



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové, soudce Faisala Husseiniho a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. T. K.**, zastoupený advokátem JUDr. Josefem Tobiškou, Arne Nováka 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2022, čj. MZP/2022/500/1748, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, čj. 10 A 103/2022-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, ředitelství, oddělení mezinárodní ochrany biodiverzity a CITES (dále jen „*ČIŽP*“ nebo „*inspekce*“) rozhodnutím ze dne 13. 7. 2022 v souladu s § 34a odst. 1 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o obchodování s ohroženými druhy*“) zabavila žalobci 125 exemplářů kaktusů podléhajících mezinárodní úmluvě CITES¹), neboť

¹ Zařazených do přílohy B nařízení Komise (EU) 2021/2280, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 338/97, o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi

se žalobce dne 25. 8. 2020 pokusil vyvézt tyto exempláře bez vývozního povolení či platného fytosanitárního osvědčení do Číny.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o zabavení exemplářů. Žalobce poté neúspěšně brojil proti rozhodnutí o odvolání u městského soudu

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost. Předně namítá, že podstatou sporu není otázka, zda je inspekce oprávněna zadržet rostliny zabavit, když v zásilce chybí potřebný vývozní doklad. Podstatou sporu dle stěžovatele je vadný postup inspekce před vydáním napadeného rozhodnutí. Stěžovatel spatřuje pochybení inspekce jednak v tom, že mu nebylo umožněno obstarat dodatečné povolení k vývozu, resp. fytosanitární osvědčení. Stěžovatel nezpochybňuje, že zadržená a následně zabavená zásilka neobsahovala vývozní doklady. Zdůrazňuje však, že po zadržení zásilky předložil rostlinolékařské osvědčení, které bylo pořízeno v jeho skleníku u stejných druhů rostlin, které obsahovala zásilka. Proto nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že byl jakkoliv porušen veřejný zájem.

[4] Dalším pochybením je podle názoru stěžovatele několikanásobné překročení lhůty k vydání rozhodnutí inspekce. Stěžovatel je přesvědčen, že zákonná ustanovení týkající se zahájení řízení a povinnosti rozhodnout ve stanovené době jsou kogentní a možnost vydat rozhodnutí byla již promlčena.

[5] Stěžovatel namítl, že městský soud věc nesprávně právně posoudil, neprovedl zásadní důkazy navržené stěžovatelem, a to s nedostatečným odůvodněním. Stěžovatelovu žalobu tak městský soud zamítl nezákonně, místo aby napadená rozhodnutí zrušil pro četná procesní pochybení správních orgánů.

[6] Ke kasační stížnosti přiložil stěžovatel znalecký posudek z oboru „ochrany přírody, odvětví mezinárodní obchod s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – kaktusy a sukulenty“, který podle jeho názoru odpovídá na všechny sporné otázky.

[7] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

[9] Stejně jako v řízení před městským soudem i v kasační stížnosti stěžovatel především namítá možnost opatřit potřebné povolení dodatečně, nezákonný postup ČIŽP a promlčení, resp. prekluzi, práva zabavit exempláře. S těmito námitkami se však již přesvědčivě vypořádal městský soud. NSS odkazuje na jeho závěry a doplňuje následující.

Dodatečné zajištění povolení k vývozu

pokračování

[10] Stěžovatel předně namítá, že mu ČIŽP neumožnila zorganizovat dodatečnou rostlinolékařskou prohlídku a poté doložit rostlinolékařské osvědčení jako vývozní doklad. Tato tvrzení však stěžovatel zakládá jen na svých domněnkách. Městský soud se detailně zabýval možností dodatečně doložit povolení k vývozu (viz bod 30 až 48 a 57 až 64). Dle NSS dospěl městský soud správně k závěru, že pro rozhodnutí o zabavení exempláře je zásadní, že zásilka neobsahovala požadovaná povolení *při jejím zadržení*. Tím porušil stěžovatel zákonnou povinnost, a nevyhnutelně se tak vystavil zabavení exempláře. Žalobce maximálně mohl dodatečně získaným fytosanitárním osvědčením usilovat u inspekce o upuštění od zabavení. Nic takového se však nestalo, jelikož žalobce osvědčení nezískal ani pro konkrétní zabavené exempláře. I zde NSS souhlasí s městským soudem, že se tak stalo bez přičinění inspekce (viz bod 60 napadeného rozsudku). NSS přitom znovu zdůrazňuje, že bylo třeba, aby příslušné dokumenty byly v zásilce již při jejím zadržení (resp. že stěžovatel měl o ně požádat již před naložením zásilky – k tomu podrobně rozsudek městského soudu). To stěžovatel nijak relevantně nezpochybňuje a jeho návazná argumentace, týkající se možností dodatečného získání fytosanitárního osvědčení, tak pro věc samotnou není významná, byť je rozsáhlá.

Prekluze

[11] V dalším kasačním bodu stěžovatel tvrdí, že oprávnění zabavit exemplář bylo prekludováno současně s oprávněním uložit sankci za přestupek. Ani s touto námitkou se NSS neztotožnil. Městský soud správně vyvodil, že zabavení exemplářů dle § 34a zákona o obchodování s ohroženými druhy není správním trestem. Jde o opatření netrestního charakteru. Názor stěžovatele, že v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty k uložení správního trestu za posuzované jednání prekludovalo i právo zabavit exemplář, je nesprávný. Zabavení exempláře totiž představuje pouze jeden z následků porušení povinnosti na úseku ochrany zvláště chráněných druhů, který, na rozdíl od uložení pokuty za přestupek, nemá trestní charakter. Cílem zabavení exempláře je jeho ochrana před dalším nelegálním nakládáním, nikoliv potrestání toho, kdo s exemplářem nakládá v rozporu se zákonem. Funkce tohoto opatření je zajišťovací a ochranná, sleduje zcela odlišný cíl než správní trest za přestupek. K obdobnému závěru dospěl NSS i ve vztahu k jinému opatření netrestní povahy v rozsudku ze dne 16. 12. 2019, čj. 3 As 322/2017 - 70.

[12] Krom toho je třeba uvést, že § 34a zákona o obchodování s ohroženými druhy je včleněn do hlavy IX s názvem „kontrola dodržování zákona, zadržování a zabavování“, a tedy nijak systematicky nezapadá do úpravy přestupků. Z jeho dikce pak ani nevyplývá jakákoli vzájemná podmíněnost rozhodnutí v přestupkovém řízení a rozhodnutí podle § 34a uvedeného zákona. NSS dodává, že odebráním exemplářů není dotčena správněprávní ani trestněprávní odpovědnost a je možné uložit trest osobě, které byly exempláře odebrány. Obdobně je tomu u odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů podle § 89 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (viz *Vomáčka, V.* § 89 [Odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů]. In: *Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I.* Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 619, marg. č. 3.).

[13] Z výše uvedených důvodů je proto třeba odmítnout jako zcela nepřipadnou argumentaci, v níž stěžovatel činí analogii mezi řízením o zabavení exempláře a řízením

o přestupku. Je pravda, že inspekce zákonnou lhůtu k vydání rozhodnutí mnohonásobně překročila, ale jak uvedl městský soud, jde o lhůtu pořádkovou, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí (viz body 68 až 70 napadeného rozsudku). Pro „urychlení“ řízení, resp. pro možnost dřívější obrany, mohl stěžovatel využít opatření proti nečinnosti, jak také uvedl městský soud.

Umístění exemplářů do záchranného centra

[14] Stěžovatel dále namítal, že povinnost umístění exempláře není dána inspekci, ale celnímu orgánu v případě, že exemplář nemůže posoudit sama inspekce. Argumentaci městského soudu považuje stěžovatel za účelovou. Dodal, že neexistuje žádný písemný doklad, že by inspekce postupovala podle § 26 odst. 5 zákona o obchodování s ohroženými druhy, proto okamžité odvezení rostlin do záchranného centra nebylo oprávněné.

[15] Podle § 26 odst. 5 zákona o obchodování s ohroženými druhy platí, že *inspekce zadržený exemplář posoudí přednostně v místě zadržení a stanoví, zda zahájí řízení o zabavení exempláře (§ 34a), nebo zda bude zadržený exemplář ponechán v režimu zadržení k provedení nezbytných kontrol podle tohoto zákona a dalšího nakládání s exemplářem, zejména cílového určení exempláře, doplnění dokladů, objasnění skutkových okolností, nebo exemplář vrátí tomu, kdo jej má v držení. V případě, že do 8 hodin od zadržení živého exempláře není možné posouzení inspekci v místě zadržení zajistit, celní úřad zajistí jeho umístění v záchranném centru a informuje inspekci.* Z ustanovení sice plyne, že umístění zajistí celní úřad, avšak záleží právě na tom, zda může inspekce ve stanovené lhůtě posoudit zadržený exemplář. Jak uvádí sám stěžovatel, kaktusy možná nevyžadovaly okamžitý přesun, avšak zákon nerozlišuje mezi exempláři a možnosti postupu inspekce stanoví jednotně. V případě stěžovatele inspekce uvažila, že není schopna rozhodnout na místě (viz zápis inspekce ze dne 28. 8. 2020), proto využila možnosti uvažít o dalším postupu a rozhodla o zadržení a zajistila exemplářům vhodnou péči.

[16] Možnost soudního přezkumu správního uvážení je omezená a soud může v zásadě přezkoumat jenom to, zda správní orgán postupuje v obdobných případech obdobně a zda neporušil zákaz libovůle (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2005 Sb. NSS). Ve svém postupu inspekce nijak nepřekročila zákonné oprávnění a své kroky zdůvodnila. Ve shodě s městským soudem NSS konstatuje, že si inspekce počínala adekvátně dané situaci. A pokud jde o samotný přesun exemplářů, mohl stěžovatel využít jiné způsoby obrany, konkrétně podání zásahové žaloby.

Znalecký posudek

[17] NSS nepovažuje za důvodnou ani námitku týkající se neprovedení, resp. nevypracování, znaleckého posudku. Podle názoru NSS se městský soud s tímto důkazním návrhem dostatečně vypořádal, když konstatoval jeho nadbytečnost. S tímto hodnocením se pak NSS bezvýhradně ztotožňuje, což ostatně dokazuje i znění posudku, který stěžovatel předložil v řízení o kasační stížnosti. Posudek reaguje výhradně na právní otázky, a proto jej za znalecký posudek nelze vůbec považovat. Znalcům je vyhrazeno pouze zkoumání otázek skutkových, právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008 - 77, č. 1946/2009 Sb. NSS). Z tohoto hlediska lze

pokračování

na daný „znalecký posudek“, včetně jednání samotného znalce, nahlížet přinejmenším se značným údivem.

[18] Nadto je nutné zdůraznit, že stěžovatel mohl „znalecký posudek“ předložit už městskému soudu; jedná se tedy o nový důkazní návrh uplatněný poprvé až v kasačním řízení. NSS připomíná, že jádro soudního přezkumu aktů správních orgánů je v řízení před krajským soudem. Řízení o kasační stížnosti jakožto mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu je naproti tomu řízením, v jehož průběhu NSS pouze přezkoumává správnost posouzení věci a postupu krajského (městského) soudu. Protože byl obsah soudního přezkumu předurčen již v řízení o žalobě, není v řízení o kasační stížnosti přípustné uplatňovat nové důvody či skutečnosti nastalé až po vydání napadeného rozhodnutí. To je ostatně jedním z důvodů, proč NSS zpravidla neprovádí dokazování a rozhoduje bez jednání, a to pouze na základě obsahu předložených správních spisů (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2019, čj. 3 As 157/2017 - 222). Také lze uvést, že zákaz skutkových novot v kasačním řízení v zásadě „omezuje nejen možnost uplatňovat nové skutečnosti, ale také možnost navrhnout k jejich prokázání důkazy. Všechny skutečnosti a je prokazující důkazní prostředky, které jsou rozhodné pro zjištění skutkového stavu ve věci samé, musí proto žalobce (pozdější stěžovatel) uvést a navrhnout již před krajským soudem“ (...) „okruh skutečností, ve vztahu k nimž lze v řízení o kasační stížnosti provádět dokazování, je omezený. Jelikož Nejvyšší správní soud je soudem kasačním a není opravnou instancí, jejímž primárním úkolem by bylo napravovat vady v případném dokazování vedeném u krajského soudu, rozhodnutí, které by bylo založeno na nedostatečných skutkových zjištěních, zpravidla zruší pro vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d)“ [Zavřelová, J. § 109 - Řízení před Nejvyšším správním soudem. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 966] (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2020, čj. 2 As 100/2019 - 54).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS tedy neshledal důvodnou žádnou kasační námitku, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[20] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Úspěšnému žalovanému pak v řízení žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 16. dubna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu