



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera 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 žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 5 A 59/2019-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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 jedenácti vzrostlých stromů (sedm dubů, jedna lípa, jeden javor a dva 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 tohoto 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. P. R., 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 nejprve žalobě vyhověl, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve vztahu k žalobnímu bodu (iii), v němž žalobce namítal, žalobce nebyl zhotovitelem stavby, a tedy ani vlastním realizátorem zásahu do dřevin, městský soud dospěl k závěru, že skutkový stav věci vyžaduje v tomto ohledu zásadní doplnění. Měl za to, že správní orgány nezjišťovaly bližší okolnosti smluvního vztahu mezi žalobcem a zhotovitelem prací a že správní spis nedokládá faktickou činnost žalobce (resp. jeho zaměstnanců) na místě realizace díla, jeho podíl na pracích, pokyny či kontrolu.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2022, č. j. 6 As 153/2021-19, předchozí rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Na rozdíl od městského soudu měl Nejvyšší správní soud za to, že závěry správních orgánů o přičitatelnosti škodlivého následku (poškození dřevin) žalobci se opírají o dostatečně zjištěný skutkový stav věci. Ve správním řízení bylo prokázáno, že žalobce stavbu v jím požadovaném rozsahu a způsobu provedení zadal k vypracování projektové dokumentace a její následné realizaci, objednal práce 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 bylo z jeho strany provedené dílo převzato. Další doplňování skutkového stavu stran zjišťování dalších aspektů smluvního vztahu mezi žalobcem jako zadavatelem a zhotovitelem díla a bližší zjišťování žalobcovy role (resp. jeho zaměstnanců) na místě při vlastní realizaci prací tedy Nejvyšší správní soud považoval s ohledem na skutkové okolnosti daného případu za nadbytečné.

[5] V dalším řízení městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. K žalobnímu bodu, že provedeným zásahem do vzrostlých stromů nedošlo k podstatnému nebo trvalému snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí, uvedl, že k zásahu do dřevin bezesporu došlo. Odborné posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny České

pokračování

republiky (dále též „posouzení AOPK“) uvádí, že zásah dřeviny nestabilizoval, ale naopak oslabil z pohledu vitality i zdravotního stavu a vyvolal riziko infekce. Místa zásahu jsou místy možného zlomu, selhání dřeviny a vyvolávají energeticky náročný obranný proces. Zásah je trvalý a nevratný. Posouzení zmiňuje rovněž problematický estetický aspekt a skutečnost, že se ze stromů staly pouhé sloupky nesoucí konstrukce. Městský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že popsáný charakter a důsledky zásahu představují narušení ekologických a společenských funkcí dřevin, neboť jsou významné pro jejich další dlouhodobý vývoj a zdravotní stav, a narušena byla rovněž původní společenská funkce parkových dřevin.

[6] K žalobnímu bodu, že žalobce disponoval veškerými povoleními pro realizaci stavby, městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vysvětlil rozdíl mezi kácením dřevin, které je při splnění zákonem stanovených podmínek možné po předchozím povolení, a poškozením dřevin, které dle platné právní úpravy povolit nelze, a je tedy vždy nedovolené. Stavební povolení lanového centra ani stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, kterých se žalobce dovolává, tedy nelze s ohledem na uvedené považovat za povolení poškození dřevin.

[7] Pokud se jedná o posouzení žalobní námitky, že žalobce nebyl realizátorem zásahu do dřevin, a tedy mu nelze přičítat odpovědnost za spáchání vytykaného přestupku, městský soud vycházel ze závazného posouzení Nejvyššího správního soudu obsaženého v citovaném rozsudku č. j. 6 As 153/2021-19. Uzavřel, že poškození dřevin je možno přičítat vedle zhotovitele stavby rovněž žalobci, který objednal jím specifikované závadné zásahy do kmenů stromů.

[8] Městský soud neshledal důvodným ani žalobní bod, v němž žalobce upozorňoval, že nad rámec zákonem stanovených povinností provedl ošetření dřevin štěpařským voskem z důvodu zlepšení stavu dřevin po zásahu. Soud poukázal na rozporné žalobcovo tvrzení, který na jednu stranu uváděl, že se strom dokáže sám infekci bránit, na straně druhé poukazoval na ošetření voskem za účelem zabránění infekce. Městský soud dovodil riziko infekce i narušení přirozeného vývoje dřevin; ošetření voskem dle jeho názoru toto riziko pouze zmírňovalo, nebylo však pro posouzení daného případu rozhodné.

[9] K žalobnímu bodu, v němž se žalobce dovolával závěrů obsažených ve znaleckém posudku Ing. Jana Spěváčka a vyjádření ke stavu stromů Ing. P. R., resp. stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny vydaného pro účely stavebního řízení, které měly správní orgány dle názoru žalobce v řízení opomenout, městský soud upozornil, že správní orgány se s uvedenými dokumenty a jejich obsahem vypořádaly. Zdůraznil, že oba posudky připouštějí, že k poškození dřevin došlo, dle znalce Ing. Spěváčka se v souhrnu jednalo o poměrně významný atak. Obsah posudků předložených žalobcem pak nemohl nic změnit na závěru správních orgánů o narušení společenských funkcí dřevin, kdy stromy již neslouží jako parkové dřeviny ale jako nosné sloupky atrakce lanového centra.

[10] Městský soud nepřisvědčil ani námitce zpochybňující přiměřenost výše uložené pokuty, včetně dostatečnosti jejího odůvodnění. Upozornil, že z hlediska zákonnosti uložené pokuty soud zkoumá, zda správní orgány zohlednily zákonem stanovená kritéria, zda jsou jejich úvahy racionální a logické, zda nevybočily z mezí správního uvážení (či je nezneužily) a zda uložená pokuta není likvidační. Dle městského soudu správní orgány

uvedeným povinností dostaly. Pokuta byla uložena při dolní hranici zákonné sazby. ČIŽP zohlednila poškození vícero stromů registrovaných jako významný krajinný prvek, jakož i velikost žalobce jako veřejnoprávní korporace (velkého města). Ve prospěch ČIŽP hodnotila, že dosud nedošlo ke zhoršení vitality stromů a že projekt byl budován pro občany města a jeho návštěvníky. Z hlediska přiměřenosti pokuty městský soud upozornil, že v rámci uplatnění moderačního práva může pokutu snížit, pokud byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. O takovou situaci se však v daném případě nejednalo, pokuta nebyla excesivní.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní zopakoval veškeré námitky uvedené již v žalobě a shrnuté výše v bodě [2] tohoto rozsudku, aniž většinu z nich blíže rozvedl či reagoval na závěry vyslovené městským soudem.

[12] Jediná námitka, kterou stěžovatel v kasační stížnosti blíže konkretizoval, směřovala proti závěru správních orgánů a městského soudu, že provedeným zásahem došlo k poškození stromů, tedy k podstatnému nebo trvalému snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí. Dle názoru stěžovatele byla společenská funkce stromů naopak posílena, neboť vybudováním stezky mezi stromy je do parku přiváděno mnohem více návštěvníků. Názor, že stromy ztratily estetickou funkci, je dle stěžovatele ryze subjektivním hodnocením. Využití stromů jako podpěr pro herní prvky je zcela obvyklé. Smyslem městského parku je jeho užívání obyvateli, nikoli ochrana vedená cílem oddělit lidi a stromy.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na nepřijatelnost kasační stížnosti, neboť městský soud rozhodoval ve věci znovu poté, co již případ dříve posoudil Nejvyšší správní soud. Stěžovatel dle žalovaného současně nenamítal, že by se městský soud v dalším řízení neřídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Na úvod posouzení Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud rozhodoval napadeným rozsudkem znovu poté, co byl jeho původní rozsudek ve věci zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 153/2021-19.

[15] Podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je nepřijatelná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[16] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s žalovaným, že je v souzené věci kasační stížnost jako celek z tohoto důvodu nepřijatelná. Institut nepřijatelnosti opakované kasační stížnosti brání tomu, aby se Nejvyšší správní soud znovu zabýval věcí, „u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy

pokračování

se nižší soud tímto právním názorem řídil“ (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, N 119/37 SbNU 519). Vedle zákonné výjimky podání opakované kasační stížnosti (krajský soud se neřídil závazným právním názorem) dovodila judikatura nad rámec dosloveného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky, které brání odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí. Jedná se typicky (avšak nikoli výhradně) o situace, kdy je zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu odůvodněn závažným procesním pochybením krajského soudu, nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, nebo nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24), tedy situace, kdy pro vadu rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit k posouzení věci samé. O takovou situaci se jedná i nyní, neboť Nejvyšší správní soud se na základě kasační stížnosti žalovaného ve svém předchozím rozsudku mohl věcně zabývat (a také zabýval) pouze otázkou přičitatelnosti poškození dřevin stěžovateli. Naopak se nijak nevyjadřoval a z povahy věci ani vyjadřovat nemohl k ostatním námitkám stěžovatele vymezeným dalšími žalobními (a nyní kasačními) námitkami. K těmto ostatním otázkám tedy Nejvyšší správní soud závazný právní výklad nevyslovil, a proto v souladu s výše uvedenou judikaturou nelze kasační stížnost považovat za nepřípustnou pouze z toho důvodu, že se jedná o kasační stížnost opakovanou. Uvedené však platí s jedinou výjimkou, a sice v případě kasační námitky směřující proti v minulosti posouzené otázce přičitatelnosti zásahu stěžovateli, k níž se Nejvyšší správní soud závazně vyjádřil ve svém předchozím rozsudku.

[17] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

[18] Mezi účastníky řízení je v projednávané věci veden spor o to, zda zásah do vzrostlých stromů představoval poškození dřevin podle § 88 odst. 1 písm. c) o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les*. Skutková podstata přestupku navazuje na úpravu ochrany dřevin obsaženou v § 7 odst. 1 téhož zákona, dle kterého jsou dřeviny *chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (§ 46 a 48) nebo ochrana podle zvláštních předpisů*. Vodítko pro výklad obecného pojmu poškození nebo ničení dřevin, z něhož správně vycházel městský soud, představuje § 2 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, podle kterého se *nedovolenými zásahy do dřevin rozumí takové poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření*. V souladu s § 2 odst. 2 téže vyhlášky se o nedovolený zásah nejedná toliko tehdy, *pokud je prováděn za účelem zachování nebo zlepšení některé z funkcí dřeviny, v rámci péče o zvláště chráněný druh rostliny nebo živočicha anebo pokud je prováděn v souladu s plánem péče o zvláště chráněné území*.

[19] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, že instalace lanového centra uchyceného do kmenů jedenácti vzrostlých stromů šrouby (16 šroubů o šířce 5 cm a hloubce závrtu cca 5 cm do každého stromu) představuje poškození dřevin rostoucích mimo les a že tímto zásahem došlo přinejmenším ke snížení ekologické funkce stromů (narušení kmenů je významné pro jejich další dlouhodobý vývoj a zdravotní stav); a rovněž společenské funkce ve smyslu definice obsažené v § 1 písm. b) vyhlášky

č. 189/2013 Sb. (původní společenská funkce parkových dřevin byla ve značné míře redukována na funkci zábavní atrakce). Zásadní je v tomto ohledu poškození vitality a zdravotního stavu stromů s možným rizikem infekce a nevratným vytvořením míst možného zlomu v místě necitlivých zásahů, které mohou i v budoucnu vést k selhání dřeviny; důsledkem je však i snížení společenské funkce stromů, jíž se podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. rozumí soubor funkcí dřeviny ovlivňujících životní prostředí člověka, jako je snižování prašnosti, tlumení hluku či zlepšování mikroklimatu; mezi společenské funkce patří také funkce estetická, včetně působení dřevin na krajinný ráz a ráz urbanizovaného prostředí.

[20] Argumentuje-li stěžovatel v kasační stížnosti, že smyslem městského parku je jeho užívání obyvateli a nikoli ochrana vedená cílem oddělit lidi a stromy, stěžovatelův argument o větší atraktivitě parku a zvýšení jeho návštěvnosti může jen stěží obhájit popsané zásahy do kmenů zdravých stromů, které navíc bylo možné provést s využitím jiných, šetrnějších technologií upevnění, které by zdravotní stav stromů nenarušily v takové míře (k nevhodnosti upevnění prvků na dřeviny vrtáním otvorů přímo do lýkové části každé dřeviny a vhodnosti jiných zásahů - viz posouzení AOPK ze dne 25. 7. 2018).

[21] K ostatním uplatněným kasačním námitkám pak Nejvyšší správní soud upozorňuje, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby tedy kasační námitky byly způsobilé věcného projednání, musí v nich stěžovatel cíleně reagovat na rozhodnutí krajského (zde městského) soudu a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho rozhodnutí. Nepostačuje, jsou-li kasační námitky pouhým opakováním žalobních námitek, tím spíše, jde-li toliko o jejich doslovné opakování. Takové kasační námitky nejsou způsobilé bližšího soudního přezkumu a judikatura Nejvyššího správního soudu je považuje za nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, vyslovil, že „kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřijatelná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)“. Obdobně již v rozsudku ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58, Nejvyšší správní soud upozornil, že „uvedení konkrétních stížných námitek přitom nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“. Kasační přezkum je možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatel svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor. Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41).

[23] V nyní posuzované věci jsou přitom ostatní kasační námitky [(ii) stěžovatel disponoval veškerými povoleními pro realizaci stavby, (iii) nebyl realizátorem zásahu do dřevin, (iv) ošetřil dřeviny voskem, (v) žalovaný nezohlednil odborné závěry obsažené v dokumentech předložených stěžovatelem a (vi) výše pokuty je nepřiměřená a nezdůvodněná] formulovány shodně jako žalobní námitky, kdy kasační stížnost slovo od slova přebírá argumentaci v žalobě a v textu byly učiněny pouze kosmetické úpravy (obdobně např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2020,

pokračování

č. j. 7 Ads 243/2020-14). Pokud stěžovatel v případě těchto námitek v kasační stížnosti nereagoval na podrobnou argumentaci městského soudu shrnutou výše a pouze zopakoval žalobní argumentaci, nejsou takto formulované námitky způsobilé k tomu, aby je Nejvyšší správní soud přezkoumával. V případě námítky (iii), že stěžovateli nemůže být přičitatelný zásah do dřevin, se pak jedná o námitku nepřijatelnou z důvodu opakované kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť tuto otázku Nejvyšší správní soud závazně posoudil v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 6 As 153/2021-19 a městský soud v dalším řízení tímto závazným právním názorem řídil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 6. prosince 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu