



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **Mgr. J. Č.,**
Bytem X,

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2024, č. j. MZP/2024/232/131,
sp. zn.: ZN/MZP/2024/232/26,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2024, č. j. MZP/2024/232/131, sp. zn.: ZN/MZP/2024/232/26, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3000 Kč, a to ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2024, č. j. MZP/2024232/26, sp. zn. ZN/MZP/2024/232/26 (dále jen „napadané rozhodnutí“), jimž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát v Hradci Králové (dále jen „prvostupňový orgán“), č. j. ČIŽP/45/2023/7756 ze dne 11. 10. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 30 000 Kč za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, spočívající v tom, že prostřednictvím další osoby provedl terénní úpravy na území přírodní rezervace Bošinská obora za použití intenzivních technologií bez udělené výjimky orgánu ochrany přírody.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce vytýká napadanému rozhodnutí nesprávnost právních závěrů vycházejících z nesprávně zjištěného skutkového stavu, kdy správní orgány pochybily, když na žalobce v této věci nahlížely jako na podnikající fyzickou osobu. Distinkce mezi fyzickou osobou a podnikající fyzickou osobou je při správním trestání důležitá pro určení toho, zda osoba obviněná z přestupku skutečně podniká v dané oblasti pro ni nedovolenou, za kterou má být sankcionována, anebo nikoli. Žalovaný ani prvostupňový orgán nevzaly v potaz, že žalobce nepodniká v oboru zemních prací a správy nemovitostí.
4. Žalobce v řízení před správními orgány opakovaně uváděl definici podnikání jako soustavnou činnost, prováděnou podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku. Žalovaný ani prvostupňový orgán neučinily potřebná skutková zjištění o žalobcově soustavné činnosti v oblasti zemních prací a správy nemovitostí, a ani o okolnostech, za kterých byl žalobce ustanoven do funkce správce pozůstalosti, a ani o otázce, zda žalobce objednal terénní úpravy vlastním jménem nebo jako zástupce vlastníků pozemků.
5. Dle tvrzení žalobce v ustanovujícím usnesení není zmínka o jeho podnikatelské identifikaci (IČO). Tedy správní orgány pochybily, když doručovaly do datové schránky žalobcovy advokátní kanceláře, přičemž mu mělo být doručeno doporučenou poštou jako fyzické osobě. Skutečnost, že je žalobce advokát, a jako advokát bývá v usneseních identifikován, automaticky nezakládá jeho právní postavení podnikatele v oboru zemních prací a správy nemovitostí. Jedná o doplněk identifikace žalobce.
6. Nesprávně zjištěný skutkový stav žalovaným je dle žalobce založen na sdělení z kanceláře notáře Mgr. M. K., soudního komisaře, č. j. 50 D 286/2015. Nicméně Mgr. K. nebyl soudním komisařem, který žalobce ustanovil do funkce správce pozůstalosti. Tím byl soudní komisař Mgr. P. O., notář v Mělníku, v usnesení č. j. 50 D 286/2015-104 ze dne 17. 7. 2018. Skutečnost, že správní spis neobsahuje listiny vztahující se k žalobcově ustanovení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

do funkce správce pozůstalosti, tedy v jaké kapacitě byl žalobce ustanoven do funkce, svědčí o nedostatečném zjišťování skutkového stavu správními orgány. Skutečnost, že je žalobce ve věci podnikající fyzická osoba, mu měla být prokázána.

7. Žalobce v této funkci zastupuje 14 dědiců majetku zůstavitele, přičemž v jejich zájmu nechal odstranit existující protiprávní stav, když uvolnil průjezdnost cesty pro automobily, pro další přístup do hospodářského lesa a pro předcházení dalším škodám v lese. Žalobce vystupoval jako správce pozůstalosti, čímž dával veřejně na vědomí skutečnost, že nevystupuje vlastním jménem, ale jako zástupce dědiců zesnulého vlastníka pozemku. Žalobce objednávkou terénních prací plnil svou zákonnou povinnost zachovávat jím spravovaný majetek. Pokud bylo jeho jednání označené za protiprávní, měla být pokuta udělena všem spoluvlastníkům pozemku, v jejichž zájmu jej jako jejich zástupce činil.
8. Adresování rozhodnutí prvostupňového orgánu osobě žalobce coby podnikající fyzické osobě zakládá zmatečnost rozhodnutí z důvodu absolutního omylu v osobě adresáta.
9. Žalobce taktéž zpochybňuje platnost vyhlášení nařízení Okresního úřadu v Ústí nad Orlicí, kterým byla zřízena přírodní rezervace Bošínská obora, na jejímž území došlo k žalobcově jednání. Dle žalobce je právně sporný způsob vyhlášení této přírodní rezervace pro Obecní úřad Běstovice a pro F. O. K. (zůstavitele). Je prokázáno, že Obecní úřad Běstovice nevyvěsil toto nařízení na svou úřední desku, protože jej ani neobdržel. Toto je v rozporu s dikcí § 3 odst. 3 a odst. 5 zákona č. 425/1990 Sb. o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti, v účinném znění, protože zákon výslovně požaduje kromě vyvěšení nařízení na úřední desce a jeho přístupnost u okresního úřadu, který jej vydal, taktéž vyvěšení na úředních deskách a přístupnost nařízení u všech obecních úřadů působících v územním obvodu okresního úřadu. Tato skutečnost v případě Obecního úřadu Běstovice nenastala.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že součástí spisového materiálu je usnesení Okresního soudu v Mělníku č. j. 50 D 286/2015-104, z něhož vyplývá, že správcem pozůstalosti byl ustanoven Mgr. J. Č., advokát se sídlem X. Totéž vyplývá ze sdělení z kanceláře notáře Mgr. M. K., soudního komisaře pověřeného úkony v řízení o pozůstalosti po F. O. K. Žalobce je dle spisového materiálu fyzická osoba podnikající jako advokát.
11. Žalovaný zrekapituloval žalobcovo jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy objednání použití intenzivních technologií k hospodaření ve zvláště chráněném území bez udělené výjimky orgánu ochrany přírody. Na území přírodní rezervace Bošínská obora došlo k rozhrnutí zeminy buldozerem s pasovým pojezdem, stržení svrchní vrstvy zeminy, travnatého drnu s vrstvou půdy na ploše minimálně 750 m².
12. Žalovanému je z jeho správní činnosti známo, že na úseku ochrany životního prostředí bylo vedeno s žalobcem více správních řízení, ve kterých žalobce účelově uváděl obě námitky, tedy jednak námitku neplatnosti vyhlášení přírodní rezervace Bošínská obora, jednak námitku nepodnikání v oblasti zemních prací či správy majetku.
13. Žalovaný k platnosti vyhlášení přírodní rezervace Bošínská obora uvádí, že jedinou podmínkou platnosti nařízení okresního úřadu, kterým byla zřízena přírodní rezervace, bylo jeho vyhlášení. Povinnost vyvěšení nařízení na úřední desce u obecních úřadů působících v územním obvodu okresního úřadu neměla vliv na platnost vyhlášeného

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nařízení, ale pouze zajišťovala informovanost dotčených obcí a občanů. Přírodní rezervace Bošínská obora byla vyhlášena s účinností ke dni 1. 5. 1995.

14. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného nad rámec předchozích tvrzení doplnil, že existují desítky svědků pamatujících cestu k oboře, na kterou byla umístěna navážka zeminy, vybagrované podél pozemku č. X v k. ú. X, při hloubení nepovolené strouhy zřizované pracovníky tehdejšího zemědělského podniku v době komunistického režimu. Po navážce se dalo pohybovat pěšky, na motorce, na koni či na čtyřkolce. Byla zde během desetiletí vyježděna krkolomná cesta, na které maximálně občasně rostl plevel.
15. Žalobce opakovaně poukazuje na nezákonný proces vyhlášení přírodní rezervace Bošínská obora v různých řízeních a dovolává se slovního vyjádření uvedeného v zákoně, byť neobratného v legislativní technice.

III.

Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2s.ř.s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. Ačkoli žalobce trval na nařízení ústního jednání, rozhodl městský soud postupem podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. a o žalobě rozhodl, aniž by k nařízení jednání přistoupil.
17. Městský soud k námitce neplatnosti vyhlášení přírodní rezervace Bošínská obora uvádí, že není v jeho pravomoci v tomto řízení závazně posoudit platnost vyhlášení přírodní rezervace či eventuálně zrušit předmětné nařízení okresního úřadu, kterým byla vyhlášena. Námitka není důvodná.
18. Nad rámec nutného odůvodnění městský soud dodává, že dle jeho názoru z textace zákonné úpravy, vyjádření účastníků a obsahu správního spisu nevyplývají nedostatky v procesu vyhlášení přírodní rezervace Bošínská obora, pokud bylo vyhlášení provedeno tak, že se nařízení okresního úřadu vyvěsilo na úřední desce úřadu na dobu nejméně 15 dnů, přičemž tento způsob vyhlášení je podmínkou platnosti nařízení okresního úřadu podle § 3 odst. 3 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti. Kromě toho se nařízení okresního úřadu uveřejní na úřední desce u obecních úřadů působících v územním obvodu úřadu, nicméně nedodržení této povinnosti již nemá vliv na samotnou platnost vyhlášení dotčeného nařízení.
19. Městský soud však shledal důvodnou námitku ohledně postavení žalobce coby podnikající fyzické osoby.
20. Podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny *„právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptací oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“*
21. Podle § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny *„fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že, vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

území, evropsky významné lokality nebo ptací oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“

22. Podle § 22 odst. 1 o zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *„podnikající fyzická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.“*
23. Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku *„kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.“*
24. Podle § 421 odst. 2 občanského zákoníku *„má se za to, že podnikatelem je osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona.“*
25. Žalobce předně namítá, že vůbec nemohl být poškozen za vytýkané jednání, neboť nevystupoval v rámci své podnikatelské činnosti.
26. Přestupku podle shora citovaného ustanovení se může dopustit pouze tzv. speciální subjekt, tj. buďto právnická osoba nebo fyzická osoba v postavení podnikatele. Pro to, aby bylo možné učinit závěr, že přestupek spáchala podnikající fyzická osoba, přitom nepostačuje pouhá skutečnost, že tato osoba mimo jiné vyvíjí podnikatelskou činnost. Zároveň však není nezbytně nutné, aby byl přestupek spáchán přímo při podnikání. Postačuje přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a podnikatelskou činností pachatele (viz § 22 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky či dřívější judikaturu správních soudů – např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 47/2006-93, nebo ze dne 21. 4. 2021, č. j. 1 As 22/2021-52, všechny zde citované rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz).
27. Podnikající fyzická osoba může vystupovat v různém postavení, může jednat v rámci své podnikatelské činnosti jako podnikající fyzická osoba, nebo může činit úkony, které s jejím podnikáním nijak nesouvisí. V zákoně o ochraně přírody a krajiny je delikt, který byl ve správním řízení projednáván, upraven zvlášť pro osoby fyzické (nepodnikatele) [§ 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny] a zvlášť pro osoby právnické a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti [§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny], přičemž horní výše pokuty, kterou lze za spáchání tohoto deliktu uložit, je pro právnickou či fyzickou osobu - podnikatele několikanásobně vyšší než pro nepodnikající fyzickou osobu. Horní hranice pokuty činí v prvním případě 2 000 000 Kč a v druhém případě 100 000 Kč. Z těchto důvodů musí být prokázáno, zda se fyzická osoba deliktního jednání dopustila v souvislosti s podnikatelskou činností, či nikoliv.
28. Ke vzniku odpovědnosti podnikající fyzické osoby musí dojít k porušení povinnosti při podnikání podnikající fyzické osoby, v přímé souvislosti s ním, ku prospěchu podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu. Při prokazování odpovědnosti podnikající fyzické osoby správní orgán vychází ze znaků vymezujících osobu podnikatele v občanském zákoníku. Pokud by se podnikající fyzická osoba dopustila předmětného jednání mimo souvislost se svým podnikáním, pak by záleželo na tom, zda zákon upravuje příslušnou skutkovou podstatu přestupku fyzické (nepodnikající) osoby. Pokud ano (jako ve výše zmíněném případě zákona o ochraně přírody a krajiny), mohla by být taková osoba potrestána za tuto skutkovou podstatu přestupku (s tím, že by jí správní orgán musel prokázat zavinění, neboť by šlo o přestupek fyzické nepodnikající osoby). Pokud by zákon

skutkovou podstatu přestupku fyzické osoby neupravoval, pak by jednání, jehož se dopustila podnikající fyzická osoba mimo souvislost se svým podnikáním, nebylo trestné.

29. V posuzovaném případě není sporu o tom, že žalobce byl v době páchaní přestupku registrován jako „advokát“. Sporná je pouze souvislost spáchaného přestupku s podnikatelskou činností žalobce. Žalobce totiž tvrdí, že ve vztahu k dotčeným pozemkům vystupoval jako správce pozůstalosti, nikoliv jako samostatný podnikatel advokát.
30. Ve svých rozhodnutích o přestupku správní orgány vycházely z informace vyplývající z usnesení Okresního soudu v Mělníku č. j. 50 D 286/2015-104, v němž bylo uvedeno, že správcem pozůstalosti byl ustanoven „Mgr. J. Č., *advokát se sídlem X.*“ Žalobce je obdobně identifikován ve sdělení z kanceláře notáře Mgr. M. K., soudního komisaře. Toto zjištění ovšem dle městského soudu zcela jistě samo o sobě nelze považovat za dostatečné k prokázání, že žalobce byl v rozhodné době podnikající fyzickou osobou, resp., že se vytýkaného protiprávního jednání (přestupků) dopustil při podnikání či v souvislosti s ním. Tato skutečnost pouze vypovídá pouze o tom, že je žalobce podnikající fyzickou osobou podle zákona o advokacii; povahou činnosti advokáta je soustavné poskytování právních služeb podle zákona o advokacii. Byť tato pokročilá znalost práva zajisté může být při výkonu činnosti správce pozůstalosti výhodou, není to nezbytnou podmínkou pro plnění této funkce.
31. Správní orgány nevyloučily možnost, že se skutečně jedná o pouhý doplněk identifikace žalobce. Skutečnost, že je žalobce registrován jako advokát, mohla být využita jako podpůrný argument (svědčící o vyvratitelné domněnce podnikání podle § 421 odst. 2 občanského zákoníku), nicméně po námitce žalobce, že předmětnou činnost správce pozůstalosti nevykonává v rámci svého podnikání, již tato skutečnost sama o sobě nepostačuje k učinění přesvědčivého závěru ohledně právního postavení žalobce coby podnikatele pro účely přestupkového řízení.
32. Vyvratitelná domněnka podnikání podle § 421 odst. 2 občanského zákoníku procesně usnadňuje unesení důkazního břemene ohledně tvrzení právního postavení osoby coby podnikatele. Nicméně po vyvrácení této domněnky (např. že osoba oprávnění má, ale nevykonává jej, anebo že dotčená činnost nesouvisí s podnikáním) je potřeba věc posuzovat podle definice v § 420 odst. 1 občanského zákoníku, tedy soustavnost vykonávané činnosti, konání za účelem zisku. Správce pozůstalosti je činnost, kterou lze zajisté vykonávat i jako podnikatel, ovšem správcem pozůstalosti může být v soukromé záležitosti fyzická osoba, aniž by potřebovala jakékoli podnikatelské oprávnění.
33. Žalobce v této věci přednesl argumenty přesvědčivě vyvracející jeho právní postavení coby podnikatele při výkonu správy pozůstalosti. Pokud má správní orgán další podklady svědčící o klasifikaci činnosti žalobce jako podnikatelské podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku v této věci, musí být zahrnuty do odůvodnění rozhodnutí a správního spisu. Napadené rozhodnutí však takovou argumentaci postrádá.
34. Podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. „*soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.*“
35. Dle názoru městského soudu skutková podstata přestupku, který byl žalobci kladen za vinu a z které vycházel správní orgán ve svém rozhodnutí, nemá oporu v důkazech, které

jsou součástí správního spisu, zejména proto, že pro účely přestupkového řízení nebylo dostatečně prokázáno právní postavení žalobce coby podnikající fyzické osoby.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2024, č. j. MZP/2024/232/131, sp. zn.: ZN/MZP/2024/232/26, zrušil bez jednání a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení se žalovaný zaměří na to, aby dostatečným způsobem objasnil skutkový stav ohledně postavení žalobce. V řízení musí být postaveno na jisto, zda žalobce jednal v postavení podnikající osoby či nikoli. Právní závěr, který učiní, pak žalovaný řádně, přezkoumatelným způsobem odůvodní. Teprve na základě toho pak rozhodne o řešeném přestupku, jehož právní kvalifikaci zvolí dle učiněných závěrů.
37. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., kdy ve věci úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představuje zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3 000 Kč.

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 13. listopadu 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.