



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Město Klatovy**, se sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, 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 22. 12. 2022, č. j. 9 A 75/2021-26,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2021, č. j. MZP/2021/520/602, sp. zn. ZN/MZP/2021/520/131 (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný dle § 80 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „inspekce“) ze dne 8. 3. 2021, č. j. ČIŽP/43/2021/609 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto prvostupňovým rozhodnutím inspekce výrokem I. uznala žalobce vinným z přestupku podle ust. § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, kterého se měl dopustit tím, že v období od 8. 6. do 16. 6. 2020, a to v hnízdním období ptáků, při čištění a zasítování dutin v Černé věži v Klatovech (součást budovy na adrese náměstí Míru 60, 339 01 Klatovy) nedovoleně zasahoval do přirozeného vývoje ptáků tak, že:

- a) Úmyslně odchytil 3 mláďata poštolky obecné (*Falco tinnunculus*) na Černé věži v Klatovech s tím, že tato mláďata následně předal do záchranné stanice živočichů ve Spáleném Poříčí, což je v rozporu s § 5a odst. 1 písm. a) ZOPK, kterým je v zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států

Evropských společenství (dále též „ptáci“ nebo „volně žijící ptáci“), zakázán jejich odchyt jakýmkoli způsobem;

- b) úmyslně odstranil 1 hnízdo poštolky obecné na Černé věži v Klatovech, což je v rozporu s § 5a odst. 1 písm. b) ZOPK, kterým je zakázáno úmyslné odstraňování hnízd;
- c) úmyslně vyrušoval poštolky obecné během odchovu mláďat, konkrétně přemístil 1 obsazené hnízdo s 5 mláďaty poštolky obecné na jiné, výše položené místo na Černé věži v Klatovech, což je v rozporu s § 5a odst. 1 písm. d) ZOPK, kterým je zakázáno úmyslné vyrušování ptáků zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích.

[2] Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci dle § 88 odst. 3 písm. a) ZOPK uložena pokuta ve výši 25 000 Kč. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí inspekce uložila žalobci povinnost úhrady nákladů řízení částkou ve výši 1 000 Kč dle § 95 odst. 1 přestupkového zákona a § 79 odst. 5 správního řádu a v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám a o výši paušální částky nákladů řízení, neboť řízení ve věci bylo vyvoláno porušením právní povinnosti žalobce ve smyslu výroku I. prvostupňového rozhodnutí.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud považoval za nesporné, že se žalobce dopustil vůči hnízdění mláďat poštolky obecné na Černé věži v Klatovech zásahu do vývoje těchto druhů, aniž by se při zjištění kolize ochrany zájmů (ochrany druhů hnízdících ptáků a ochrany kulturní památky) obrátil na příslušný orgán ochrany přírody za účelem nezbytného opatření a dalšího postupu podle zákona. Tím měl za dostatečně prokazané, že k vytýkanému jednání došlo. Městský soud přisvědčil žalovanému v tom, že byla naplněna míra společenské škodlivosti. Ačkoliv se žalobce snažil vůči dotčeným jedincům poštolky obecné jednat ohleduplně, jak také inspekce zohlednila v odůvodnění výměry uložené pokuty, prokazatelně postupoval v rozporu s § 5a ZOPK, neboť si v rozporu s § 5b ZOPK před zásahem ve věži obydlené volně žijícími ptáky neobstaral patřičné rozhodnutí. Zdůraznil, že zákon žalobci neumožňoval „operativně“ na místě rozhodovat o postupu odlišném od § 5a ZOPK a odchytit mláďata poštolky obecné. Dodal, že žalobce musel vědět, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, už jen proto, že jakožto obec je v přenesené působnosti i vykonavatelem státní správy v oblasti ochrany přírody.

[5] Městský soud rovněž poukázal na to, že inspekce při určení výše pokuty zároveň přihlédla i k § 88a ZOPK, podle kterého je výnos pokuty uložené žalobci zároveň z části i příjmem žalobce. Proto podle ní bylo na místě uložit žalobci vyšší pokutu. Podle soudu šlo o úvahu adekvátní s ohledem na smysl správního trestání, spočívající v jeho preventivním, výchovném, ale i v represivním účinku. Korekce výše pokuty s ohledem na to, že žalobce je příjemcem části výtěžku pokuty, zapříčinila, že výsledná výše pokuty, byť se žalobci ve srovnání s jinými stejně postiženými subjekty jeví nedůvodně rozdílná, byla s ohledem na postavení žalobce stanovena v přiměřené a účinné výši. Uzavřel, že správní orgány ve svých

pokračování

rozhodnutích dostatečně a odůvodněně vyhodnotily míru závažnosti jednání žalobce jako jednání méně závažného s ohledem na lokalitu a okolnosti, za nichž k odchytu mláďat došlo, a rovněž proto, že se žalobce snažil zásah do vývoje dotčených druhů ptáků zmírnit a nedošlo k jejich úmrtí. Nemohly však odhlédnout od toho, že zásah byl proveden v době hnízdění ptáků a došlo k narušení jejich přirozeného vývoje.

III.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítal, že nedošlo k naplnění materiální stránky přestupku, neboť nebyla dosažena zákonem předpokládaná míra společenské nebezpečnosti. Nesouhlasil s argumentací městského soudu, že musel vědět o každoročním hnízdění ptáků, neboť hnízdění bylo v předchozích letech v uvedeném období již dávno ukončeno. Údržba památek pak byla z uvedeného důvodu naplánována právě na tento čas, přičemž úmyslem stěžovatele naopak bylo se době hnízdění vyhnout. Práce na Černé věži byly dlouhodobě plánovány, a to vzhledem k potřebě speciálního zařízení. Až při vlastním zásahu a prohlídce bylo zjištěno, že hnízdní pár provedl snůšku opožděně, proto bylo konkrétní hnízdo přesunuto o několik metrů výše mimo zájmovou oblast. Následným sledováním hnízdního otvoru bylo rovněž ověřeno, že všech pět mláďat bylo v pořádku vyvedeno a nedošlo u nich k žádné újmě. Odlišně postupoval u druhého hnízda, neboť o něm neměl žádné povědomí. Vývojové stádium mláďat bylo vyhodnoceno jako nevhodné k přenesení hnízda, proto došlo k přenesení mláďat do záchranné stanice živočichů, kde jim byla poskytnuta řádná péče a po dokončení vývoje byla vypuštěna zpět do volné přírody. Provedeným zásahem nebyly způsobeny žádné škody na životech ptáků a nebyl porušen žádný ze zájmů ochrany přírody a krajiny sledovaných v § 5a odst. 1 ZOPK. Věc konzultoval s Krajským úřadem Plzeňského kraje, a tímto orgánem doporučený postup následně realizoval. Tento postup bylo možné považovat za postup obdobný formálnímu stanovení odlišného postupu dle § 5b ZOPK. Vyvinul veškeré úsilí a opatrnost, aby k porušení ani ohrožení zákonem chráněných zájmů nedošlo.

[7] Městský soud podle názoru stěžovatele blíže nezkoumal námitky stran konfliktu dvou právem chráněných zájmů – zájmu na ochranu přírody a krajiny a zájmu na ochranu památek, neboť Černá věž je zapsána v Ústředním seznamu nemovitých kulturních památek. Ačkoliv stěžovatel dlouhodobě respektuje přítomnost zvláště chráněných živočichů, je povinen chránit památkově chráněný objekt před poškozením. Zasíťování bylo provedeno pouze v dolní části, kde nebyl zjištěn hnízdní výskyt kavky obecné, do vyšších pater nebylo zasahováno. V situacích, kdy dochází ke konfliktu více zákonem chráněných zájmů či práv, je nutné chránit ten hodnotnější s minimalizací zásahu do práva „méně“ hodnotného. V uvedeném případě dle přesvědčení stěžovatele převážil zájem na ochraně nenahraditelného kulturního dědictví nad zcela minimálním možným ohrožením ochrany přírody. Zásah byl proveden tak, aby dotčenému ptactvu v konečném důsledku žádná újma nevznikla. Na zasíťování byla vynaložena nemalá částka z veřejného rozpočtu města, přičemž další navyšování této částky následným provedením zasíťování dvou otvorů až po vyvedení mláďat poštolkou obecné lezeckou technikou by se mohlo jevit jako nepřiměřené ve vztahu k naplnění sledovaného účelu. Rovněž odsunutí termínu a přeobjednání speciální vysokozdvíže plošiny by znamenalo navýšení finančních výdajů z veřejných rozpočtů.

[8] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s odůvodněním výše uložené pokuty tím, že polovina stanovené pokuty připadá zpět stěžovateli. Podle § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán

povinen postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Z odůvodnění výše stanovené pokuty vyplývá, že správní orgán bral v úvahu způsob rozdělení výnosu pokuty, a posuzoval stěžovatele jinak, než by posuzoval jiný subjekt, který není příjemcem rozdělení výnosu z pokuty. Zdůraznil, že správní orgán má postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a má vyžadovat od všech dotčených osob plnění rovnou měrou, což nečinil.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvody kasační stížnosti pouze parafrázuji obsah předchozí správní žaloby. Odkázal na své stanovisko ke správní žalobě. K napadenému rozsudku uvedl, že tento je v souladu s právními předpisy, přičemž městský soud založil své závěry na adekvátně vyhodnoceném skutkovém stavu věci.

V.

[10] 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 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[13] Stěžovatel k tvrzené nepřezkoumatelnosti namítal nedostatečné zohlednění střetu dvou chráněných zájmů a přiměřenosti vynaložených nákladů. Aniž by se nyní Nejvyšší správní soud vyjadřoval ke správnosti závěrů městského soudu, je z napadeného rozsudku patrné, že městský soud tyto námitky neopomenul. Zdejší soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[14] Nejvyšší správní soud po posouzení této otázky dospěl k závěru, že napadený rozsudek shora uvedeným požadavkům dostal. Městský soud přezkoumal postup správních orgánů a dospěl k přezkoumatelnému závěru, že si stěžovatel úsudek o převažujícím chráněném zájmu nemohl učinit sám. Došlo k porušení zákona tím, že si nevyžádal stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Současně soud zhodnotil veškeré aspekty protiprávního jednání stěžovatele. Řádně vysvětlil, z jakého důvodu byla naplněna nejen formální, ale i materiální stránka přestupku, resp. proč ve věci shledal dostatečnou míru společenské škodlivosti. Zdejší soud je toho názoru, že argumentace městského soudu je

pokračování

řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě. Námitky nepřezkoumatelnosti směřují do srozumitelných závěrů (a věcného posouzení), se kterými stěžovatel subjektivně nesouhlasí. Napadený rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný.

[15] Podle § 5a odst. 1 ZOPK v zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství (dále jen "ptáci"), je zakázáno jejich a) úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoliv způsobem, b) úmyslné poškozování nebo ničení jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd, d) úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích.

[16] Podle § 5b odst. 1 ZOPK orgán ochrany přírody může, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit postup odchylný od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odchylný postup může být stanoven také pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení druhu v jeho původní oblasti rozšíření nebo pro chov v lidské péči pro tyto účely.

[17] Podle § 5b odst. 2 ZOPK orgán ochrany přírody může stanovit odchylný postup podle odstavce 1 pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství za předpokladu, že rozhodnutí o odchylném postupu se vydá jen na základě vyhodnocení stavu místní populace a za stanovení přísně kontrolovaných podmínek.

[18] Podle § 88a ZOPK pokutu uloženou inspekcí, Agenturou nebo správou národního parku podle § 87 nebo § 88 anebo újezdním úřadem vybírají tyto úřady. V ostatních případech pokutu vybírá a vymáhá orgán ochrany přírody, který ji uložil. Výnosy pokut uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem rozpočtu obce a výnosy pokut uložených krajským úřadem jsou příjmem rozpočtu kraje. Výnosy pokut uložených Agenturou, správou národního parku a inspekcí se dělí způsobem upraveným zvláštním zákonem, s výjimkou území vojenských újezdů, kde je výnos pokut příjmem státního rozpočtu. Výnosy z pokut může obec užít jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci.

[19] V projednávané věci bylo správními orgány rozhodováno o protiprávním jednání stěžovatele, spočívajícím v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje ptáků, a to v rozporu s § 5a odst. 1 písm. a), b) a d) ZOPK, které stanoví ochranu druhů ptáků (zde mláďat chráněné poštolky obecné) tak, že zakazují jejich odchytávání, narušování jejich hnízd a vyrušování jejich hnízdění zejména během rozmnožování a odchovu mláďat. V případě nezbytného zásahu do tohoto vývoje je stanoven možný odchylný postup pro nakládání s těmito ptáky, jehož zvážení a stanovení spadá do pravomoci orgánu ochrany přírody.

[20] Ze správního spisu se podává, že šetřením orgánu ochrany přírody dne 10. 7. 2020 bylo zjištěno, že vůči hnízdění mláďat poštolky obecné na Černé věži v Klatovech došlo k zásahu do vývoje těchto druhů, aniž by se stěžovatel při zjištění kolize chráněných zájmů obrátil na příslušný orgán ochrany přírody za účelem nezbytného opatření a dalšího postupu. Stěžovatel ostatně uvedené skutkové zjištění nijak nezpochybňuje. Zdejší soud má

proto za dostatečně prokázané, že k vytýkanému jednání ze strany stěžovatele došlo a že jednání naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje volně žijících ptáků.

[21] K námitce nenaplnění materiální stránky přestupku zdejší soud uvádí, že ve věci byla naplněna míra společenské škodlivosti. Ačkoliv je nesporné, že se stěžovatel snažil vůči dotčeným jedincům poštolky obecné jednat ohleduplně, prokazatelně postupoval v rozporu s § 5a ZOPK, neboť si v rozporu s § 5b ZOPK neobstaral před zásahem patřičné rozhodnutí. Jak správně uvedl městský soud, zákon stěžovateli neumožňoval „operativně“ na místě rozhodovat o postupu odlišném od § 5a ZOPK a odchytit mláďata poštolky obecné, odstranit jejich hnízdo a jiným způsobem jedince druhu poštolky obecné vyrušovat během odchovu mláďat, i když by tak postupoval v „dobrém úmyslu“ zajistit ochranu nemovité kulturní památky a minimalizovat náklady veřejného rozpočtu.

[22] Je na místě zdůraznit, že podle § 15 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je přestupek spáchán úmyslně, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn. Pakliže došlo k opoždění vývojových stádií mláďat, pak při tomto zjištění, měl stěžovatel ponechat úvahu o dalším postupu příslušnému orgánu ochrany přírody. Nepochybně musel vědět, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, už jen proto, že jakožto obec je v přenesené působnosti i vykonavatelem státní správy v oblasti ochrany přírody a měl by tak disponovat jak znalostmi, tak kvalifikovanými zaměstnanci, způsobilými kolizní situaci řešit. Lze uzavřít, že stěžovatel byl povinen předem situaci podrobit postupu ve smyslu § 5b ZOPK, a pakliže tak nepostupoval, dopustil se přestupku.

[23] K nepřiměřenosti výše pokuty zdejší soud pouze ve stručnosti uvádí, že to, že inspekce při určení výše pokuty zároveň přihlédla i k § 88a ZOPK, tj. že výnos pokuty uložené stěžovateli je zároveň z části i příjmem stěžovatele, a proto bylo dle inspekce na místě uložit vyšší pokutu, je úvahou adekvátní. Byť se stěžovateli ve srovnání s jinými stejně postiženými subjekty jeví výše pokuty nedůvodně rozdílná, podle názoru Nejvyššího správního soudu je s ohledem na postavení stěžovatele, jakožto příjemce poloviny výtěžku z pokuty, přiměřená a v účinné výši. Výše uložené pokuty přiměřeně vyvažuje veškeré přitěžující i polehčující okolnosti. Nelze v projednávané věci srovnávat stěžovatele, kterým je obec (a příjemce poloviny výtěžku z pokuty) a jiný subjekt, který z pokuty žádný příjem nemá a o tyto finanční prostředky přijde zcela. Úvahám o nerovném zacházení by mohlo stejně dobře nasvědčovat případné uložení obdobné výše pokuty těmto rozdílným subjektům, což by mohlo vést ke vzniku nedůvodných rozdílů v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud řádně odůvodnil své závěry a zdejší soud na jeho závěry v podrobnostech odkazuje, aby neopakoval již jednou vyřčené. S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] 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

pokračování

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.

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

V Brně dne 23. listopadu 2023

David Hipšr
předseda senátu