou odpovědnosti zadavatele prací a přičitatelnosti škodlivého následku, byly dle stěžovatele v dané věci naplněny podmínky pro shledání odpovědnosti žalobce

pokračování

a jeho potrestání. Stěžovatel se proto domníval, že v této souvislosti nebylo nutno doplňovat spisový materiál, správní orgány vycházely ze skutkového stavu zjištěného bez důvodných pochybností.

[5] Podpůrně stěžovatel upozornil také na povinnosti žalobce jako stavebníka dle § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterých je stavebník povinen opatřit pro účely projednání stavebního záměru předepsanou projektovou dokumentaci, je povinen účastnit se kontrolních prohlídek stavby (s výjimkou vážných důvodů), zvláště má tyto povinnosti jako vlastník stavby financované z prostředků veřejného rozpočtu.

[6] Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že žalobce v průběhu správního řízení nezpochybňoval skutkový stav věci. Nesouhlasil pouze s jeho právním hodnocením a s tím, že se dopustil přestupku dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, a to s odůvodněním, že u žádného ze stromů nebylo v důsledku provedeného zásahu zjištěno zdravotní poškození, které by způsobilo podstatné a trvalé snížení společenských funkcí dřevin, včetně snížení jejich provozní bezpečnosti. Pokud tedy městský soud požadoval po stěžovateli zásadní doplnění spisového materiálu a skutkového stavu stran přijatého závěru o odpovědnosti žalobce, měl stěžovatel za to, že se jedná o požadavek nadbytečný, týkající se prokazování skutečností, které nebyly v řízení sporné. Dle stěžovatele byly skutkové okolnosti v řízení zjištěny bez důvodných pochybností, žalobce je nadto nečinil spornými. Jejich další doplňování by tedy bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení.

[7] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] V projednávané věci byl žalobce shledán odpovědným za spáchání přestupku podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les*. Citované ustanovení navazuje na právní úpravu ochrany dřevin obsaženou v § 7 téhož zákona. Podle § 7 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou dřeviny *chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (§ 46 a 48) nebo ochrana podle zvláštních předpisů*. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona platí, že *péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování je povinností vlastníků*. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, se nedovolenými zásahy do dřevin, které jsou v rozporu s požadavky na jejich ochranu, rozumí *zásahy vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření*.

[10] Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení koncipuje odpovědnost za přestupky spáchané právnickými osobami (zde podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny) jako odpovědnost objektivní. Nadále tedy platí závěry

ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které v takovém případě není třeba zkoumat zavinění, nýbrž naplnění obligatorních znaků objektivní stránky konkrétní skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi (viz např. rozsudky ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50, č. 2417/2011 Sb. NSS, ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 As 245/2014-49, nebo ze dne 25. 1. 2017, č. j. 131/2016 - 25).

[11] V posuzované věci není mezi účastníky řízení spor o to, že vlastní realizaci stavby lanového centra v parku neprovedl žalobce, ale zhotovitel (společnost Project Outdoor), který byl žalobcem vybrán ve výběrovém řízení. Otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby, byla judikaturou správních soudů opakovaně řešena. Již Vrchní soud v Praze v 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 (zadavatelem) proveden ořez dřevin. Soud dospěl k závěru, 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 žádné připomínky“*. Odpovědnost zadavatele tak byla odvozena z existence právního vztahu mezi ním a zhotovitelem, přičemž zadavatel fakticky objednal provedení zakázaného jednání, které zhotovitel podle jeho pokynů a pod jeho kontrolou provedl. K obdobnému závěru dospěl ve své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud, konkrétně např. již v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008-69, v němž dovodil, že byť práce (v tehdejší věci kácení dřevin) fakticky provedla společnost najatá zadavatelem, je za správní delikt odpovědný zadavatel, neboť práce proběhly na jeho pokyn a po jím provedeném označení stromů k pokácení. Zadavatele pak Nejvyšší správní soud považoval za odpovědný subjekt také v již zmiňovaném rozsudku č. j. 9 As 245/2014-49, nebo v rozsudku ze dne 23. 9. 2016, č. j. 4 As 117/2016-26, neboť se různou intenzitou podílel na vlastní těžební činnosti. Rovněž v již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 86/2011-57 Nejvyšší správní soud posuzoval 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 (zadavatele Lesy České republiky, s. p.). Byť v tehdejší případě Nejvyšší správní soud odpovědnost zadavatele nedovodil, nevyloučil, že by to za jiných okolností nebylo možné.

[12] Shora rekapitulovaná judikatura tedy připouští deliktní odpovědnost nejen u osoby, která zákonem neaprobovaný zásah fakticky provedla, ale rovněž u osoby, která provedení těchto prací zadala. Podstatným je v této souvislosti zjištění, zda se zadavatel *„na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.“* (viz rozsudek č. j. 7 As 372/2018-40).

[13] V projednávaném případě je z obsahu správního spisu patrné (viz záznam o úkonech předcházející kontrole ze dne 3. 5. 2018, č. j. ČIŽP/43/20418/3771, a dále protokol o kontrole ze dne 21. 8. 2018, č. j. ČIŽP/43/2018/4005), že ČIŽP provedla v souvislosti s realizací lanového centra *„Cesta v korunách + dětské lanové překážky na sloupech“* dne 3. 5. 2018 šetření v městském parku v Klatovech (registrovaný významný krajinný prvek *„Městský park – Mercandinovy sady“*), kde byly do jedenácti vzrostlých stromů (7 dubů, 1 lípa, 1 javor a 2 jasanů) instalovány osmiúhelníkové plošiny – domky na

pokračování

stromech, které jsou vzájemně propojeny zavěšenými lanovými mosty (lávkami). Plošiny jsou do kmenů stromů uchyceny šrouby (do každého kmene bylo navrtáno 16 otvorů pro šrouby – vždy ze čtyř stran čtyři otvory; v jednom případě byla pod ukotvenou plošinou navrtána do stromu ještě jedna sada nijak nevyužitých otvorů - nevydařený pokus o ukotvení plošiny, na kterých je viditelné zahlobení uchycovacích otvorů do živého stromu pod kůru). Při kontrole na místě dne 27. 6. 2018 předložil žalobce projektovou dokumentaci ke stavebnímu záměru lanového centra, z níž vyplynulo, že šrouby jsou ve stromech uchyceny v pouzdrech, která procházejí až do lýkové části dřevin. Žalobce sdělil, že realizaci lanového centra si město objednalo u společnosti Project Outdoor na základě výběrového řízení, v době kontroly již bylo lanové centrum zhotovitelem městu předáno. Žalobce namítal (shodně i v námitkách proti kontrolnímu protokolu a učiněným kontrolním zjištěním), že zásah do dřevin není poškozující. V této souvislosti poukazoval na skutečnost, že možné poškození stromů předem konzultoval s pracovníky místně příslušného orgánu ochrany přírody. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí pak doplnil, že před zahájením realizace stavby proběhl kompletní proces jejího povolení podle stavebního zákona, který byl ukončen uzavřením veřejnoprávní smlouvy o umístění a provedení uvedené stavby, a stavba byla povolena. Zároveň žalobce upozornil, že uzavření veřejnoprávní smlouvy předcházelo vydání souhlasného koordinovaného závazného stanoviska, jehož součástí bylo i souhlasné závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody.

[14] Z výše uvedeného je zřejmé, že procesní obrana žalobce se od počátku řízení soustředila na prokázání tvrzení o absenci škodlivosti provedeného zásahu, a tedy nenaplnění skutkové podstaty přestupku dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny z tohoto důvodu. Žalobce v průběhu řízení nezpochybňoval (nadto v rámci vlastních vyjádření sám potvrdil - viz odstavec výše), že je autorem myšlenky provedení stavby lanového centra, že si za tím účelem opatřil projektovou dokumentaci a veškeré potřebné podklady a coby stavebník získal na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy dle § 116 stavebního zákona povolení stavbu realizovat navrženým způsobem. Žalobce zadal vlastní provedení stavby, u níž zásah do dřevin představoval základní prvek jejího konstrukčního provedení, bez kterého by nemohla v navržené podobě vzniknout, zhotoviteli vzešlého z výběrového řízení. Následně žalobce stavbu realizovanou podle projektové dokumentace od zhotovitele (bez výhrad ke způsobu provedení) převzal. Ačkoli tedy žalobce sám stavbu neprováděl, bez jeho vůle a jednání by škodlivý následek vůbec nenastal. V daném případě byl škodlivý následek spočívající v poškození dřevin navrtáním prvků lanového centra samotným dílem (jeho vlastní náplní a obsahem), že onu škodlivou činnost tak představovala samotná stavba a žalobcem navržený způsob jejího provedení.

[15] Městský soud stěžovateli v napadeném rozsudku vytýkal, že se v předchozím řízení nezabýval faktickou činností zaměstnanců žalobce v rámci stavby. V této souvislosti poukazoval na obsah správního spisu, ze kterého dle jeho názoru nevyplývá, že by žalobce stavební práce na lanovém centru kontroloval a dával k provedení prací pokyny. Ve správním spisu dle městského soudu absentuje také smluvní dokumentace vztahující se k realizaci stavby či dokumentace k převzetí hotového díla, správní orgány dle jeho názoru v řízení vůbec nezjišťovaly bližší okolnosti smluvního vztahu mezi žalobcem jako zadavatelem díla a jeho zhotovitelem.

[16] Stěžovatel však v této souvislosti v kasační stížnosti důvodně namítá, že podrobné zkoumání smluvních ujednání mezi zadavatelem a zhotovitelem, včetně faktické činnosti zadavatele při vlastní realizaci díla, je na místě především v těch případech, kdy je třeba vyjasnit, jakým způsobem byl smluvní vztah mezi zadavatelem a zhotovitelem nastaven (z důvodu určení podílu zadavatele a zhotovitele na škodlivém následku), v situaci, kdy je v řízení spor o to, kdo a jakým způsobem se na škodlivém následku podílel a zda škodlivý následek (ne)nastal např. v důsledku odchýlení se od rozsahu zadání díla či způsobu jeho realizace. V souzeném případě ovšem žalobce předal zhotoviteli jasné zadání (obsažené v projektové dokumentaci), podle kterého byla stavba provedena, a netvrdil, že by se zhotovitel sám (z vlastní vůle) při provádění stavby od projektové dokumentace odchýlil a stavbu provedl jiným způsobem a v jiném rozsahu. Z tohoto důvodu proto již nebylo nutno v řízení podrobněji zjišťovat obsah smluvního vztahu, včetně toho, zda k poškození dřevin došlo na základě výslovného pokynu (příkazu) žalobce, resp. jeho pracovníka přítomného na místě při realizaci díla. V řízení nebyly pochybnosti o tom, že zhotovitel dílo realizoval dle požadavků a pokynů žalobce. Žalobcův záměr realizovat stavbu v tomto rozsahu a navrženým způsobem byl od počátku zjevný.

[17] Stěžovatel pak v této souvislosti podpůrně poukázal také na povinnosti žalobce jako stavebníka opatřit pro účely stavebního záměru předepsanou projektovou dokumentaci (§ 152 odst. 2 stavebního zákona), účastnit se kontrolních prohlídek stavby s výjimkou vážných důvodů [§ 152 odst. 3 písm. d) stavebního zákona], tutéž povinnost vlastníka stavby [§ 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]; a dále na specifické povinnosti stavebníka stavby hrazené z prostředků veřejného rozpočtu ve smyslu § 152 odst. 4 stavebního zákona (povinnost zajistit technický dozor stavebníka nad prováděním stavby fyzickou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu, a pokud projektovou dokumentaci pro stavbu zpracovala osoba oprávněná podle zvláštního právního předpisu, zajistí stavebník autorský dozor projektanta, případně hlavního projektanta nad souladem prováděné stavby s ověřenou projektovou dokumentací). Stěžovatel tak správně upozornil, že faktická činnost žalobce při provádění stavby plyne přímo z vyjmenovaných ustanovení stavebního zákona.

[18] Z hlediska posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti je v souzené věci klíčové, že závěry správních orgánů o přičitatelnosti škodlivého následku (poškození dřevin) žalobci se opírají o dostatečně zjištěný skutkový stav věci (ve smyslu § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). V řízení bylo prokázáno (a žalobce sám v rámci vlastních vyjádření potvrdil a doložil), že stavbu v požadovaném rozsahu a způsobu provedení zadal k vypracování projektové dokumentace a její následné realizaci, práce objednal u zhotovitele, kterého za tím účelem vybral ve výběrovém řízení, a připevnění konstrukce na vybrané stromy bylo samou podstatou objednané stavby. Žalobce nenamítal, že se zhotovitel od projektového zadání odchýlil, naopak potvrdil, že v době kontroly již bylo z jeho strany provedené dílo převzato.

[19] Pokud tedy městský soud v napadeném rozsudku požadoval po stěžovateli „zásadní doplnění skutkového stavu“ stran zjišťování dalších aspektů smluvního vztahu mezi žalobcem jako zadavatelem a společností Project Outdoor jako zhotovitelem, včetně bližšího zjišťování žalobcovy role (resp. jeho zaměstnanců) na místě při vlastní realizaci prací, je dle Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit tyto požadavky jako nadbytečné.

pokračování

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s kasační námitkou stran nedůvodnosti požadavku městského soudu na podstatné doplnění spisového materiálu stěžovatelem, neboť listinné důkazy (požadované soudem) by měly vést k prokázání skutečností, jež z důvodů uvedených výše nejsou za skutkových okolností souzené věci pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí podstatné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem tak Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[21] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. října 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu