

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **K. S.**, zast. JUDr. Jarmilou Cindrovou, advokátkou se sídlem Bož. Němcové 74, Ústí nad Orlicí, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2009, č. j. 24084-2/2009/OŽPZ/VR, sp. zn. SpKrÚ 24084/2009/OŽPZ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 2. 2010, č. j. 52 Ca 36/2009 - 67,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 2. 2010, č. j. 52 Ca 36/2009 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tím žalovaný snížil z 250 000 Kč na 200 000 Kč výši pokuty uloženou rozhodnutím Městského úřadu Česká Třebová ze dne 19. 3. 2009, č. j. 15036/2007/ZPR/LIB/1634; v ostatním zůstalo prvostupňové rozhodnutí beze změny. Rozhodnutím správního orgánu první instance bylo vysloveno, že stěžovatel jako fyzická osoba-podnikatel porušil § 7 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), tím, že poškodil řezem čtyři lípy velkolisté, rostoucí na parcele st. č. 1926 a p. č. 425/3 v k. ú. Česká Třebová (areál DOSTAP CZ,

spol. s r. o., Podbranská 253, Česká Třebová) ve dnech 24. a 25. 2. 2007. Konáním stěžovatele došlo k několika typům poškození dřevin. Na stromech vznikla rozsáhlá poranění, která v mnoha případech značně přesahují maximální velikost rány při řezu stromů s dobrou kompartmentalizací. V průběhu času tedy dojde k masivní houbové infekci korun zasažených stromů. Došlo k odstínění fyziologicky nejaktivnější části listů lokalizovaných na periferii koruny. Následně nutně dojde i k dalšímu poškození asimilačních orgánů v důsledku oslunění „stinných" listů. Koruna se bude dále větvit pomocí tzv. sekundárních výhonů vzniklých ze spících a adventivních pupenů. Tyto výhony jsou hůře zakotvené a ve vyšším věku dochází mnohem častěji k jejich vylamování. Obecně tento zásah vede k trvalému znehodnocení habitu těchto stromů. Řez byl navíc veden s naprostým zanedbáním elementárních zásad řezu okrasných stromů. Byly zjištěny rány se zatrženou kůrou, řezy vedené kolmo i v různých úhlech, dokonce řez procházející přímo větvením. Pokuta byla uložena dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Krajský soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že výše ekologické újmy, kterou stěžovatel způsobil, je v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyčíslena a opírá se o znalecký posudek. K posudku, který stěžovatel v soudním řízení předložil a který zpochybňoval závěry posudku předloženého ve správním řízení, krajský soud nepřihlédl, neboť byl předložen až po uplynutí lhůty pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.")]. Ve věci přitom krajský soud rozhodoval již podruhé. Předchozím rozsudkem ze dne 10. 12. 2008, č. j. 52 Ca 31/2008 - 55, zrušil krajský soud pro vady řízení rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 2. 5. 2008, č. j. 51136-7/2007/OŽPZ/VR, a rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová ze dne 29. 8. 2007, č. j. 15036/2007/ZPR/LIV/1634. Výrok krajský soud odůvodnil tím, že nepochybně došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny ze strany stěžovatele, nicméně nebyla dostatečně odůvodněna výše ekologické újmy tím způsobená, která je dle § 88 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny kritériem, k němuž je třeba přihlédnout při stanovení výše pokuty.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. b), d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že z obsahu kasační stížnosti neplynou žádné námitky podřaditelné pod písm. d) citovaného ustanovení, je kasační stížnost reálně podána toliko pro důvody uvedené v písm. b) uvedeného ustanovení s. ř. s (*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*).

Stěžovatel zdůrazňuje, že správní žalobu podal z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, neboť to neobsahuje transparentní a přezkoumatelný výpočet výše ekologické újmy. I když správní orgán popsal teoretická a

metodologická východiska použitých metod, neuvedl již, jakým způsobem stanovil výši ekologické újmy u každého jednotlivého stromu, který měl stěžovatel poškodit ořezem.

Přestože správní orgán prvního stupně i žalovaný se odvolávají na Metodiku Agentury pro ochranu přírody a krajiny ČR, není v rozhodnutí správních orgánů výslovně uveden konkrétní propočet dokládající výši pokuty, resp. ekologické újmy. Odkaz na metodiku, byť přístupnou, není dostačující. Sám krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že je nutno vytknout, že zmiňovaný kontrolní výpočet v zájmu přesvědčivosti žalovaný nezahrnul do odůvodnění svého rozhodnutí. Navíc nebylo postupováno dle závazného právního názoru vysloveného v předchozím rozsudku krajského soudu (52 Ca 31/2008), z něhož plyne, že výpočet ekologické újmy musí být transparentní a přezkoumatelný. Nepostačí přitom, pokud způsob výpočtu pouze obsahuje spis správního orgánu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 2 Afs 127/2006 a sp. zn. 2 Afs 222/2005) navíc vyplývá, že odůvodnění jen odkazem na listinu není zákonné.

Závěrem stěžovatel uvádí, že zaplacení pokuty ve výši 200 000 Kč zásadním způsobem ovlivnilo jeho život, neboť si na úhradu musel půjčit (přikládá své daňové přiznání).

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pokud nebude rozsudek zrušen, žádá stěžovatel, aby byla výše pokuty snížena nebo od pokuty bylo upuštěno.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že nově vydaná správní rozhodnutí obsahují tabulky s výpočty a spis je doplněn o posudek znalce, vypracovaný za účelem objasnění principu metodiky výpočtu ekologické hodnoty stromů v předchozím posudku, z něhož vyšly správní orgány napoprvé. Nevadí, když je odkázáno v rozhodnutí na znalecké posudky, které jsou součástí spisu. Při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto k mnoha faktorům, které jsou odůvodněny. Žalovaný se nedomnívá, že výše pokuty je nepřiměřená či likvidační.

Ze shrnutých důvodů navrhuje žalovaný, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodně podaná.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátkou a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Přitom zdejší soud zjistil v napadeném rozsudku natolik závažné vady, k nimž je třeba přihlížet i bez námitek, a tedy *ex offo* dle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Podle § 71 odst. 2 věta druhá a třetí s. ř. s. platí, že [ž]*alobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Dále v § 72 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že [ž]*alobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno*

doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje. Poukazem na tato dvě citovaná ustanovení odůvodnil krajský soud v napadeném rozsudku to, proč nepřihlédne k posudku č. 42/7/6 o stabilitě souboru stromů (TILIA sp.) v KÚ Česká Třebová, který vypracoval soudní znalec v oborech ekonomika - lesní hospodářství prof. Ing. J. S., CSc. Z něj přitom plyne, že intenzivní tvarový ořez zvýšil mírně provozní stabilitu stromů. Statická provozní stabilita souboru, a to před ořezem i po něm, je však hodnocena v úrovni rozmezí středního a vysokého rizika destrukce při dosažení takových kritických rychlostí větru, které se na lokalitě během roku běžně vyskytují. I když je lípa hodnocena jako dřevina dlouhověká, ze stavu analyzovaných jedinců vyplývá horizont jejich dožití maximálně střednědobý. Uvedený provedený ořez neovlivnil a je pochybné, že by stav bylo možné zlepšit obecně doporučovanými opatřeními. Celkově tedy předložený posudek hovoří ve prospěch stěžovatele. K poštovní přepravě byl posudek stěžovatelem podán dne 18. 9. 2009, tedy až po uvedené dvouměsíční lhůtě. Proto krajský soud důkaz posudkem neprovedl.

K tomu je ovšem třeba uvést, že předložení znaleckého posudku není vymezením žalobního bodu, nýbrž návrhem na provedení důkazu, který má podpořit tvrzení uvedené ve včasné žalobě, a proto není omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. Podobně judikoval zdejší soud např. ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 - 84, publ. pod č. 1834/2009 Sb. NSS. Předložený posudek v kontextu obsahu žaloby není žádným jejím rozšířením o nové žalobní body (v žalobě totiž mj. stěžovatel uvedl, že svým řezem předmětné lípy nepoškodil), tím méně pak rozšířením na dosud nenapadené výroky správního rozhodnutí. Soudní řád správní – na rozdíl od případu rozšíření žaloby – pak v žádném ze svých ustanovení neupravuje lhůtu, která by účastníky řízení omezovala v navrhování důkazů.

K tomu lze dále poukázat i na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009 - 91 (dostupný na www.nssoud.cz), podle nichž: *„stávající systém soudního přezkumu správních rozhodnutí je založen na zásadě plné jurisdikce. To znamená, že krajský soud je povinen vypořádat se i s nově navrženými důkazními prostředky a posoudit jejich relevanci, nikoliv je paušálně odmítnout. Pokud tak neučiní, zatíží svoje řízení vadou. Na straně jedné totiž samozřejmě platí, že soud přezkoumává napadené správní rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). K objasnění tohoto skutkového a právního stavu je však rozhodující soud oprávněn zopakovat nebo i doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2). (...) Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nehovoří o „zjištěném skutkovém a právním stavu“, nýbrž pouze o „stavu“, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Je proto samozřejmě nutno trvat na tom, že veškeré předložené důkazy se musí vztahovat k časovému okamžiku, v němž rozhodoval správní orgán, nicméně neplyne z toho, že tyto důkazy musí být poskytnuty nezbytně již ve správním řízení. Jinak řečeno, z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit toliko časový okamžik, k němuž se následně zjišťují všechny relevantní skutkové a právní okolnosti; nikoliv však časový okamžik, kdy nejpozději lze toto dokazování provádět..“*

Krajský soud byl oprávněn v nyní projednávané věci posoudit nezbytnost provedení navrhovaných důkazů, nemohl však jejich provedení odmítnout s pouhým odkazem na ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Jde tedy z jeho strany mimo jakoukoliv pochybnost o procesní pochybení a zbývá tak posoudit, zda jde o pochybení natolik závažné, aby vyvolalo nezákonnost následně vydaného rozsudku [§103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Krajský soud upozorňuje také na to, že předmětný posudek nebyl předložen ve správním řízení, nýbrž až v řízení o žalobě. Byť je toto konstatování uvedeno nad rámec důvodu, pro který se posudkem nezabýval (tím je, jak řečeno, jeho opožděnost), cítí zdejší soud nutnost se k uvedenému vyjádřit poté, co důvod, pro který krajský soud k posudku nepřihlédl, shledal soud zdejší jako nezákonný. Je pravda, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nelze ovšem v tomto kontextu opomenout ustanovení § 77 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Pro úplnost Nejvyšší správní soud také odkazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.“* Pokud krajský soud v nyní projednávané věci k posudku odmítnul přihlédnout, pak se dopustil tzv. jiné vady řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (posudek plně vypovídal ve stěžovatelův prospěch) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Zdejší soud však s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení posoudil také námitky kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V této souvislosti stěžovatel namítal, že výpočet výše ekologické újmy není stanoven v rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelným způsobem. V tomto ohledu ale nelze stěžovateli přisvědčit. Metodika, dle které bylo postupováno při výpočtu výše ekologické újmy, která je kritériem pro výpočet výše pokuty za daný správní delikt, byla kompletně citována v rozhodnutí orgánu prvního stupně. Odvolací orgán následně do svého rozhodnutí již celou (mnohostránkovou) metodiku nezahrnul. To nicméně nebylo nutné, neboť odvolací orgán již jen přezkoumával soulad rozhodnutí orgánu prvního stupně s právními předpisy, a tedy nebylo nutné celou metodiku znovu vtělit do rozhodnutí. Pokud jde o použití obecné metodiky na konkrétní stěžovatelův případ, pak spis obsahuje znalecký posudek č. 10-892/09 od Ing. J. K., Ph.D., který byl zpracován za účelem objasnění principu metodiky výpočtu ekologické hodnoty stromů v předchozím posudku 52-603/07. Tento posudek objasňuje postup, pomocí něhož znalec dospěl k výši újmy způsobené na jednotlivých stromech, jejichž výše je stanovena v předchozím posudku. Ke všem posudkům se přitom stěžovatel v průběhu správního řízení mohl vyjádřit, neboť mu byly dány na vědomí. Rozhodnutí správního orgánu následně na dané posudky odkázalo.

Během řízení před krajským soudem v daném případě uvedený návrh uplatněn nebyl. Znalecký posudek je přitom důkazem, kterým se zjišťuje skutečný stav věci – viz § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Důkazy přitom není třeba doslovně vtělit do odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, nýbrž je především potřeba, aby je správní orgán v rozhodnutí zhodnotil (§ 50 odst. 4 správního řádu). Tomuto požadavku ovšem rozhodnutí správních orgánů dostála, neboť se obsáhle vypořádávají s postupem při zpracování posudků a v dalším z nich vycházejí. Není tak případný ani odkaz stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 2 Afs 127/2006 a sp. zn. 2 Afs 222/2005), neboť ta se zabývala situací, kdy by celé odůvodnění rozhodnutí správního orgánu tvořil jen poukaz na jinou listinu. Tak tomu ale v daném případě nebylo.

Nad uvedený rámec zdejší soud uvádí, že alternativnímu návrhu (pro případ, že rozsudek nebude zrušen) stěžovatele ohledně moderace výše pokuty by nemohl vyhovět pro nedostatek věcné příslušnosti. Návrh na moderaci uložené pokuty dle § 65 odst. 3 s. ř. s. totiž přísluší rozhodovat krajskému soudu v rámci řízení o žalobě (§ 7 odst. 1 s. ř. s.), nikoliv až Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k již předestřenému závěru, že napadený rozsudek krajského soudu trpí vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto musel tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Přitom je nutno pro další řízení před krajským soudem poukázat na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 - 76, publ. pod č. 687/2005 Sb. NSS. Jestliže totiž krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařídit jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). V opačném případě zatíží rozhodnutí jinou vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. srpna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu