

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nevyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ing. P. H.**, zastoupen Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem v Hradci Králové, Velké náměstí 148, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí ČR**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2010, č. j. 9 Ca 17/2008 – 20,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2010, č. j. 9 Ca 17/2008 - 20 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

(1) Včas podanou kasační stížností napadá žalobce výše uvedený rozsudek městského soudu, kterým zamítl žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR ze dne 15. 11. 2007, č. j. 560/3059/07 o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 6. 9. 2007, č. j. ŽP/47/OOP/0716611.010/07/BJR a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Žalobce byl v řízení před správními orgány uznán vinným ze dvou přestupků. Jednak ze spáchání přestupku „ve smyslu § 31 odst. 1 písm. i) zákona č. 100/2004 Sb.“, o obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin a dále z přestupku dle § 87 odst. 3 písm. l) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

(2) Prvého přestupku se dopustil tím, že na internetových serverech www.zacatek.cz a www.ibazar.cz nabízel k prodeji 6 mláďat sokola stěhovavého /Falco peregrinus/, přestože neměl povolení k výjimce ze zákazu obchodních činností (s tímto chráněným druhem). Takové jednání je v rozporu s ust. čl. 8 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 338/1997 a týká se exemplářů druhů zařazených do přílohy „A" Nařízení Komise ES č. 1332/2005.
(3) Druhý přestupek spočíval v tom, že žalovaný nesplnil podmínku č. 4 výjimky ze zákazu č. j. ŽP /01/33/5407, vydané dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. k držení jestřábů lesních /Accipiter gentilus/. Žalobce totiž neoznámil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje do 15 dnů úhyn konkrétního samce jestřába lesního.

(4) Podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v tehdy platném znění, byla žalobci za oba přestupky uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

Relevantní argumentace Městského soudu v Praze

(5) Soud vycházel z důkazů, provedených v průběhu řízení před správními orgány. O žalobě rozhodl bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Vyšel ze spisového materiálu správních orgánů, z něhož vyplynulo:

a/ při kontrole chovu ptáků u žalobce dne 30. 5. 2007 zjistila Česká inspekce životního prostředí (dále ČIŽP), že žalobce nabízí na internetu k prodeji šest mláďat sokola stěhovavého a to bez udělené výjimky ve smyslu Nařízení Rady (ES) č. 338/1997,

b/ žalovanému byla rozhodnutím ČIŽP ze dne 23. 11. 2001, č. j. 7/12607/01/Pař uložena pokuta 8000 Kč za přestupky dle § 87 odst. 1 písm. c/, g/ (chování živočichů zvláště chráněných a neprokázání původu takových živočichů) a § 87 odst. 2 písm. c/ (chytání, usmrcování zvláště chráněných živočichů nebo způsobení jejich úhynu) dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v tehdy platném znění. Za poslední z přestupků bylo možné uložit pokutu až do výše 10 000 Kč.

(6) Městský soud se ztotožnil s argumentací odvolacího správního orgánu k hodnocení tvrzení žalobce, že žádného chráněného živočicha k prodeji nenabízel, nýbrž jen zjišťoval zájem. Ze znění inzerátu („*Prodám letošní chov mláďat sokola stěhovavého*", respektive „*Prodám mláďata z letošního chovu sokola stěhovavého za dobrou cenu*") jasně vyplývá, že nabízí mláďata k prodeji a rozhodně text nelze vyložit tak, že jen zkoumá poptávku na trhu. Tak považuje soud za prokázané naplnění znaků přestupku podle § 31 odst. 21 písm. i) zákona č. 100/2004 Sb. ve spojení s čl. 8 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 338/97, neboť tato ustanovení postihují nejen prodej, ale také pouhou nabídku prodeje chráněného živočicha. Obě takové činnosti jsou proto, bez udělené výjimky, zakázány. Žalobce v době nabídky prodeje výjimku udělenou neměl a jen předpokládal, že ji později získá. Soud konstatoval, že šlo o jednání, obecně naplňující znaky přestupku dle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, bylo zaviněné ve formě vědomé nedbalosti (§ 4 přestupkového zákona) a porušovalo definovaný společenský zájem. Skutková podstata deliktu je uvedena v § 31 odst. 1 písm. h/ zákona o ochraně ohrožených druhů zákona č. 100/2004 Sb. platném znění. Městský soud tak v části žalobcovy argumentace neshledal opodstatněnou jeho námitku, že jednání,

kvalifikované jako přestupek, „nevykazuje žádnou společenskou nebezpečnost a přestupkem tak ani být nemůže“.

(7) Žalobce namítal, že postupem správních orgánů došlo k nepřípustnému omezení jeho vlastnického práva. Městský soud v Praze se s námitkou vypořádal odkazem na princip vyplývající z čl. 11 odst. 3 Listiny, že vlastnictví nesmí poškozovat, mimo jiné, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Ochrana přírody a krajiny omezením prodeje chráněných (ohrožených) druhů živočichů představuje nepochybně obecný zájem celé společnosti, pro který lze vlastnické právo přiměřeně a na základě zákona omezit.

(8) Soud se pro nekonkrétnost nezabýval námitkou žalobce o nesprávné aplikaci platného práva, neboť v námitce chyběly náležitosti podle § 71 odst. 1 s. ř. s. V té souvislosti je třeba doplnit, že ohledně druhého přestupku dle § 87 odst. 3 písm. l) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, skutkově spočívajícího v tom, že žalobce včas nesplnil podmínku č. 4 rozhodnutí o povolení chovu jestřábů lesních oznámit úhyn chovaného živočicha, se žalobce ani nedomáhal přezkoumání správního rozhodnutí žalobou a soud se tímto případem také nezabýval. Výhrady k posuzování okolností tohoto přestupku zmínil žalobce až v kasační stížnosti (viz dále).

Argumenty kasační stížnosti

(9) Žalobce (stěžovatel) vytýká soudu pochybení, spočívající v tom, že:

- odmítl námitku, že omezuje jeho vlastnické právo, konkrétně právo vlastníka svobodně nakládat s vlastním majetkem, zaručené čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod,

- se nevypořádal s jeho názorem o vyloučení společenské nebezpečnosti jeho jednání, například jak by vlastní odchov sokolů mohl poškodit obecný zájem na ochraně přírody a jejich ohrožených živočišných druhů. Polemizoval rovněž se základním argumentem správních orgánů, který se týkal nedovoleného prodeje chráněných sokolů a setrval u tvrzení, že jednak pouze zjišťoval zájem na trhu a rovněž vycházel z toho, že mu bude udělena výjimka z obecného zákazu prodeje těchto živočichů,

- ignoroval jeho námitku proti odůvodnění výše uložené pokuty včetně toho, že žalobci byl k tíži přičten přestupek, za který byl sankcionován před víc než šesti lety,

- odmítl námitku porušení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. ČIŽP žalobci kontrolu předem neoznámila a v důsledku toho žalobce neměl připraveny všechny požadované doklady a to mu bylo přičteno k tíži,

- se soud nezabýval námitkou nesprávné aplikace platného práva. V kasační stížnosti polemizoval na téma včasného oznámení úhynu jestřába lesního z jeho chovu a rovněž o důkazní povinnosti v přestupkovém řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

(10) Žalovaný předně odmítá stěžovatelovo tvrzení o omezení výkonu jeho vlastnického práva odkazem na důvody, které uvedl již městský soud v napadeném rozhodnutí (vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Takový zájem (a mezinárodní povinnost a odpovědnost státu) právě představuje ochrana druhů ohrožených vyhynutím nebo vyhubením a to, mimo jiné, prostřednictvím regulace obchodu s nimi. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatel nebyl sankcionován za existenci vlastnictví, v tomto případě vlastního odchovu sokolů, nýbrž za to, že nedodržel pravidla, kterými se řídí obchodní transakce v daných případech.

(11) Žalovaný odmítl rovněž stěžovatelovu kritiku nedostatečně odůvodněné výše sankce. Připomněl, že úvaha správních orgánů o výši sankce se pohybovala v intencích zákonných kriterií (§ 12 zákona o přestupcích). Sankce z minulosti byla zohledněna právě proto, že byla uložena za typově obdobné jednání (nedodržení pravidel týkajících se chráněných živočichů).

(12) Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, že mu provedení kontroly mělo být předem oznámeno, neboť ze zákona nic podobného nevyplývá.

(13) Konečně tvrzení stěžovatele, že splnil telefonicky podmínku nahlášení úhynu chovaného exempláře, žalovaný zpochybnil odkazem na stanovisko krajského úřadu, že taková hlášení telefonicky nepřijímá a podle stanovených podmínek to ani není možné, neboť oznámení musí být podloženo zprávou veterinárního lékaře.

Argumentace Nejvyššího správního soudu

(14) Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že výhrady proti přestupku dle § 87 odst. 3 písm. l/ zákona č. 144/1992 Sb. v platném znění nemohou tvořit způsobilý předmět zkoumání ve fázi řízení o kasační stížnosti, neboť nebyly vůbec ani předmětem žaloby proti rozhodnutí správních orgánů. V této části je kasační stížnost nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Tato skutečnost bude přiměřeně vyjádřena v novém rozhodnutí Městského soudu v Praze.

(15) Jistě zásadní žalobcovu námitku tvoří tvrzení, že postupem správních orgánů bylo porušeno jeho vlastnické právo, konkrétně právo vlastníka svobodně nakládat se svým majetkem, zaručené čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

(16) Nejvyšší správní soud v tomto směru nepřehlédl zásadní argumenty, obsažené zejména v judikatuře Ústavního soudu k problematice ochrany vlastnictví. Tak například v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004 konstatuje Ústavní soud na jedné straně právo každého vlastnit majetek a stejný zákonný obsah a ochranu vlastnictví. S odkazem na Listinu však upozorňuje také na to, že vlastnické právo není neomezené. Z čl. 11 odst. 3 Listiny možnost omezení vlastnického práva nepochybně vyplývá, a to

z důvodu ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů, mezi kterými je uvedeno lidské zdraví, ale také příroda a životní prostředí. Ústavní soud zároveň připomíná povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) s imperativem zákazu případného omezení vlastnického práva ve větší než přiměřené míře.

(17) Identicky se soud problematikou zabývá také v rozhodnutí ze dne 16. května 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99. Nejvyšší správní soud dodává, že shora uvedená interpretace je v souladu i s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a obecně vzato slouží k posouzení, zda omezení vlastnického práva sleduje legitimní cíl a je také v souladu s vnitrostátním právem.

(18) Nejvyšší správní soud považuje argumentaci městského soudu v napadeném rozhodnutí za přiléhavou a materiálně souladnou s citovanými rozhodnutími Ústavního i Nejvyššího správního soudu. Formalizovaná ochrana ohrožených druhů živočichů a rostlin představuje shodu mezinárodního společenství (viz Nařízení Rady (ES) č. 338/1997) na jednom způsobu, jak čelit riziku poškození diverzity přírody a zároveň respektovat povinnost minimalizace dopadu do osobní sféry konkrétních lidí. Vlastnická práva nejsou uvedenou shodou dotčena ve své podstatě, resp. omezení, nezbytné pro ochranu legitimního cíle (zachování živočišného druhu) představuje minimální možný zásah do ústavně chráněného práva.

(19) Vlastnické právo žalobce bylo v jeho podstatě hypoteticky dotčeno (zákazem nakládání s majetkem jeho neomezeným prodejem), avšak princip přiměřenosti omezení byl respektován nezbytností ochrany živočišného druhu a omezení minimalizováno také možností udělení výjimky ze zákazu prodeje. Omezení vyplývá z legitimního cíle vnitrostátní úpravy (zde zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Stěžovatel shora uvedené principy pomíjí a právní úpravu, včetně té vyjádřené normami ústavního pořádku, vnímá subjektivisticky, bez dostatečného ohledu na zákonem definovanou ochranu obecných zájmů a tedy, obecně, také práv jiných. Nedošlo tedy k nepřiměřenému omezení vlastnického práva žalobce (čl. 4 odst. 4 Listiny), nýbrž k ohrožení legitimního cíle zákonného omezení jeho práva, zde spočívajícího v povinnosti každého respektovat ochranu ohrožených druhů živočichů a rostlin.

(20) S námitkou porušení zákona č. 552/1991 Sb. v platném znění o státní kontrole se již městský soud vypořádal správným odkazem na § 25 odst. 4 písm. a/, § 30 zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Třeba souhlasit, že výkon kontroly ČIŽP a oprávnění inspekce jsou ve vztahu k námitce žalobce upraveny právě zákonem o obchodování s ohroženými druhy v § 30 odst. 1/ a 2/, ze kterých, ale ani z jiných ustanovení zákona, rozhodně povinnost předběžné informace o úmyslu kontrolu provést nevyplývá. Rovněž zákon o státní kontrole, jehož se žalobce dovolává, neobsahuje povinnost předběžného oznámení kontroly. Z ust. § 11 a § 12 (oprávnění a povinnosti kontrolních pracovníků při provádění kontrol) lze přirozeně vyvodit povinnost kontrolních orgánů dbát na minimální zásah do práv kontrolované osoby, respektující princip minimalizace účinku při zachování legitimního cíle činnosti orgánu státu. Přirozeně také to, že kontrola musí být kontrolovanému oznámena (tedy nesmí být kontrolovanému zatajena). Nic nenasvědčuje tomu, že by v dané věci kontrolní orgány

postupovaly jinak. Ostatně soud musí připomenout, že skutkové tvrzení žalobce neodpovídá provedeným důkazům, ze kterých nevyplývá, že by ČIŽP zahájila přestupkové řízení nebo vůbec činila významné závěry z toho, že žalobce při kontrole dne 30. 5. 2007 neměl u sebe veškeré doklady ke kontrolovaným exemplářům chovaných dravců. Přestupkové řízení bylo zahájeno nikoli z tohoto důvodu, nýbrž proto, že dravce nabízel k prodeji na internetu. Pro předložení dokladů byla jednoznačně žalobci poskytnuta odpovídající lhůta do 29. 6. 2007. Tato námitka žalobce tedy byla dostatečně vyvrácena již v řízení před správními orgány a soud se v odůvodnění napadeného rozsudku s touto námitkou dostatečně vyrovnal.

(21) Jinak je tomu v otázce, zda Městský soud v Praze vyhodnotil všechny argumenty tvrzení žalobce o vyloučení „společenské nebezpečnosti“ jeho jednání. Nelze přehlédnout žalobcovu pochybnost, jak by vlastní chov sokolů stěhovavých mohl ohrozit obecný zájem na ochraně přírody, když se jedná o mláďata dravců, která nikdy v přírodě nebyla a narodila se v zajetí z rodičů, rovněž pocházejících z odchovu v zajetí. Oprávněnost této námitky nebyla podrobena žádnému zkoumání, neboť soud se jí nezabýval vůbec a v napadeném rozsudku se k této otázce nijak nevyjádřil; na rozdíl od žalovaného, který vyslovil zásadní argument, akcentující opačný názor, totiž vliv odchovu dravců v zajetí na zesílení zájmu získat exempláře z volné přírody z důvodů genetických (ozdravění chovu). Pro uvedenou argumentaci nepochybně existují kompetentní stanoviska, nicméně v řízení před městským soudem a v rozhodnutí soudu chybí. Přitom se jedná o skutečnost, která má význam nejen pro komplexní posouzení stupně porušení zájmu společnosti jednáním žalobce, ale také třeba pro úvahu soudu o případné moderaci uložené sankce.

(22) Nejvyšší správní soud musí souhlasit také s tvrzením žalobce (stěžovatele), že městský soud ignoroval jeho námitku, týkající se právě posouzení výše uložené pokuty. Přitom se nejedná o námitku bezvýznamnou. Uložená sankce za přestupky je poměrně vysoká a žalobce také vyjadřuje zásadní pochybnost o míře zohlednění dřívějšího přestupku jako přitěžující okolnosti, a to s důrazem na časový aspekt, tedy fakt, kdy se takového přestupku dopustil. A nejen to může být důležité. Také materiální povaha dřívějšího přestupku nebo kontextuální pojetí jednání stěžovatele nemusí představovat bezvýznamné skutečnosti. Uvedené je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti. Nejvyšší správní soud se v tomto směru nemohl vypořádat s názorem městského soudu, neboť žádný názor ve vztahu k výši uložené pokuty a také k povaze námitky nebyl v napadeném rozsudku vyjádřen.

(23) V takovém případě nemůže soud rovněž přehlédnout vlastní standardní judikaturu. Tak např. v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73 se uvádí „*Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu z žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).*

(24) Významem věcného posouzení případné námitky stěžovatele proti výši uložené sankce za správní delikt se soud zabýval také v rozsudku ve věci č. j. 6 As 39/2006 - 45 ze dne 26. 7. 2007, kde uvedl „*V žalobě, jíž byl uložen trest za správní delikt, je oprávněn žalobce navrhnout, aby soud od trestu upustil nebo jej snížil (§ 65 odst. 3/, § 78 odst. 2 s. ř. s.). Jestliže krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítne a o uvedeném eventuálním petitu týkajícím*

se moderace nerozhodne, je rozhodnutí soudu zatíženo vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro kterou NSS v řízení o kasační stížnosti napadený rozsudek zruší ex officio (§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1písm. d/ s. ř. s.)".

(21) Při rozhodování o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud vázán jejím rozsahem (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody (§ 109 odst. 3/ s. ř. s.). To ovšem neplatí v případech, kdy je třeba považovat napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné podle § 103 odst. 1 písm. d/. V tomto smyslu právě napadené rozhodnutí trpí takovou vadou v důsledku absence přezkoumání shora uvedených námitek kasační stížnosti. Za takové situace Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1, věta prvá s. ř. s. zrušit musí a věc vrací Městskému soudu v Praze k novému projednání. V dalším řízení je tento soud vázán vysloveným právním názorem.

(22) V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti - § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. srpna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu