

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ministerstvo obrany,** se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2014, č. j. 40449/ENV/14, 629/540/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2017, č. j. 5 A 104/2014 – 32,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2017, č. j. 5 A 104/2014 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku městského soudu, kterým tento soud vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2014, č. j. 40449/ENV/14, 629/540/14, sp. zn. 28.3/541/14, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ nebo „inspekce“), Oblastního inspektorátu Liberec ze dne 21. 2. 2014, sp. zn. ČIŽP/51/OOP/SR01/1319418.004/14/LZO (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Inspekce provedla dne 27. 11. 2013 na základě § 80 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“, nebo jen „zákon“) inspekční šetření na pozemku vlastněném žalobcem. Při tomto šetření bylo zjištěno, že na daném pozemku došlo k plošnému kácení listnatých dřevin, a to včetně 5 ks dřevin o obvodu kmene ve výšce 130 cm nad zemí větším než 80 cm. Dne 15. 1. 2014 ČIŽP zahájila se žalobcem správní řízení ve věci uložení

pokuty podle § 88 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Inspekce prvostupňovým rozhodnutím uložila žalobci pokutu ve výši 35 000 Kč za správní delikt, kterého se dopustil tím, že v období mezi 10. až 15. 11. 2013 nechal pokácet porost dřevin na p. p. č. 1413/1 v k. ú. Růžodol I na ploše cca 3083 metrů čtverečních a 5 ks dřevin na p. p. č. 1413/1 a 14.13/2 v k. ú. Růžodol I, o obvodu kmene ve výšce 130 cm nad zemí větším než 80 cm, to vše bez povolení příslušného orgánu ochrany přírody, čímž porušil § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[3] K odvolání žalobce stěžovatel změnil rozhodnutí ČIŽP tak, že snížil uloženou pokutu na částku 27 000 Kč a ve zbytku jej potvrdil.

[4] Jak již bylo uvedeno, městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že jak prvostupňové rozhodnutí, tak rozhodnutí o odvolání, jsou nicotná. Městský soud vyšel ze znění § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny a uzavřel, že jestliže na předmětném pozemku, na němž došlo k vykácení stromů, vykonávalo majetková práva Ministerstvo obrany, jednalo se bez dalšího o objekt důležitý pro obranu státu; navíc se jednalo o kácení v souvislosti s budováním prostor, jež (byť nepřímo) souvisí se zajištěním bezpečnosti ČR. S ohledem na uvedené mělo být spáchání správního deliktu v prvním stupni posuzováno Ministerstvem životního prostředí a nikoliv ČIŽP, a tudíž ve věci rozhodoval věcně nepříslušný orgán.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“.

[6] Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí inspekce a jeho navazující rozhodnutí o odvolání nejsou nicotná. V daném případě je pro určení věcné příslušnosti inspekce nutno posoudit dvě skutečnosti. První je posouzení, zda § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny určuje, že pravomoc inspekce na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu, vykonává výhradně stěžovatel, nebo zda tuto pravomoc sdílí s inspekcí. Za druhé je potřeba posoudit, zda je z věcné působnosti inspekce bez dalšího vyloučen dozor nad všemi činnostmi ústředních správních orgánů podle § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Od těchto skutečností je nutné odlišit posouzení toho, jakou činnost lze považovat za činnost konanou v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu podle § 90 odst. 2 zákona. Uvedené ustanovení ničeho nevypovídá o tom, který z orgánů ochrany přírody je v tom kterém případě příslušný. Poněvadž městský soud uvedené skutečnosti při své úvaze zaměňuje, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[7] Městský soud uvedl, že pro určení věcné příslušnosti je zásadní § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále se věnoval termínu „*objekty důležité pro obranu státu*“, což považoval za zásadní. Stěžovatel však uvádí, že o uvedeném nebylo sporu. Za zásadní považuje skutečnost, jestli aplikací § 79 odst. 3 písm. t) zákona dochází k přenesení pravomoci inspekce na ministerstvo. Stěžovatel se na rozdíl od městského soudu domnívá, že nikoli. Stěžovatel je toho názoru, že předmětné ustanovení se dotýká převodu pravomoci orgánů ochrany přírody v rámci správních řízení vedených obecnými orgány ochrany přírody vyjmenovanými v § 76 – 79 zákona. Nikoliv však o převod kompetencí svěřených inspekci, která stojí mimo strukturu obecných orgánů ochrany přírody, tj.

k vedení sankčních řízení dle části osmé zákona. Inspekce je specializovaným kontrolním správním úřadem v oblasti ochrany životního prostředí.

[8] Pro úplnost stěžovatel uvádí, že § 78a zákona, který upravuje působnost orgánů ochrany přírody na území vojenských újezdů, nevylučuje působnost inspekce (újezdní úřady lze přitom označit za obecné orgány ochrany přírody). Pokud tedy zákonodárce na území vojenských újezdů, které mají výrazně odlišný systém orgánů ochrany přírody, nevyloučil působnost inspekce, není stěžovateli zřejmé, proč by tak činil na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu.

[9] Stěžovatel dále uvádí, že v praxi je zcela běžné, že některá území mají zákonem stanoven speciální orgán ochrany přírody a i přesto zde ČIŽP svou působnost vykonává. Přijetím výkladu městského soudu by došlo k situaci, kdy na předmětných pozemcích je sice vyloučena pravomoc inspekce jako orgánu ochrany přírody, ale je zachována její kontrolní pravomoc z pohledu ostatních složkových zákonů ochrany životního prostředí.

[10] Stěžovatel má za to, že z celkového kontextu vyplývá, že se působnost inspekce vztahuje i na pozemky a stavby, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu, s tím, že je zde tato pravomoc sdílena s ministerstvem, tedy se stěžovatelem.

[11] Žalobce se v žalobě domáhal vyloučení pravomoci inspekce i s odkazem na § 80 odst. 1 zákona, tedy že se na něj nevztahuje, neboť je ústředním orgánem veřejné správy. Městský soud uvedené měl za irelevantní a za klíčové považoval, že k předmětnému jednání došlo na pozemcích určených pro obranu státu. Stěžovatel má za to, že pravomoc svěřená § 80 odst. 1 větou první zákona o ochraně přírody a krajiny směřuje do oblasti dozoru nad výkonem činnosti orgánů veřejné správy ve vrchnostenském postavení. Pokud ústřední orgán nevystupuje ve vrchnostenském postavením, pak na něj dopadá až věta druhá, která se vztahuje ke kontrole činností, které ohrožují a poškozují přírodu a krajinu. Dále § 80 odst. 3 zákona zakládá inspekci pravomoc k ukládání sankcí za takové ohrožení či poškození. Městským soudem přijatým výkladem by došlo k situaci, kdy inspekce není oprávněna na pozemcích určených pro obranu státu kontrolovat jakékoli jednání. Jelikož městský soud uvedl, že nelze rozlišovat, zda k jednání došlo ve veřejnoprávním postavení či nikoliv, lze v návaznosti na § 80 odst. 3 zákona konstatovat, že by pak inspekce nemohla kontrolovat jednání orgánů veřejné správy vůbec, jelikož toto ustanovení váže možnost ukládání sankce právě na určení, že se jedná o právnickou (fyzickou) osobu. Přijetím názoru městského soudu by tak došlo k rozsáhlému omezení územní působnosti inspekce; paradoxně by jí však zůstala zachována pravomoc v oblasti kontroly dle jiných, složkových zákonů.

[12] Stěžovatel se domnívá, že pokud ústřední orgán nevystupuje ve vrchnostenském postavení, je považován za právnickou osobu a ČIŽP má plnou pravomoc v souladu s § 80, 85 i 88 zákona o ochraně přírody a krajiny uložit sankci za porušení práva.

[13] Stěžovatel v neposlední řadě k otázce týkající se činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu podle § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, namítá, že městský soud uvedl, že samotné kácení proběhlo v souvislosti s budováním prostor, jež (byť nepřímo) souvisí se zajištěním bezpečnosti ČR. Ačkoli

městský soud potvrdil, že se nejednalo o činnost, která přímo souvisí se zajištěním obrany státu, nevyvodil z toho žádné důsledky. Ne každá činnost prováděná na pozemcích určených pro obranu státu je činností, která přímo souvisí se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Má za to, že na předmětnou činnost nebylo lze aplikovat § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[14] Ze všech uvedených důvodů navrhuje stěžovatel rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a odkazuje na svá tvrzení obsažené v žalobě. Navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s požadovaným vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost splňuje podmínky řízení, je přípustná a projednatelná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se musí předně zabývat stěžovatelem uplatněným kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz).

[20] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[21] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v tom, že městský soud volně zaměňuje pojmy „*objekty důležité pro obranu státu*“ a „*činnost konaná v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu.*“ Nejvyšší správní soud přesvědčení stěžovatele nesdílí. Namítané pochybení totiž nedosahuje takové intenzity, aby způsobilo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Kromě toho, Nejvyšší správní soud stěžovatele upozorňuje, že se městský soud ustanovením § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec nezabýval s ohledem na to, že shledal věcnou nepříslušnost ČIŽP podle § 79 odst. 3 písm. t) uvedeného zákona. Městský soud pouze uvedl, že kácení proběhlo v souvislosti s budováním prostor, jež souvisí (byť nepřímo) se zajištěním bezpečnosti České republiky. Městský soud poukázal na § 2 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, který definuje vojenské objekty, mezi něž soud zařadil také na pozemku plánovanou autoumývárnu vozidel určenou k ošetřování vojenského materiálu. Městský soud tak uzavřel, že inkriminovaný pozemek byl, resp. měl být fakticky využit v rámci vojenských činností Armády České republiky, tedy jako objekt využívaný v rámci obrany státu. K zaměňování uvedených pojmů tedy nedošlo; městský soud uvedeným pouze podepřel svoji argumentaci, že se jednalo o objekt důležitý pro obranu státu. Nejvyšší správní soud k namítané nepřezkoumatelnosti proto uzavírá, že jí rozsudek městského soudu netrpí. Z rozsudku je zřejmé, jak městský soud o žalobě rozhodl i proč tak učinil. Městský soud se podle Nejvyššího správního soudu vypořádal se všemi námitkami, a z odůvodnění rozsudku jako celku je zřejmé, proč považoval rozhodnutí prvostupňového orgánu a stěžovatele za nicotná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, *a contrario*). Pouhý nesouhlas stěžovatele se závěry městského soudu nepůsobí jejich nepřezkoumatelnost.

[22] Stěžovatel dále namítá, že má za to, že § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny nevylučuje inspekci z působnosti na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu, nýbrž že Ministerstvo životního prostředí a ČIŽP má na tomto území pravomoc sdílenou.

[23] Podle § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny *Ministerstvo životního prostředí dále vykonává působnost orgánů ochrany přírody na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy.*

[24] Podle § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *Česká inspekce životního prostředí kontroluje, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právnickými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54, ukládat opatření podle § 66, rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle § 86 odst. 1, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 a odebírat nedovoleně držené jedince podle § 89. Inspekce dále provádí kontroly podmíněnosti podle zákona o zemědělství v souladu s přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém41d), s výjimkou těchto kontrol podmíněnosti v oblasti povrchových nebo podzemních vod.*

[25] Mezi stranami není sporu o tom, že se pokutované kácení stromů odehrálo na pozemcích, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu a že tyto pozemky jsou mimo vojenské újezdy. Zásadním je ale posouzení toho, jestli měla ČIŽP pravomoc uložit žalobci pokutu, nebo byl touto pravomocí nadán v prvním stupni pouze stěžovatel a rozhodnutí ČIŽP je nicotné. Sporný je tedy výklad výše citovaného § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[26] Jak již uvedl také městský soud, ze zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že ČIŽP není jediným orgánem veřejné moci, který kontroluje, jak jsou orgány veřejné správy, právnickými a fyzickými osobami dodržovány právní předpisy a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Orgány ochrany přírody jsou vymezeny v § 75 uvedeného zákona a jsou jimi obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí, újezdní úřady a Ministerstvo obrany. Sporné ust. § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že na vymezeném území důležitém pro obranu státu vykonává působnost orgánů ochrany přírody a krajiny Ministerstvo životního prostředí.

[27] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výkladem ust. § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny nelze dospět ke kategorickému závěru, ke kterému dospěl městský soud, tedy že na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu, vykonává působnost orgánů ochrany přírody výlučně Ministerstvo životního prostředí, neboť to z uvedeného ustanovení výslovně neplyne. Nejvyšší správní soud je přesvědčen o tom, že toto ustanovení sice dává Ministerstvu životního prostředí oprávnění orgánů ochrany přírody na uvedeném území, nevylučuje je ale u inspekce. Na objektech důležitých pro obranu státu, které jsou mimo vojenské újezdy, tak mohou své pravomoci vykonávat jak inspekce, tak stěžovatel.

[28] Nejvyšší správní soud má za to, že nyní prezentované závěry jsou v souladu s jeho dřívějším rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Afs 74/2010 – 173, dle kterého správní orgán má povinnost vykonávat svou pravomoc pouze tam, kde to zákon výslovně umožňuje a takové mocenské oprávnění mu přiznává. Pravomoc ČIŽP je upravena v § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž ustanovením § 79 odst. 3 písm. t) zákona o ochraně přírody a krajiny není dle zdejšího soudu u objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy její působnost jakkoli vyloučena. Uvedeným ustanovením je působnost orgánů ochrany přírody pouze přiznána dalšímu správnímu orgánu, a to stěžovateli. Jak na to poukazoval stěžovatel, sdílená působnost na úseku ochrany přírody a krajiny není ničím výjimečným. Některá území mají zákonem stanoven speciální orgán ochrany přírody, např. Agenturu ochrany přírody a krajiny, a i přesto zde inspekce svoji působnost vykonává.

[29] Jelikož městský soud považoval rozhodnutí ČIŽP a následné rozhodnutí stěžovatele za nicotná pouze proto, že dospěl k závěru, že na pozemcích a stavbách důležitých pro obranu státu, které jsou mimo vojenské újezdy, je vyloučena pravomoc inspekce, je jeho rozsudek nezákonný a je nutné jej zrušit.

[30] Pokud jde o stěžovatelovu argumentaci stran § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně o vyloučení působnosti ČIŽP u ústředních orgánů pouze při výkonu vrchnostenské správy, Nejvyšší správní soud se jí nemůže zabývat, neboť se jí nezabýval ani městský soud a vyslovení závěrů k této otázce by tak bylo předčasné. Skutečnost, že městský soud *obiter dictum* uvedl, že je nepodstatné, zda ústřední orgán jedná vrchnostensky, nebo nevrchnostensky, je pouze důsledkem toho, že tento soud vyloučil pravomoc inspekce na základě jiného důvodu a jiného ustanovení a tato otázka pro něj byla irelevantní. Uvedeným se však bude muset zabývat v dalším řízení.

[31] Poněvadž se městský soud, jak již bylo uvedeno výše, vůbec nezabýval § 90 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nelze se jím zabývat ani v tomto řízení, ale bude na městském soudu, aby zvážil dopady tohoto ustanovení na projednávanou věc.

[32] Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v konečném rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu