

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **KARETA s. r. o.**, Krnovská 1877/51, Bruntál, zastoupeného JUDr. Pavlem Jařabáčem, advokátem se sídlem Puchmajerova 7, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2008, č. j. 580/19/ENV/08, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2012, č. j. 7 Ca 210/2008 - 40, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 5. 2012, č. j. 7 Ca 210/2008 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2007, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR01/0628140.002/07/OPA, uložila Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Olomouc (dále též „ČIŽP“) žalobci podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) pokutu ve výši 20.000 Kč, neboť měl v ochranném pásmu památného stromu „Mléč na křižovatce k Železné“ (dále též „Památný strom“) budovat v září roku 2006 cyklostezku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, což je činnost v rozporu s § 46 odst. 2 a 3 cit. zákona. Současně ČIŽP žalobci uložila uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč. Výrokem č. III rozhodla ČIŽP o zastavení řízení v části vedené pro naplnění

skutkových podstat správních deliktů podle § 88 odst. 1 písm. b) a c) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť odpadl jeho důvod, protože skutky, o nichž bylo vedeno správní řízení, nenaplňují znaky protiprávního jednání a nejsou tedy správními delikty.

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2008, č. j. 580/19/ENV/08, potvrdil rozhodnutí ČIŽP ve výrocích I. a II. a současně zrušil výrok III. předmětného rozhodnutí a věc vrátil ČIŽP k novému projednání. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného v části, kterou byly potvrzeny výroky I. a II. rozhodnutí ČIŽP, brojil u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou.

[3] V žalobě žalobce uvedl, že o skutkovém stavu zjištěném jak žalovaným, tak ČIŽP není mezi stranami žádného sporu. Důvody, pro které žalobce shora označená rozhodnutí napadá, mají toliko povahu právních hodnocení. Zdůraznil, že nebyl účastníkem stavebního řízení, jehož výsledkem bylo stavební povolení, které bylo součástí zadání veřejné zakázky; nemohl proto ovlivnit vadnost procesního postupu spočívajícího v tom, že stavební úřad neoslovil dotčený orgán ochrany přírody. Výrok rozhodnutí ČIŽP, podle nějž žalobce vykonával činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody, není správný. Pokud žalobce vykonával činnost na základě pravomocného stavebního povolení, nemohlo se jednat o činnost zakázanou, ale naopak povolenou. Konkrétní okolnosti případu, kdy jeden orgán opomněl v řízení oslovit orgán jiný, vedou k závěru, že není důvodu ukládat žalobci pokutu.

[4] Městský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 15. 2. 2012, č. j. 7 Ca 210/2008 - 40, zamítl. Konstatoval, že mezi stranami není sporné, že žalobce prováděl popsanou činnost a že neměl povolenu výjimku ze zákazů u památných stromů. Sporné je, zda předmětná činnost byla v souladu s právem. Z právní úpravy vyplývá, že k činnosti škodlivé pro památný strom je třeba, aby příslušný orgán ochrany přírody vydal rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u památných stromů; žadatelem o výjimku je ten, kdo hodlá činnost škodlivou pro památný strom realizovat. K legalizaci takové činnosti nepostačuje stavební povolení. Žalobce se měl již při výběrovém řízení zajímat o existenci a případný „převod“ rozhodnutí o povolení výjimky nezbytné pro realizaci stavby cyklostezky. Soud proto uzavřel, že žalobce naplnil všechny znaky správního deliktu, za nějž byl postižen, neboť se dopustil protiprávního jednání tím, že vykonával činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody, tj. prováděl činnost škodlivou pro památný strom (terénní úpravy), aniž měl k tomu vydáno povolení výjimky ze zákazů u památných stromů. Soud neshledal důvodný ani návrh na moderaci uloženého trestu a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) namítá, že neprováděl stavbu v té části, která zahrnovala činnosti spojené se zásahem do Památného stromu. Tuto činnost fakticky prováděli zaměstnanci subdodavatele N. K., a to podle smlouvy o dílo ze dne 25. 5. 2006. Správní orgány ani městský soud se podle stěžovatele nedostatečně zabývaly otázkou, kdo zásah fakticky provedl.

[6] Stěžovatel dále namítá, že zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje odpovědnost za jím zakotvené přestupky jako odpovědnost objektivní, naopak vyžaduje alespoň minimální míru zavinění. Zdůrazňuje, že v projektu k veřejné zakázce, jejímž zadavatelem bylo město

Vrbno pod Pradědem, nebylo o existenci Památného stromu ničeho uvedeno; tuto skutečnost nezmínil ani stavební úřad, ani odbor životního prostředí obecního úřadu Bruntál v rozhodnutí k povolení stavby.

[7] Dle stěžovatele nebylo v průběhu správního řízení, ani řízení před soudem zjištěno, že by v době zásahu byl strom označen tabulkou památného stromu. Správní orgány se zmínily o odstranění této tabulky, neuzavřely však, že to byl stěžovatel, kdo tabulku odstranil. V průběhu prací se tabulka s označením u stromu nenacházela a zaměstnanci subdodavatele tak nemohli zjistit, že strom je chráněn. Nadto je zjevné, že rozhodnutí o určení stromu jako památného vydala CHKO Jeseníky mimo svou věcnou a místní příslušnost, neboť dotčený strom není umístěn uvnitř území CHKO.

[8] Stěžovatel v závěru připomíná, že určení konkrétního stromu jako stromu památného se neděje vydáním obecně závazného právního předpisu, nýbrž individuálním správním aktem. Neplatí zde tedy obecná zásada, že „neznalost zákona neomlouvá“.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na zákonnosti a věcné správnosti svého rozhodnutí i rozhodnutí ČIŽP a zcela se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Prvou námitku žalovaný považuje za novou skutečnost, uplatněnou stěžovatelem až po vydání rozsudku městského soudu. Informace, že předmětnou činnost pro stěžovatele fakticky vykonával subdodavatel, není uvedena v žádném z podkladů pro vydání rozhodnutí, naopak sám stěžovatel ve všech svých vyjádřeních klasifikoval sám sebe jako realizátora předmětné činnosti. Žalovaný má dále zato, že soud rozhodl zcela v souladu s ustálenou judikaturou, podle které je odpovědnost vznikající na základě § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny odpovědností objektivní. Okolnosti uváděné stěžovatelem proto nemohou nijak ovlivnit naplnění obligatorních znaků objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. f) cit. zákona. Mohou mít vliv pouze na stanovení výše pokuty. V případě stěžovatele bylo ke všem rozhodným okolnostem přihlédnuto.

[10] K námitkám týkajícím se předmětného chráněného stromu žalovaný uvedl, že tento památný strom byl vyhlášen rozhodnutím Správy CHKO Jeseníky a jako památný strom byl rovněž řádně označen. Strom stojí na pozemku, kterým prochází hranice CHKO Jeseníky. V době vydání rozhodnutí postupovala Správa CHKO jako orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení tohoto stromu za památný. Žalovaný nicméně i tyto námitky považuje za nové skutečnosti, které stěžovatel neuplatnil v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. S ohledem na výše uvedené proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného poukázal na skutečnost, že je právnickou osobou – z povahy věci je však zřejmé, že konkrétní činnost může vykonávat pouze osoba fyzická. V takovém případě se nelze obejít bez zjištění konkrétních smluvních vztahů mezi fakticky jednající osobou a osobou právnickou. Z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP se vůbec nepodává, že by odlišovala smluvní a faktickou stránku předmětné stavební činnosti. Podle stěžovatele žalovaný ani nerozporuje, že Správa CHKO svým rozhodnutím vyhlásila za památný takový strom, který se nacházel mimo hranice CHKO. Podstatné je, že stěžovatel v průběhu celého řízení namítá, že tak učinil nepříslušný orgán; argumentace žalovaného k této otázce však není nikterak přesvědčivá. Stěžovatel nakonec poukazuje na to, že správní orgány ani městský soud nevypořádaly jeho námitku, že při vydání správního rozhodnutí je správní orgán povinen

vycházet ze skutkového stavu věci v době vydání rozhodnutí. Stav popisovaný ČIŽP byl pouze stavem přechodným v průběhu provádění stavebních prací. Stěžovatel má za to, že mu nemůže být přičítán stav, kdy činnost orgánů ochrany přírody není koordinována a nejsou vydána příslušná vyjádření. Stěžovatel byl zavázán k určitým podmínkám realizace díla vyplývajícím ze zadání veřejné zakázky a nemůže být proto za dodržení těchto podmínek odsouhlasených jedním orgánem ochrany přírody sankcionován jiným orgánem ochrany přírody.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti některých stížních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[14] Jak se podává z rekapitulace výše (srov. zejména bod [3]), stěžovatel v žalobě v zásadě namítal, že nemohl provádět zakázanou činnost, neboť dotčené práce byly v souladu se stavebním povolením a že mu nemá být uložena pokuta za situace, kdy jeden orgán opomněl oslovit orgán jiný. Teprve v podané kasační stížnosti (a v replice k vyjádření žalovaného) zpochybňuje stěžovatel správné zjištění skutkové stavu, neboť zde namítá, že fakticky neprováděl činnosti související se zásahem do památného stromu. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že stěžovatel naopak v žalobě výslovně uvedl, že o skutkovém stavu zjištěném v řízení správními orgány není mezi stranami sporu. Stejně tak až v kasační stížnosti stěžovatel vznáší námitky související přímo s Památným stromem dotčeným jeho činností. Ať už se jedná o námitku, že strom nebyl označen tabulkou památného stromu, že nebylo zjištěno, kdo tuto tabulku odstranil a že proto pracovníci subdodavatele nemohli vědět, že je strom takto chráněn, či o námitku brojící proti postupu při přijímaní rozhodnutí Správy CHKO o určení dotčeného mléče památným stromem, žádnou z nich stěžovatel neuplatnil v žalobě.

[15] Takto formulované stížní námitky tedy nejsou přípustné. Jak zdůraznil zdejší soud již několikrát (např. rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 7 Afs 130/2009 – 200), skutečnost, že teprve v rámci přípravy kasační stížnosti si stěžovatel uvědomí, že proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí mohl uplatňovat i jiné než v žalobě či jindy v řízení před krajským (resp. městským) soudem uplatněné námitky, není důvodem pro to, aby takové stížní námitky byly přípustné, vztahují-li se skutkově k době před podáním žaloby či jejím včasným rozšířením a stěžovatel o nich věděl či měl a mohl vědět nebo mají-li po právní stránce takovou povahu, že mohly být namítány již v žalobě.

[16] Těmito námitkami se proto soud věcně nezabýval a jako nepřípustné je odmítl.

[17] Nejvyšší správní soud se dále věcně věnoval námitce, ve které stěžovatel vyslovuje názor, že zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje odpovědnost za jím zakotvené přestupky jako odpovědnost objektivní. Tento názor není správný.

[18] Stěžovatel byl v projednávané věci sankcionován na základě § 88 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle nějž orgán ochrany přírody „*uloží pokutu až do výše 1.000.000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že vykonává činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody*“.

[19] K tomu je třeba předně uvést, že dle ustálené judikatury zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 – 50) je odpovědnost vznikající na základě § 88 cit. zákona odpovědností objektivní; obdobně je tomu ostatně i v případě deliktní odpovědnosti právnických osob a jim naroveň postavených fyzických osob při výkonu podnikání, vznikající na základě řady dalších předpisů z oblasti správního práva. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi.

[20] K prokázání odpovědnosti stěžovatele za zmíněný správní delikt proto nebylo potřeba prokazovat ani minimální míru zavinění. Je nepodstatné, zda stěžovatel o existenci Památného stromu věděl, zda jeho existence byla zmíněna v projektu veřejné zakázky, stavebním povolení či rozhodnutí odboru životního prostředí obecního úřadu Bruntál k povolení stavby. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel jako stavební profesionál musí počítat při své činnosti s možností zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny a musí být obeznámen s platnou úpravou. Je proto na něm, aby se případně sám informoval u příslušného orgánu ochrany přírody o tom, zda bylo příslušné povolení vydáno, či zda by mělo být vzhledem k plánovaným zásahům vydáno, popřípadě korigovat neblahé následky v případě absence příslušných povolení soukromoprávním ujednáním s investorem. Pokud tak neučinil a spoléhal na to, že zadavatel veřejné zakázky měl vyřešena všechna veřejnoprávní povolení, nemůže tuto situaci hojit před správními soudy.

[21] Na odpovědnosti stěžovatele vykonávání zakázané činnosti bez povolené výjimky by ničeho nezměnila ani skutečnost, že by si příslušný stavební úřad vyžádal při vydávání stavebního povolení vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody ve vztahu k památným stromům. Vyjádření by se sice zřejmě stalo součástí stavebního povolení a stěžovatel by tak mohl být zpraven o existenci Památného stromu, i přesto by si však musel obstarat výjimku podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, která by legalizovala jeho zákonem zakázanou činnost v ochranném pásmu památného stromu. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem městského soudu, že příslušný orgán ochrany přírody a krajiny sice měl být osloven a jedná se tedy o pochybení stavebního úřadu, tyto okolnosti však mohly hrát roli toliko při úvaze o výši sankce.

[22] Ze stejného důvodu nemůže být důvodná námitka, že rozhodnutí o vyhlášení stromu památným není normativním správním aktem, ale individuálním správním aktem, a proto nelze aplikovat obecnou zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Podstatné totiž je, že ke škodlivému zásahu došlo, skutečnost, zda si byl pachatel v době zásahu vědom, že se jedná o památný strom, nemůže být rozhodná. Užil-li městský soud v odůvodnění svého rozsudku ve vztahu ke stěžovateli této zásady, směřoval tím k tomu, že stěžovatele neomlouvá neznalost normy, podle které je potřeba k realizaci zásahu do ochranného pásma památného stromu povolení výjimky ze

zákazu u památných stromů ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a že k takovému zásahu nepostačuje pravomocné stavební povolení.

[23] Tato kasační námitka není důvodná.

[24] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného také namítl, že správní orgány ani městský soud nijak nevypořádaly námitku, že správní orgány mají vycházet ze skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v době vydání již pominul přechodný stav popsaný v rozhodnutí ČIŽP, nebylo v době vydání rozhodnutí důvodu uložit pokutu. Předně je třeba říct, že obdobně jako některé námitky uvedené shora (srov. bod [14]) ani tato námitka nebyla (v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatel) uplatněna v žalobě a je proto nepřípustná. Nad rámec však soud poznamenává, že je zcela mylný názor žalobce, že protiprávní jednání či stav musí trvat v době rozhodování správního orgánu, aby za něj mohla být uložena správněprávní sankce. Akceptací takového výkladu zásady, podle níž správní orgány vycházejí ze skutkového a právního stavu rozhodného ke dni vydání rozhodnutí, by došlo k situaci, kdy by nebylo možno potrestat valnou většinu správních deliktů, neboť již bylo protiprávní jednání (stav) ukončeno.

IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele zčásti nepřípustnými a zčásti nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s.], zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou [§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.].

[26] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly; soud mu proto jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 19. července 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu