



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové v právní věci

Žalobkyně: **1. zábrdovická s.r.o.**
sídlem Příkop 838/6, Zábrdovice, Brno
proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2022, č.j. MZP/2022/530/887

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

- 1 Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 10. 8. 2022 domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení vliv na kontext odůvodnění) ze dne 9.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

6. 2022, č.j. MZP/2022/530/887 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl žalobkynino odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán 1. stupně“), ze dne 30. 3. 2022, č.j. ČIŽP/44/2022/2437 ze dne 30. 3. 2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
- 2 V něm správní orgán 1. stupně konstatoval, že žalobkyně se v souvislosti s umístěním stavby o půdorysu cca 4x5 m, stavby o půdorysu cca 10x8 m s opláštěním z OSB desek a sedlovou střechou, stavby se sedlovou střechou o půdorysu cca 8x8m s opláštěním z OSB desek a stavby s pultovou střechou o rozměrech 5x3m (vše na pozemku p.č. X. v k.ú. Cínovec) a dále realizací oplocení z prken a lesnického pletiva na pozemcích p.č. X. a X. v k.ú. Cínovec, dopustila přestupku podle ust. § 88 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), přestupku podle ust. § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., přestupku podle ust. § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb. a přestupku podle ust. § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., a to tím, že
- nejméně od srpna 2020 do dubna 2021 na území Přírodního parku Východní Krušné hory prováděla stavební činnosti, a to bez souhlasu orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz,
- nejméně od srpna 2020 do dubna 2021 bez nutné výjimky vydávané dle ust. § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ze zákazů stanovených § 49 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., škodlivě zasahovala do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu rostliny koprníku štetinolistého (*Meum athamanticum*) zařazeného dle § 48 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. a § 14 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., mezi ohrožené druhy,
- nejméně od srpna 2020 do dubna 2021 měnila způsob využití pozemků mimo zastavěné a zastavitelné území obce Cínovec ležící v Ptačí oblasti Východní Krušné hory bez předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody,
- nejméně od srpna 2020 do dubna 2021 na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří prováděla stavební činnosti bez předchozího souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody.
- 3 Za uvedené přestupky správní orgán 1. stupně žalobkyni uložil pokutu ve výši 500.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.
- 4 Z obsahu správního spisu Městský soud v Praze zjistil, že výstavbu na dotčených pozemcích zahájila společnost AE SERVICES s.r.o. v červenci roku 2019, aniž by k provádění stavby bylo vydáno oprávnění ze strany stavebního úřadu. Jednatel společnosti AE SERVICES s.r.o. je tatáž osoba, která byla ode dne 6. 5. 2020 (zápis žalobkyně do obchodního rejstříku) do 8. 9. 2022 (převod podílu na jiného společníka) jediným společníkem a zároveň i jednatelem žalobkyně. Ve věci bylo zahájeno řízení o odstranění staveb ze strany příslušného stavebního úřadu.

Obsah žaloby

- 5 V žalobě žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný dospěl na základě shromážděných podkladů k nesprávnému skutkovému zjištění a napadené rozhodnutí tak na základě těchto chybných skutkových zjištění vychází z nesprávných právních posouzení, současně žalovaný uložil nezákonnou pokutu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

- 6 Konkrétně žalobkyně v první žalobní námitce namítla, že žalovaný zneužil správní uvážení k vědomé likvidaci žalobkyně jakožto právnické osoby uložením pokuty. Žalovaný v této souvislosti tendenčně vyložil judikaturu správních soudů tak, aby likvidační výši pokuty ospravedlnil údajným veřejným zájmem na tom, aby právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila. Předmětná judikatura jednak odkazuje na návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, přičemž trestněprávní norma nemůže být aplikována ve správním řízení, a jednak připouští takový postup pouze výjimečně, například u zvlášť závažných přestupků, v případě opakování deliktů činnosti či v případě založení právnické osoby za účelem páchaní deliktů činnosti. V případě žalobkyně ovšem závěr o zvlášť závažném přestupku nemá oporu v zákonném ustanovení příslušného právního předpisu a je pouhým subjektivním hodnocením žalovaného. Nešlo ani o opakovanou činnost, neboť není pravdou, že by žalobkyně byla informována ze strany příslušného stavebního úřadu o rozporu její činnosti s územním plánem daného území, a přesto pokračovala ve výstavě dalších staveb. Žalobkyně byla ze strany stavebního úřadu vyrozuměna o spáchání přestupku podle stavebního zákona poprvé až rozhodnutím ze dne 1. 7. 2022, vedle toho bylo dne 14. 6. 2022 stavebním úřadem nařízeno odstranění stavby, obě rozhodnutí byla vydána až po období vymezeném žalovaným (srpen roku 2020 až duben roku 2021). Žádné předchozí závazné vyrozumění o přestupku žalobkyně ze strany stavebního úřadu neobdržela. Není ani pravdou, že by žalobkyně byla založena fakticky za účelem provádění protiprávní činnosti. Jde o spekulativní a smyšlený konstrukt žalovaného. Žalobkyně je zemědělským podnikatelem řádně zapsaným ve veřejném seznamu (evidence zemědělských podnikatelů) od 5. 5. 2020, provádějícím reálnou a dlouhodobou ekonomickou činnost, ke které potřebuje zvláštní povolení (registrovaný a povolený chov hospodářských zvířat. O její skutečné ekonomické činnosti svědčí i řádně podaná daňová přiznání, v nichž v roce 2020 vykázala zisk 37.232 Kč a v roce 2021 ztrátu 287.772 Kč.
- 7 Žalobkyně namítla, že žalovaný se nezabýval všemi kritérii při ukládání trestu, které zákon stanovuje. Naopak uložil trest založený na nezákonných tvrzeních, čímž vybočil z mezí správního rozhodnutí, a navíc jej uložil v likvidační výši. Je nepochybné, že stanovená výše pokuty dalece přesahuje ekonomické možnosti žalobkyně, která je při podání žaloby ve ztrátě ve výši 287.772 Kč. Navíc je pravděpodobné, že ani výtěžek z prodeje veškerého majetku by nestačil k uhrazení pokuty a vedl by s největší pravděpodobností k zániku žalobkyně. Postupem žalovaného tak byla žalobkyně zkrácena na svých právech vlastnit majetek ve smyslu ust. čl. 11 Listiny základních práv a svobod a podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle ust. čl. 26 Listiny základních práv a svobod.
- 8 V druhé žalobní námitce žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nedostatečného odůvodnění a vnitřní rozpornosti, neboť žalovaný podrobně nepopsal porušení právní povinnosti žalobkyně, napadené rozhodnutí neobsahuje úvahy vyžadované ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nevysvětluje, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku.
- 9 Žalobkyně upřesnila, že je jí vytýkáno umístění staveb v lokalitě s výskytem zvláště chráněného druhu rostliny – koprníku štětínolistého zařazeného dle § 48 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a § 14 odst. 1 vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška

č. 395/1992 Sb.“) mezi ohrožené druhy. Ve vztahu k dotčeným pozemkům ovšem žalovaný neprokázal, že se na nich skutečně vyskytuje rostlina koprníku štětínolistého a nijak se s touto skutečností v odůvodnění nevypořádal. Navíc rozporně na jedné straně uvádí poškození zvláště chráněného druhu rostliny koprníku, a na straně druhé uvádí, že se jedná o ohrožený druh rostliny, který se ale v Krušných hojně vyskytuje a který je schopný samovolné regenerace. Žalovaný tudíž nedostatečně odůvodnil tvrzenou existenci rostliny koprníku na dotčených pozemcích a už vůbec škodlivý zásah do jeho biotopu či přirozeného vývoje.

- 10 Obdobně to žalobkyně upřesnila ohledně posouzení skutečností souvisejících s tvrzeným výskytem tetřívka obecného na dotčených pozemcích. Pokud realizaci předmětných staveb mělo být zasaženo do biotopu a podmínek pro zachování populace tetřívka obecného, nebyly k tomuto tvrzení opatřeny relevantní podklady. Podle odůvodnění rozhodnutí vycházel žalovaný při objasňování výskytu tetřívka na dotčených pozemcích ze zprávy o monitoringu tetřívka obecného, kterou vypracoval spolek Ametyst, dle níž setrvává pokles početnosti tetřívka na území, a z vlastních závěrů, dle nichž z lokality tetřívci dokonce vymizeli. Žalobkyně proto uvádí, že žalovaný nedostatečně odůvodnil tvrzený výskyt tetřívka v okolí dotčených pozemků a už vůbec ne škodlivý zásah do jeho biotopu či přirozeného vývoje.
- 11 Ve třetí žalobní námitce žalobkyně namítla, že je jí kladeno za vinu provádění stavební činnosti bez předchozích souhlasů orgánu ochrany přírody, v odůvodnění žalovaného však absentuje závěr o existenci materiálního znaku tohoto deliktu. Přestože žalovaný odkazuje na předběžné závěry stavebního úřadu Městského úřadu v Dubí, které si vyžádal, že výstavba na dotčených pozemcích je „zcela nepřijatelná“, od ostatních dotčených správních orgánů (zejména orgánu ochrany přírody) si toto stanovisko nevyžádal, přestože závěry ostatních dotčených orgánů jsou nezbytné. Pokud je pro správní orgán relevantní informace, která současně není součástí výroku rozhodnutí jiného správního orgánu, měl by si obdobný závěr učinit i u dalších dotčených správních orgánů. Žalobkyně namítla, že je vedeno řízení o dodatečném povolení stavby právě stavebním úřadem Městského úřadu v Dubí. Jako součást tohoto řízení obdržela územně plánovací informaci o podmínkách využití území, která připouští umístění dotčených staveb na předmětných pozemcích. Žalovaný však ve svém rozhodnutí neuvedl stanovisko orgánu ochrany přírody, zda by potřebné souhlasy byly uděleny, případně za jakých podmínek. Tuto skutečnost žalobkyně považuje za podstatnou vadu rozhodnutí, jelikož ze závěrů žalovaného není zřejmé, zda žalobkyně skutečně škodlivě zasáhl do krajinného rázu, přirozeného vývoje rostlin a zvířat či zda toliko porušila pouze svoji administrativní povinnost.

Vyjádření žalovaného

- 12 Žalovaný ve vyjádření k žalobě s podanou žalobou nesouhlasil. Odkázal na napadené rozhodnutí a věcně se vyjádřil stejně jako v napadeném rozhodnutí.
- 13 K námitce likvidační výše pokuty zejména uvedl, že žalobkyně své tvrzení o likvidační výši pokuty nedoložila žádnými relevantními argumenty. I kdyby však pokuta likvidační byla, případ dle žalovaného odpovídá názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení č.j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010 o přípustnosti likvidačního charakteru uložených pokut právníckým osobám, které byly fakticky založeny za účelem provádění

protiprávní činnosti. Žalovaný má za to, že uložená pokuta odpovídá správní praxi, zmínil možnost požádat o splátkový kalendář.

- 14 K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaný mimo jiné uvedl, že výskyt koprníku štetinolistého na předmětném území je všeobecně známý, žalobkyně byla na jeho výskyt upozorněna, a přesto tyto skutečnosti ignorovala a pokračovala v nelegální výstavbě. Cílem ochrany Ptačí oblasti Východní Krušné hory je zachování a obnova ekosystémů významných pro populaci tetřívka obecného a jeho biotopu v jeho přirozeném areálu rozšíření a dále zajištění podmínek pro zachování populace tohoto druhu ve stavu příznivém z hlediska ochrany.
- 15 K námitce nevyžádání stanovisek ostatních dotčených orgánů žalovaný uvedl, že požádal stavební úřad o dokumenty k předmětným stavbám, neboť mu bylo známo, že příslušný stavební úřad na místě provedl kontrolu již v srpnu 2019, tedy výrazně dříve, než se o nelegálních stavbách dozvěděl žalovaný. Povinnost vyžádat si stanoviska od příslušných orgánů ochrany přírody má ten, kdo záměr zamýšlí, nikoliv správní orgán. Byla to žalobkyně, kdo měl povinnost zajistit si souhlasy a povolení orgánů ochrany přírody již před vybudováním samotných staveb, bez těchto dokumentů je tato činnost nedovolená.

Jednání před soudem

- 16 Ústní jednání se dne 17. 1. 2024 konalo před Městským soudem v Praze v nepřítomnosti žalobkyně, neboť ta se k němu bez omluvy nedostavila. Žalovaný při ústním jednání setrval na svém procesním stanovisku. Městský soud v Praze při jednání provedl dokazování důkazy navrženými žalobkyní, a to detailem evidence zemědělského podnikatele, daňovým přiznáním k dani z příjmů za zdaňovací období 2020 a 2021, Registračním lístkem provozovny, Územně plánovací informací Magistrátu města Teplice ze dne 7. 6. 2021.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

- 17 Městský soud v Praze dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
- 18 Při posouzení věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy.
- 19 Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Podle odst. 2 tohoto ustanovení k umísťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*
- 20 Podle § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody *zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

- 21 Podle § 48 odst. 3 zákona o ochraně přírody seznam a stupeň ohrožení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle odstavců 1 a 2 stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.
- 22 Podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., a přílohy č. II. k této vyhlášce se koprník štetinolistý řadí mezi ohrožené druhy.
- 23 Podle § 45e odst. 1 zákona o ochraně přírody jako ptačí oblasti se vymezí území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropských společenství, které stanoví vláda nařízením. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení ptačí oblasti vymezí vláda nařízením s cílem zajistit přežití druhů ptáků uvedených v odstavci 1 a rozmnožování v jejich areálu rozšíření, přičemž vezme v úvahu požadavky těchto druhů na ochranu; přitom může stanovit činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody, přičemž zohlední hospodářské požadavky, požadavky rekreace, sportu a rozvojové záměry dotčených obcí a krajů podle územně plánovací dokumentace; na území vojenských újezdů zohlední požadavky na zajištění obrany státu.
- 24 Podle § 1 odst. 1 Nařízení vlády č. 28/2005 Sb., vymezuje se Ptačí oblast Východní Krušné hory (dále jen „ptačí oblast“). Podle odst. 2 předmětem ochrany ptačí oblasti je populace tetřívka obecného (*Tetrao tetrix*) a jeho biotop. Podle odst. 3 cílem ochrany ptačí oblasti je zachování a obnova ekosystémů významných pro druh ptáka podle odstavce 2 v jeho přirozeném areálu rozšíření a zajištění podmínek pro zachování populace tohoto druhu ve stavu příznivém z hlediska ochrany. Podle § 2 odst. 1 tohoto nařízení ptačí oblast se rozkládá na území Ústeckého kraje, v katastrálních územích Cínovec, Český Jiřetín, Dlouhá Louka, Dubí u Teplic, Fláje, Fojtovice u Krupky, Habartice u Krupky, Horní Krupka, Klíny I, Klíny II, Knínice u Libouchce, Košťany, Krásný Les v Krušných horách, Krupka, Libouchec, Loučná u Lomu, Mackov, Meziboří u Litvínova, Mikulov v Krušných horách, Mníšek v Krušných horách, Mohelnice u Krupky, Moldava, Nakléřov, Nová Ves u Oseka, Nové Město u Mikulova, Oldřiš u Moldavy, Pastviny u Moldavy, Petrovice u Chabařovic, Telnice, Tisá, Unčín u Krupky a Větrov u Krásného Lesa. Podle § 3 odst. 1 písm. a) Nařízení jen s předchozím souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody lze v ptačí oblasti, mimo současně zastavěné a zastavitelné území obcí měnit druh pozemků a způsoby jejich využití.
- 25 Podle § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody evropsky významné lokality vyhlášené podle odstavce 1 jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody. Tento odstavec se na území evropsky významné lokality vyhlášené podle odstavce 1 vztahuje jen tehdy, neplatí-li pro ně přísnější ochrana podle části třetí tohoto zákona.
- 26 Podle ust. § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že naruší krajinný ráz nesplněním povinností podle § 12 odst. 2.

- 27 Podle ust. § 88 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin.*
- 28 Podle ust. § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.*
- 29 Podle ust. § 88 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny *za přestupek lze uložit pokutu do a) 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1, b) 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2.*
- 30 Městský soud k žalobním námitkám nejprve společně uvádí, že tyto se v podstatné míře shodují s námitkami odvolacími. Městský soud je přitom toho názoru, že žalobkyni se v napadeném rozhodnutí dostalo dostatečné a srozumitelné odpovědi na veškeré její výhrady. Vzhledem k tomu, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené a pouze tak žalobkyni poskytnout „jinou“ či „lepší“ odpověď na její námitky, městský soud v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které považuje za řádné a věcně správné, ztotožňuje se s ním a bere jej za své. K jednotlivým žalobním námitkám soud doplňuje následující.
- 31 Soud se předně zabýval druhou žalobní námitkou, tj. námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění. Pokud by tato žalobní námitka byla důvodná, bylo by posouzení ostatních námitek předčasné.
- 32 Námitka ovšem není opodstatněná, neboť napadené rozhodnutí je dostatečně a zcela srozumitelně odůvodněno a žalovaný se v něm náležitě vypořádal se všemi zásadními námitkami vznesenými žalobkyní v odvolacím řízení. Městský soud připomíná, že úkolem správního orgánu není vyvrátit každý jednotlivý argument, který byl odvolatelem vymezen na podporu jeho odvolacích námitek, pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí reaguje na obsah a smysl uplatněné argumentace a představí takovou argumentaci, která z hlediska pravidel logického usuzování obhájí správnost výroku přezkoumávaného rozhodnutí. Podle názoru Městského soudu v Praze napadené rozhodnutí tyto požadavky splňuje, neboť svůj závěr o tom, že se žalobkyně dopustila přestupku, řádně odůvodňuje zejména rozpor s postupem uloženým zákonem o ochraně přírody a krajiny. Je třeba zdůraznit, že žalobkyně nesporně, že jí svědčí vlastnické právo k dotčeným pozemkům a stavbám a že výstavbu sporných staveb realizovala ona.
- 33 Žalobkyně vytýká žalovanému, že neprokázal, že se na předmětných pozemcích skutečně vyskytuje rostlina koprníku štetinolistého, a že se v okolí dotčeného pozemku vyskytuje tetřívka obecná, a už vůbec neprokázal škodlivý zásah žalobkyně do jejich biotopu či přirozeného vývoje.
- 34 Pro vypořádání této námitky je podstatné, že žalobkyně předmětné stavby realizovala bez potřebných souhlasů a povolení, které si byla povinna obstarat podle zákona o ochraně přírody a krajiny, když stavby postavila na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří, Ptačí oblasti Východní Krušné hory a Přírodního parku Východní Krušné hory, jejichž cílem je dle ust. § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zabránit poškození a zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost.

- 35 Pokud tedy žalobkyně namítá, že nebyl prokázán na předmětných pozemcích výskyt rostliny koprníku štětinolistého, soud zdůrazňuje, že pro projednávanou věc není tato skutečnost podstatná. Podstatné je, že k výstavbě došlo na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří, přičemž ze Souhrnu opatření pro tuto lokalitu vyhlášeným Agenturou ochrany přírody a krajiny, které je součástí správního spisu, je patrné, že k.ú. Cínovec je dotčeným katastrálním územím, a že společenstvo s výskytem koprníku štětinolistého, tzv. „koprníkové louky“, se omezují pouze na Krušné hory, Jizerské hory a část Doupovských hor. Z uvedeného je tedy patrné, že území, kde žalobkyně realizovala stavební činnost, je lokalitou s výskytem tohoto zvláště chráněného druhu rostliny. To, že se jedná o zvláště chráněný druh je zcela nesporné, neboť koprník štětinolistý je zařazen podle § 48 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 14 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb., mezi ohrožené druhy, přičemž ust. § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zajišťuje těmto ohroženým druhům zvýšenou ochranu. Koprník štětinolistý je tedy zvláště chráněným druhem a podle ustanovení § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zvláště chráněné rostliny chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny. Z pořízené fotodokumentace a ze snímků ortofotomap založených do správního spisu je pak patrný jednoznačný zásah do vegetace na předmětném pozemku. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně svým jednáním nedovoleně zasahovala do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin, nelze tomuto závěru nic vytknout.
- 36 Ke shodným závěrům pak soud dospěl, i pokud jde o tvrzení žalobkyně, že nebyla prokázána existence výskytu tetřívka v okolí dotčeného pozemku. Žalobkyně si musela být vědoma i toho, že předmětný pozemek je součástí Ptačí oblasti Východní Krušné hory, která byla vyhlášena Nařízením vlády č. 28/2005 Sb., a to právě a pouze za účelem ochrany tetřívka obecného a jeho biotopu. Žalovaný v rozhodnutí správně poukázal na smysl vyhlášení této Ptačí oblasti s tím, že cílem ochrany Ptačí oblasti je zachování a obnova ekosystémů významných pro populaci tetřívka obecného a jeho biotopu v jeho přirozeném areálu rozšíření, a dále zajištění podmínek pro zachování populace tohoto druhu ve stavu příznivém z hlediska ochrany. Není tedy vůbec podstatné, že nebyla prokázána existence tetřívka obecného v okolí pozemku žalobkyně, neboť smyslem ochrany v předmětné Ptačí oblasti je právě snaha o navrácení populace tetřívka obecného do této oblasti, k čemuž je nutné vytvořit vhodné podmínky. Pokud by soud přistoupil na žalobkyninu argumentaci, nastala by absurdní situace, kdy by uprostřed Ptačí oblasti mohli stavebníci budovat své stavby bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody, a to až do té doby, než by se zde objevil první tetřívek obecný. To by ale bylo zcela v rozporu se vytyčeným smyslem a účelem vyhlášení této Ptačí oblasti.
- 37 Městský soud tedy shrnuje, že vady napadeného rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů v nyní posuzované věci neshledal. Napadené rozhodnutí a stejně tak i prvostupňové rozhodnutí kritéria přezkoumatelnosti splňují a netrpí žádnými vadami, které by měly vliv na jejich přezkoumatelnost dle ust. § 76 odst. 1 s. ř. s. a které by měly vést k jejich zrušení. Správní orgány ve svých rozhodnutích vyčerpávající způsobem uvedly, z jakých skutečností vyšly a jak věc posoudily po právní

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

stránce. Uvedené dokládá i skutečnost, že žalobkyně vůči napadenému rozhodnutí uplatnila své věcné námitky, kterými reaguje právě na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí. Městský soud na tomto místě ještě zdůrazňuje, že odlišný pohled žalobkyně na vypořádání její odvolací námitky ještě *a priori* neznamená, že se správní orgán takovou námitkou dostatečným způsobem nezabýval a vznesené argumenty nevypořádal. Městský soud tak druhou žalobní námitku neshledal důvodnou.

- 38 Důvodnou soud neshledal ani první žalobní námitku, v níž žalobkyně brojí proti likvidační výši uložené pokuty; zejména namítá zneužití správního uvážení k vědomé likvidaci žalobkyně uložením pokuty.
- 39 K tomu městský soud nejprve obecně konstatuje, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z povahy věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, uvedl: *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.“* Podle citovaného rozsudku tak není v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce pouze přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č.j. 1 Afs 1/2012-36: *„(p)ři hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“*
- 40 Městský soud v Praze po aplikování těchto základních východisek na projednávanou věc musí konstatovat, že pokuta ve výši 500.000 Kč byla uložena v zákonném rozmezí, v dolní polovině zákonné sazby, když hranice pokuty v tomto případě činí 2.000.000 Kč (ust. § 88 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Výše uložené pokuty byla podle městského soudu dostatečně zdůvodněna též z pohledu řádné individualizace trestu. Úvahy obou správních orgánů v tomto byly dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole. Pro pořádek k tomu soud blíže uvádí, že správní orgán 1. stupně při určení výše pokuty vycházel z kritérií uvedených v ust. § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, přihlédl k povaze a závažnosti jednání, zdůraznil, že protiprávní jednání žalobkyně v souvislosti s realizací předmětných staveb na území Ptačí oblasti Východní Krušné hory, Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří a Přírodního parku Východní Krušné

hory, v lokalitě se zvláště chráněným druhem rostlin, považuje za zvláště závažný přestupek. Žalovaný pak tyto závěry přezkoumatelně aproboval. Soud se s jejich zdůvodněním ztotožňuje.

- 41 Lze dodat, že ač žalobkyně namítala likvidační výši pokuty, své tvrzení správním orgánům (a ani soudu) dostatečně nedoložila. Předložená daňová přiznání nemají bez dalšího dostatečnou vypovídací hodnotu o skutečné finanční a hospodářské situaci žalobkyně, že nejsou tedy způsobila přesvědčit soud o fatálních následcích napadeného rozhodnutí. Na tvrzené skutečnosti, jimiž je zejména ztrátové hospodaření v posledním zdaňovacím období, totiž nelze pohlížet izolovaně, ale je třeba je doplnit dalšími údaji, například hodnotou žalobkynina majetku atp. Z napadeného rozhodnutí je seznatelné, že žalovaný ke všem dostupným údajům ohledně celkových žalobkyniných poměrů řádně přihlédl a zohlednil je. Nadto žalovaný konstatoval, že není nezbytné, aby žalobkyně uloženou pokutu uhradila najednou. Žalovaný je přístupný úhradě předmětné částky ve splátkách, a tato možnost tvrzenou likvidační povahu pokuty značně zmírňuje.
- 42 Dále je vhodné poznamenat, že majetkové poměry pachatele deliktu stricto sensu nepatří mezi zákonná kritéria pro ukládání pokut za správní delikty (přestupky). Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to vést k absurdním důsledkům, kdy nemajetný (například předlužený) subjekt by se fakticky mohl chovat na trhu libovolně a mohl by beztrestně páchat jakoukoliv protiprávní činnost (srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č.j. 8 Afs 25/2012-351). Na tom nic nezměnilo ani přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož ust. § 37 písm. g) je nutné v případě právnických a podnikajících fyzických osob zohlednit povahu jejich činnosti. Správní orgány ovšem nebyly povinny přesně poměřovat uloženou pokutu majetkovými poměry a hospodařením žalobkyně, ale byly povinny zohlednit pouze to, aby uložená pokuta neměla likvidační charakter, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS.
- 43 Tuto povinnost žalovaný splnil, když dospěl k závěru, že jednání žalobkyně přesně odpovídá názoru rozšířeného senátu v odkazovaném usnesení č.j. 1 As 9/2008-133 o přípustnosti likvidačního charakteru uložených pokut právníkům osobám, které byly fakticky založeny za účelem provádění protiprávní činnosti. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133 uvedl: *„Je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníkům osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníky osobami, nebo v situaci, kdy se právníká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právníká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právníká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právníkové osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.“*
- 44 Na základě poznatků ze správního spisu je městský soud přesvědčen, že citovaný závěr Nejvyššího správního soudu na žalobkyni skutkově dopadá. Zaprvé, žalobkyně se dopustila přestupku, který soud shodně s žalovaným hodnotí jako zvlášť závažný; k tomu je vhodné poznamenat, že přestupky nejsou v právních předpisech nijak výslovně rozděleny dle své typové závažnosti, vodítkem pro posouzení závažnosti přestupku je horní hranice sazby pokuty (ohledem na to, že pokuta je nejtypičtějším druhem správního trestu ukládaným za

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

přestupek). Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, závažnost je nutno posuzovat „především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy, zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno“. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004-54). V posuzované věci byla realizována nepovolená stavba v lokalitě se zvláště chráněným druhem rostlin a s ochranou ptačí populace; žalobkyně se dopustila přestupku se zvýšenou horní hranicí sazby pokuty ve výši 2.000.000 Kč. Zadruhé, ze správního spisu dále vyplývá, že žalobkyně pokračovala ve výstavbě dalších staveb i poté, co byla ze strany příslušného stavebního úřadu informována o rozporu své činnosti se schváleným územním plánem daného území. Žalobkyní namítanou skutečnost, že o protiprávnosti své činnosti se dozvěděla až z rozhodnutí o přestupku a rozhodnutí nařízení odstranění stavby v roce 2022, soud odmítá jako účelovou. Že se jedná o výstavbu bez rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu bylo konstatováno již v protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 29. 8. 2019, kdy byl jednatel žalobkyně (tehdy jako jednatel společnosti AE SERVICES s.r.o.) rovněž upozorněn na výskyt chráněného druhu rostliny koprníku štetinolistého na téměř celém předmětném pozemku. A zatřetí, soud souhlasí s žalovaným i ohledně závěru o založení žalobkyně za účelem provádění protiprávní činnosti. Rozpoznat skutečný účel založení obchodní společnosti je bezpochyby obtížné, neboť skutečný důvod mnohdy zůstává skryt v hlavě zakladatele a je třeba na něj usuzovat z (pokud možno) všech poznatelných vnějších okolností. Žalovaný v posuzované věci správně přihlédl ke konkrétnímu skutkovému stavu, který založení žalobkyně předcházelo (cca od roku 2019 probíhající správní řízení mj. o odstranění stavby a správní řízení o přestupku spočívajícím ve stavební činnosti v rozporu se zákonem na ochranu přírody a krajiny se společností AE SERVICES s.r.o.), jakož i ke skutečnostem, které následovaly (založení žalobkyně jednatelem společnosti AE SERVICES s.r.o. v květnu 2020, základní kapitál žalobkyně pouze ve výši 1.000 Kč, následné pokračování v realizaci výstavby žalobkyní). Na základě těchto objektivně zjištěných okolností žalovaný uzavřel, že pohnutkou k založení žalobkyně bylo pokračování ve stavební činnosti a soud se s jeho závěrem ztotožňuje. Formální evidování žalobkyně jakožto zemědělského podnikatele s registrací chovu hospodářských zvířat není způsobilé závěr žalovaného o účelovém založení žalobkyně vyvrátit. Městský soud v Praze tak uzavírá, že podle jeho názoru byly vzhledem k uvedeným okolnostem v případě žalobkyně naplněny podmínky pro přípustnou výjimku ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za přestupky právníky osobám.

- 45 Následně soud vypořádal třetí a poslední žalobní námitku, v níž žalobkyně namítla vady zjištění ohledně deliktu provádění stavební činnosti bez předchozích souhlasů orgánu ochrany přírody (a v důsledku toho nezohlednění možnosti dodatečného povolení stavby), a absenci existence materiálního znaku tohoto deliktu.
- 46 Městský soud v Praze z obsahu správního spisu předloženého žalovaným zjistil, že žalovaný v průběhu správního řízení shromáždil veškeré relevantní podklady v míře dostatečné pro posouzení věci. Nebylo povinností žalovaného obstarávat územně plánovací informaci o podmínkách využití území, která připouští umístění dotčených staveb na předmětných pozemcích, a dovozovat z ní hypotetický závěr, zda a případně za jakých podmínek může být v budoucnu žalobkyní předmětná činnost stavebním úřadem povolena, resp. zda a za jakých podmínek může orgán ochrany přírody povolit výjimku dle ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Z obsahu správního spisu ani z žalobního tvrzení nevyplývá, že by ke dni vydání napadeného rozhodnutí orgán ochrany přírody výjimku povolil nebo že by stavební úřad rozhodl o dodatečném povolení stavby. I kdyby tomu tak bylo, tato okolnost

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

by mohla v posuzované věci působit nejvýš jako polehčující okolnost; na naplnění skutkové podstaty přestupku dle zákona o ochraně přírody a krajiny by ovšem neměla žádný vliv. Ani třetí žalobní námitka tedy není důvodná.

Závěr a náklady řízení

- 47 Ze shora uvedených důvodů má tedy soud za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
- 48 Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

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 nejbližší 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 17. ledna 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.