ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně **KÁMEN BECKE, a. s.,** se sídlem Supíkovice 138, 790 51 Supíkovice, zastoupené JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem se sídlem Čechova 2, 750 00 Přerov, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2010, č.j. 8 A 258/2010 – 99,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též stěžovatelka) rozsudek, kterým Městský soud v Praze zamítl žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále žalovaný).

[2] Shora uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava, č. j. 49/OOP/0600918.06/06/VJR, ze dne 6. 2. 2006, jímž byla žalobkyni podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení ustanovení § 50 odst. 2

zákona. Žalobkyně se dopustila protiprávního jednání tím, že v dubnu 2004, aniž by nabylo právní moci rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, zasypala staré důlní dílo Zálužné II – Sever v k. ú. Nové Těchanovice, čímž nedovoleně zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů letounů (vrápence malého, netopýra velkého a netopýra brvitého).

Relevantní anamnéza dosavadního řízení před správními soudy

[3] Ve věci již jednou rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 63/2010 - 79 zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 8 Ca 162/2007 - 42 a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

[4] Nejvyšší správní soud v rozhodnutí zdůraznil jednu ze základních zásad soudního řízení správního, spočívající v povinnosti soudu rozhodnout na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Podle soudního spisu ovšem konstatoval, že městský soud neměl k dispozici úplný správní spis, neboť nic nenasvědčovalo tomu, že by správní spis v daném případě tvořil pouze spis správního orgánu prvního stupně spolu s kopií napadeného rozhodnutí, kterou stěžovatel připojil k žalobě.

[5] Proto také nebylo možné přehlédnout, že stěžovatelka vznesla v tehdejší žalobě také námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu v řízení před správními orgány a zdůrazňovala, že nebyly provedeny jí navržené důkazy (důkaz ohledáním v místě spáchání deliktu). Při posuzování této námitky není možné vycházet jen ze skutkového stavu popsaného v tehdy napadeném rozhodnutí žalovaného (jak zřejmě v této věci učinil městský soud), nýbrž je nutné ho ověřit ze skutečností obsažených ve správním spisu, popř. z provedeného dokazování při ústním jednání soudu. Nejvyšší správní soud musel tehdy konstatovat, že městský soud nekonfrontoval rozhodnutí žalovaného s úplným správním spisem (který neměl), neprovedl vůbec přezkum rozhodnutí správního orgánu, jak mu je uloženo § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud si tedy soud neopatřil úplný správní spis a rozhodoval jen na základě tvrzení žalovaného či žalobce, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z moci úřední (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 As 61/2006 - 48, nebo ze dne 22. 11. 2007, č. j. 1 Afs 66/2007 - 66; oba dostupné na www.nssoud.cz).

Procesní postup a relevantní argumentace Městského soudu v Praze

[6] Podle závazného pokynu Nejvyššího správního soudu vyzval městský soud žalovaného k předložení jeho správního spisu k tomuto případu. Na základě výzvy sdělil žalovaný, že celý správní spis představuje vlastně spis prvoinstančního správního orgánu, doplněný druhoinstančním rozhodnutím, které je jediným nově vytvořeným dokumentem samostatně tvořícím druhoinstančním spis. Takový spis byl zásadně již městskému soudu zaslán spolu s vyjádřením k žalobě. S tím se městský soud spokojil a ve věci znovu bez jednání rozhodl obsahově stejným rozsudkem. Vycházel přitom z toho, že žádnou

z námitek nebrojil stěžovatel proti postupu žalovaného v rámci odvolacího řízení, ale jen vůči tomu, jak vyhodnotilo skutková zjištění učiněná správním orgánem I. stupně.

[7] Zásadní argumentace městského soudu spočívá ve zdůraznění skutečnosti, že stěžovatelka započala v dubnu 2004 s likvidací důlního díla, kde sídlila populace chráněných živočichů, jeho zasypáním dříve, než nabylo právní moci rozhodnutí (výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny), které ji k tomu opravňovalo. V tom smyslu tedy žalobkyně neoprávněně zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů letounů (vrápence malého, netopýra velkého a netopýra brvitého). Žalobkyni (stěžovatelce) byla proto právem uložena pokuta podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a to za porušení ustanovení § 50 odst. 2 zákona.

[8] Okolnosti, za kterých k popsanému chování došlo (zasypání důlního díla jako reakce na povinnost prevence (další) tragické události v tomto opuštěném nezabezpečeném důlním díle, včasný odborný transfer letounů do nového sídla se souhlasem Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, středisko Ostrava, předpoklad stěžovatelky, že výjimka ze zákazu zásahu platí, když se o ní zmiňuje povolení báňského úřadu k provedení důlních prací) stejně jako skutečnost, že tato výjimka podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. byla stěžovatelce posléze udělena, byly správními orgány zohledněny, a to již v řízení před správním orgánem I. stupně.

[9] Městský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že k následnému povolení sankcionované činnosti a udělení výjimky podle § 56 zákona (o ochraně přírody a krajiny) nelze přihlížet jinak, než při ukládání pokuty, jak to správně učinil správní orgán I. stupně. Jinak by takový postup mohl uplatňovat kdokoliv a následně se bránit argumentací povolením zakázaných činností.

[10] Řízení před vydáním správních rozhodnutí, jakož i rozsah dokazování před správním orgánem I. stupně považuje městský soud za správné a dostatečné pro zjištění podstatných skutečností. Doplnění dokazování není pro objasnění skutkového stavu zapotřebí.

Kasační stížnost

[11] Žalobkyně napadla rozsudek městského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1, písm. a/, b/ a d/ s. ř. s. Nezákonnost rozhodnutí dovozovala z porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem, spočívajícím v tom, že žalovaný nevedl samostatný správní spis o odvolacím řízení a tím znemožnil jakoukoli kontrolu realizovaného správního řízení. V části, ve které namítala nesprávné právní posouzení věci, polemizovala se závěrem o škodlivém zásahu do přirozeného vývoje chráněných živočichů. Takové hodnocení zásahu odmítla s poukazem na to, že provedení důlního díla předcházel odborný transfer letounů do náhradního vhodného zimoviště. Z toho stěžovatelka dovozuje, že v rozhodnutí správních orgánů i soudu došlo k záměně škodlivosti zásahu za jeho pouhou nedovolenost. Možnost takové aplikace z § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nevyplývá.

[12] Stěžovatelka namítá, že ze strany správních orgánů došlo k nesprávnému závěru ohledně aplikace správního uvážení při ukládání pokuty. Pro zjištění rozsahu nebo intenzity hrozící újmy ochraně přírody neprovedly správní orgány příslušné dokazování a chyběly tedy podklady pro uložení pokuty. Škodlivý zásah jako znak skutkové podstaty správního deliktu byl nahrazen pouhou absencí správního povolení.

[13] Stěžovatelka rovněž zmiňuje konflikt dvou chráněných veřejných zájmů, se kterým se správní orgány nevypořádaly správně. Prvý spočíval v ochraně zdraví a bezpečnosti (v důsledku smrtelného zranění dne 18. 10. 2003) a mohl být naplněn ihned po nehodě ve stavu krajní nouze, vylučující protiprávnost. Druhému zájmu na ochraně přirozeného vývoje, byť zvlášť chráněných živočichů, absurdně správní orgány i městský soud dávají přednost před ochranou lidského práva na zdraví a potažmo na život.

[14] Stěžovatelka také namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí, spočívající v jiné vadě řízení před správními orgány i před soudem, neboť tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[16] Žalovaný se zcela ztotožnil s napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze.

Argumentace Nejvyššího správního soudu

[17] Tento soud se přirozeně nejprve zabýval existencí důvodů dle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle nichž není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1, písm. b/), anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K přezkumu těchto důvodů je soud povinen z moci úřední, a pokud by shledal jejich naplnění, byl by nucen rozhodnutí městského soudu zrušit, aniž by se mohl meritorně zabývat dalšími důvody kasační stížnosti.

[18] K námitce nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro vady řízení Nejvyšší právní soud konstatuje, že námitka ve vztahu k vedení správního spisu odvolacího řízení byla stěžovatelkou uplatněna poprvé až v kasační stížnosti, přestože tak učinit mohla již v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. To je ovšem zásadní okolnost z hlediska § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého jsou takové novoty nepřípustné a kasační stížnost jimi úspěšně zdůvodnit nelze. Městský soud správně postupoval v řízení podle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s., vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jeho rozhodnutí přezkoumal mezích žalobních bodů, vypořádal se přitom pečlivě

se všemi uplatněnými žalobními námitkami a vše srozumitelně vyložil v odůvodnění napadeného rozsudku.

[19] Stěžovatelka formálně napadla rozhodnutí městského soudu z důvodů dle § 103 odst. l, písm. a/, b/, d/ s. ř. s., avšak použitelnou argumentaci vede pouze k důvodu dle písm. a/citovaného ustanovení. Ve vztahu k důvodu dle písm. b/ třeba vycházet z toho, že dokazování bylo v řízení před správními orgány provedeno v dostatečném rozsahu a napadené rozhodnutí na jejich základě formuluje srozumitelně odpovídající závěry, tedy neexistují *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata..., nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení ...takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí ...měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost,* ke které by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí pouhým konstatováním důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by námitku jakkoliv blíže konkretizovala; námitka je formulována obecně a bez jakékoliv vazby na konkrétní skutkové děje a okolnosti projednávaného případu. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, tak na uvedenou námitku nelze nahlížet jako na žalobní bod, který by byl způsobilý založit kasační přezkum. Nejvyšší správní soud se proto uvedenou námitkou blíže nezabýval.

[21] Škodlivý následek v důsledku přestěhování chráněných letounů do nového zimoviště a zničení jejich dřívějšího zimoviště nepochybně nastal a udělení výjimky ze zákazu na tom nic nemění. Představuje pouze splněnou podmínku, za které lze škodlivý následek tolerovat. Právě v tomto směru ovšem stěžovatelka postupovala chybně, neboť přestěhování chráněných živočichů provedla dřív, než jí k tomu vzniklo právo /pravomocným/ udělením výjimky. Takový postup rozhodně není správný a nepochybně je zásadně oprávněné trvat na tom, aby příslušná pravidla ochrany přírody byla dodržována i ve formálním smyslu. Rozvoj voluntarismu ve vztahu k regulaci podmínek zásahů do životního prostředí obecně, v důsledku příliš benevolentní praxe státu, by zvyšoval rizika vzniku mnohdy nenapravitelných (nevratných) a ničím neodůvodnitelných poškození přírody, živočišných nebo rostlinných druhů s následky kritické deformace přírodní rozmanitosti a procesů. Stát přirozeně nesmí dostat mimo hranice, definované čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Naopak, musí se pohybovat jen v mezích zákona a v nejvyšší možné míře šetřit práva občanů.

[22] Ve vztahu k uvedenému principu přiměřenosti jednání státu i s přihlédnutím k okolnostem, vývoji a výsledku celého případu by tím spíš nebylo správné přehlédnout, že správní orgány i městský soud se pečlivě zabývaly nejen formální, nýbrž také materiální stránkou věci. Pochybnosti stěžovatelky o nedostatečném důkazním řízení k prokázání škodlivého vlivu jejího postupu nejsou oprávněné. Vše podstatné bylo řízením prokázáno (stěžovatelka také tvrzené skutečnosti nepopírá). Jak již bylo uvedeno, škodlivý následek přestěhováním zvláště chráněných živočichů a zničením jejich zimoviště vznikl a trvá. Do

doby udělení výjimky (pravomocným rozhodnutím) ze zákazu dle § 50 zákona č. 114/1991 Sb. postupovala stěžovatelka v rozporu se zákonem a byla nepochybně za škodlivé následky takového jednání odpovědná. Konkrétní okolnosti vývoje případu, dočasnost zákazu, pochopitelný důvod a legitimní motivace stěžovatelky (povinnost předcházet riziku škod na zdraví a životech lidí) mají vliv jen na posouzení přiměřenosti uložené sankce.

[23] Stěžovatelkou uplatněná námitka nesprávného závěru při aplikaci správního uvážení při ukládání pokuty jistě není vyloučená. V tomto směru lze nicméně konstatovat, že správní orgány (i soud) ke všem relevantním okolnostem na straně stěžovatelky (dodatečné povolení výjimky ze zákazu, povolení důlních prací, důvěra žalobkyně v existenci rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu, kterou zmiňuje rozhodnutí jiného státního orgánu, minimalizace škodlivého následku včasným a odborně provedeným transferem chráněných živočichů do vhodného náhradního zimoviště) náležitě přihlédly.

[24] 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.). Jak bylo vyloženo, žádný z kasační stížností uplatněných důvodů neobstál. Kasační stížnost tedy není důvodná a Nejvyšší správní soud ji zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Podle principu úspěchu v řízení toto právo stěžovatelce nepřísluší a správnímu orgánu žádné náklady nad rámec, vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu