



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: APB – PLZEŇ a.s., IČO: 27066410
se sídlem Losiná, č.p. 303

**proti
žalovanému:** Ministerstvo životního prostředí
se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2021, č. j. MZP/2021/530/1273,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 7. 2021, č. j. MZP/2021/530/1273, v části, ve které bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 28. 5. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/4587, a ve které byl tento výrok žalovaným potvrzen, a dále výrok I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 28. 5. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/4587, se zrušují a v této části se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a § 46 odst. 3, § 86 odst. 1, § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 28. 5. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/4587. Tímto rozhodnutím byl žalobce prvním výrokem shledán vinným tím, že v roce 2016 zbudoval betonovou ohradu v ochranném pásmu památných stromů „Skupina třmeňáckých dubů“ na p.p.č. 157 k.ú. Pruněrov. Žalobce tím porušil § 46 odst. 3 ZOPK, dle kterého lze v ochranném pásmu památných stromů stanovené činnosti a zásahy provádět jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody. Žalobce tak spáchal přestupek podle § 88 odst. 1 písm. f) ZOPK. V souladu s § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), správní orgán I. stupně konstatoval, že došlo k zániku odpovědnosti za tento přestupek, a to z důvodu uplynutí promlčecí doby. Druhým výrokem byla žalobci podle § 86 odst. 1 ZOPK uložena povinnost provést odstranění betonového ohradníku z ochranného pásma památných stromů „Skupina třmeňáckých dubů“ jako náhradní opatření podle § 86 odst. 1 ZOPK k nápravě výše popsaného nedovoleného jednání. U těchto památných stromů je základní ochranné pásmo, které je ve tvaru kruhu o poloměru desetinasobku průměru kmene měřeného ve výši 130 cm nad zemí. Při provádění náhradního opatření stanovil prvostupňový orgán žalobci podmínky, které ve druhém výroku dále specifikoval. Třetím výrokem byla žalobci podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona a § 79 odst. 5 správního řádu uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobce se podanou žalobou domáhal rovněž zrušení prvostupňového rozhodnutí v celém jeho rozsahu.

II. Obsah žaloby

3. V podané žalobě žalobce namítal nezákonnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí, a to z následujících důvodů:
4. V prvním žalobním bodě žalobce tvrdil, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce se měl jednání, které správní orgány označují za přestupek podle § 88 odst. 1 písm. f) ZOPK, tj. jednání spočívajícího ve vybudování betonového ohradníku v ochranném pásmu předmětných památných stromů, dopustit v roce 2016. Promlčecí doba v projednávaném případě činí podle § 29 písm. a) a § 30 písm. b) přestupkového zákona 3 roky. Prvostupňový orgán tak byl oprávněn zahájit se žalobcem přestupkové řízení nejpozději v roce 2019. Naproti tomu bylo předmětné řízení zahájeno až dne 2. 3. 2021, kdy byl žalobci doručen příkaz ze dne 26. 2. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/2329 (dále jen „příkaz“). Z příkazu rovněž vyplývá, že prvostupňový orgán zjistil, že promlčecí lhůta již uplynula. Namítal, že jestliže prvostupňový orgán zjistil, že promlčecí lhůta již uplynula, byl povinen k této skutečnosti přihlédnout z úřední povinnosti a věc podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona odložit bez toho, že by se žalobcem zahájil řízení o přestupku.
5. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal, že příkazem lze podle § 90 odst. 1 přestupkového zákona uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. V projednávaném případě však správní orgán I. stupně uložil příkazem žalobci náhradní opatření podle § 86 ZOPK. Takovou povinnost však uložit nelze.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

6. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítal, že na základě argumentace uvedené v odporu měl správní orgán I. stupně podle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona řízení o přestupku zastavit, neučinil-li tak, je prvostupňové rozhodnutí nezákonné. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2005, sp. zn. 3 As 57/2004.
7. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce odkázal na § 35 a § 51 přestupkového zákona a tvrdil, že povinnost podle § 86 ZOPK nespadá do žádného z uvedených trestů, respektive opatření, a tudíž ji nelze uložit v řízení o přestupku vedeném podle přestupkového zákona.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

8. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.
9. K námitce prvního, druhého a třetího žalobního bodu žalovaný uvedl, že na rozdíl od odpovědnosti za přestupek není možnost postupu podle § 86 ZOPK omezena žádnou lhůtou. To vyplývá z odlišného charakteru opatření k nápravě od správního trestu za přestupek. Uložení této povinnosti totiž představuje pouze jeden z následků porušení povinnosti na úseku ochrany přírody stanovených v části osmé ZOPK, který, na rozdíl od uložení pokuty za přestupek, nemá sankční charakter. Cílem uložení opatření podle § 86 odst. 1 ZOPK je uvedení poškozených, zničených nebo změněných částí přírody do stavu, v jakém se nacházely před nedovoleným zásahem, a pokud to není možné, kompenzace vzniklé ekologické újmy provedením vhodných opatření. Funkce opatření k nápravě je proto reparační a sleduje zcela odlišný cíl než sankce za přestupek. K tomu žalovaný odkázal na odbornou literaturu k ZOPK. Dále žalovaný poukázal na to, že povinnost navrátit změněné části přírody do původního stavu vyplývá přímo ze ZOPK.
10. K námitce čtvrtého žalobního bodu žalovaný uvedl, že se v tomto případě nejednalo o uložení správního trestu podle přestupkového zákona, ale o uložení povinnosti odstranit následek nedovoleného zásahu podle § 86 odst. 1 ZOPK.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Soud v dané věci rozhodl bez jednání, jelikož oba účastníci řízení na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nikterak nereagovali.
13. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla.
14. Soud o podané žalobě uvážil následovně:
15. Soud shledal napadené rozhodnutí v části zabývající se výrokem I. prvostupňového rozhodnutí a výrok I. prvostupňového rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelnými pro nesrozumitelnost a současně pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

16. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí obsahuje dvě tvrzení správního orgánu I. stupně, a to jednak, že žalobce spáchal přestupek podle 88 odst. 1 písm. f) ZOPK, a jednak, že podle § 29 písm. a) přestupkového zákona došlo k zániku odpovědnosti žalobce za tento přestupek, a to z důvodu uplynutí promlčecí doby. Tato tvrzení však vedle sebe neobstojí, neboť se navzájem vylučují. Jestliže totiž správní orgán I. stupně shledal žalobce vinného z přestupku, nemohl současně konstatovat, že došlo k uplynutí promlčecí (prekluzivní) lhůty, a naopak. Závěr o spáchání přestupku lze totiž učinit výlučně za předpokladu, že dosud neuplynula promlčecí doba. Uplynutím promlčecí doby zaniká pravomoc správního orgánu projednat přestupek, a tedy i oprávnění správního orgánu shledat dotčenou osobu vinnou ze spáchání přestupku. Jinými slovy uplynutím promlčecí doby zaniká delikt ní odpovědnost dotčené osoby, což ve svém důsledku způsobuje, že přestupek nelze meritorně projednat. V takovém případě je pak správní orgán povinen řízení bez dalšího zastavit. Protože I. výrok prvostupňového rozhodnutí obsahuje tvrzení, která jsou ve vzájemném rozporu, když nelze jednoznačně zjistit, jakým způsobem bylo správními orgány v této věci rozhodnuto, je napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím v této části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Nesrozumitelností je pak rovněž zatíženo odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rovněž i žalovaného.
17. Dále soud poukazuje na skutečnost, že správní orgán I. stupně shledal, že se předmětný přestupek stal v roce 2016, a současně konstatoval, že k uplynutí promlčecí doby došlo podle § 29 písm. a) přestupkového zákona. V této souvislosti soud připomíná, že přestupkový zákon, na který správní orgány v projednávaném případě poukazovaly, nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017, tj. až po spáchání daného přestupku. Ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, nebo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, se však přestupek vždy posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku. Podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Aby tak mohlo být v projednávaném případě postupováno podle přestupkového zákona, musel by být přestupkový zákon pro žalobce příznivější než ZOPK. Prvostupňové rozhodnutí a rovněž ani napadené rozhodnutí však neobsahují žádnou úvahu, na základě které správní orgány dospěly k závěru, že je na místě postupovat podle nové úpravy obsažené v přestupkovém zákoně nikoliv podle ZOPK, respektive že je právní úprava obsažená v přestupkovém zákoně pro žalobce příznivější než úprava obsažená v ZOPK. I když tato úvaha pravděpodobně nemá žádný vliv na závěr, že v projednávaném případě došlo k zániku odpovědnosti žalobce za předmětný přestupek, je tato úvaha nezbytná pro určení rozhodné právní úpravy, podle které došlo k zániku odpovědnosti žalobce, a rovněž pro určení příslušného procesního předpisu. Nelze totiž postupovat podle přestupkového zákona tam, kde byl postup správních orgánů upraven v ZOPK ve spojení se správním řádem, a naopak. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí a rovněž ani prvostupňové rozhodnutí neobsahují odpovídající posouzení, jaká právní úprava zániku odpovědnosti je pro projednávaný případ relevantní, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
18. K tvrzení žalobce týkající se uložení nápravného opatření podle § 86 ZOPK soud uvádí, že s žalobcem lze obecně souhlasit, že opatření podle § 86 ZOPK nelze uložit za spáchaný přestupek. Tak tomu však v projednávaném případě nebylo. Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným totiž vyplývá, že se žalobcem bylo vedeno společné řízení, a to ve věci spáchání přestupku podle § 88 odst. 1 písm. f) ZOPK a dále ve věci uložení náhradního

opatření podle § 86 odst. 1 ZOPK. Skutečnost, že se žalobcem bylo vedeno spojené přestupkového řízení a řízení ve věci uložení náhradního opatření podle § 86 odst. 1 ZOPK jednoznačně vyplývá z oznámení o pokračování řízení ze dne 1. 4. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/2752. Toto oznámení totiž výslovně na uložení náhradního opatření odkazuje, když současně poučuje žalobce jako účastníka řízení o právech, která mu náleží dle správního řádu (viz uvedené oznámení ve spojení s jeho přílohou). Rovněž z prvostupňového a napadeného rozhodnutí je zřejmé, že náhradní opatření podle § 86 ZOPK bylo žalobci uloženo samostatně a za účelem odstranění následků porušení povinnosti podle § 46 odst. 3 ZOPK, tedy nikoliv ve spojitost s dotčeným přestupkem, respektive jako trest za jeho spáchání. Jinými slovy z obsahu správních rozhodnutí v projednávaném případě nikterak nelyne, že by žalobci bylo opatření podle § 86 ZOPK ukládáno za dotčený přestupek. Naopak z těchto rozhodnutí je zřejmé, že toto opatření bylo žalobci uloženo nezávisle na závěru správních orgánů o spáchání přestupku. Za uvedeného stavu věci je tvrzení žalobce, ve kterém spojoval uložení opatření podle § 86 ZOPK s dotčeným přestupkem, nedůvodné.

19. Pro úplnost soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 3 As 322/2017-70, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval charakterem opatření podle § 86 ZOPK, přičemž dospěl k závěru, že „[U]ložení povinností dle § 86 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemá sankční charakter. Jeho cílem je uvést poškozené, zničené nebo změněné části přírody do stavu, v jakém se nacházely před nedovoleným zásahem, a není-li to možné, kompenzovat vzniklou ekologickou újmu provedením vhodných opatření.“. Zároveň soud ve shodě s žalovaným uvádí, že ZOPK a rovněž ani jiný právní předpis neomezuje možnost uložení opatření podle § 86 ZOPK žádnou lhůtou. Správní orgán I. stupně tak byl oprávněn opatření podle § 86 ZOPK v projednávaném případě uložit.
20. Bez ohledu na výše uvedené soud rovněž uvádí, že ve výrokové části napadeného rozhodnutí se vyskytují zřejmé nesprávnosti týkající se označení prvostupňového rozhodnutí. Konkrétně prvostupňové rozhodnutí je v této části nesprávně označeno jako rozhodnutí ze dne 4. 2. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/1836, nebo jako rozhodnutí ze dne 28. 5. 2021, č. j. ČIŽP/44/2019/4587, a to přestože správné označení prvostupňového rozhodnutí je rozhodnutí ze dne 28. 5. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/4587. Tuto vadu však soud považuje za zřejmou nesprávnost, která neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

21. Vzhledem ke skutečnosti, že soud shledal žalobu v části, ve které směřovala proti I. výroku prvostupňového rozhodnutí a odpovídající části napadeného rozhodnutí, důvodnou zrušil příslušné části prvostupňového a napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí. V této části soud věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
22. Ve zbývajících částech shledal soud žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zamítl.
23. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle kterého, měl-li v řízení účastník úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. V daném případě poměr úspěchu a neúspěchu žalobce z procesního hlediska činil 50 %, tedy obě strany byly úspěšné stejnou měrou, tudíž soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 16. listopadu 2022

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu