



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdenka Kühna v právní věci žalobkyně: **ZAYFERUS, o. p. s.**, se sídlem Havlíčkova 429, Kuřim, zastoupena Mgr. Marií Starou, advokátkou se sídlem Na Spravedlnosti 637, Písek, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2008, čj. 500/1856/503 21/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2012, čj. 5 A 190/2012 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Dne 8. 2. 1999 byla Nadaci Zayferus udělena výjimka ze zákazu chovu zvláště chráněných živočichů v zajetí podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nadace Zayferus dne 8. 11. 1999 zanikla výmazem z registru nadací. Žalobkyně ZAYFERUS, o. p. s. vznikla dne 14. 2. 2001. Žalobkyně pokračovala v chovu zvláště chráněných živočichů, a to dle ní na základě výjimky, která byla udělena Nadaci Zayferus. Tato výjimka měla dle názoru žalobkyně platit i pro ni.

[2] Dne 9. 10. 2007 byla žalobkyni udělena Českou inspekcí životního prostředí pokuta ve výši 58.000 Kč za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobkyně se měla správního deliktu dopustit tím, že bez povolení chovala 29 jedinců devíti zvláště chráněných druhů živočichů (dravců a sov).

[3] Proti rozhodnutí o udělení pokuty podala žalobkyně odvolání. To žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u městského soudu. Ten žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Byť soud dospěl k závěru, že žalobkyně není právním nástupcem Nadace Zayferus, jíž byla udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, zohlednil dlouhodobé faktické jednání správních orgánů vůči žalobkyni. Poukázal na to, že správní orgán dlouhodobě vykonává úkony, které udržují žalobkyni v jistotě, že splnila všechny formální požadavky, ač ve skutečnosti tomu tak nebylo. Pak ovšem důsledky takové situace, tj. několik let trvajícího protiprávního stavu, je třeba přičíst na vrub správního orgánu, nikoliv žalobkyně. Nesprávný postup správního orgánu je v takovém případě liberačním důvodem, jenž plyne z principu důvěry v právo. Pokud veřejná moc hledí na osobu jako na subjekt oprávněný k určité činnosti a tento svůj postoj opakovaně stvrzuje úkony typu osvědčení, nemůže být taková osoba následně za svou činnost trestána. Má totiž právo důvodně se domnívat, že je k činnosti oprávněna. Žalovaný od roku 2001 do roku 2005 vydával žalobkyni registrační karty pro jednotlivé dravce a sovy. Z rozhodnutí žalovaného o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že předpokladem pro vydání registrační karty je, že chovateli bylo vydáno platné rozhodnutí o výjimce. Žalobkyně tak ani při sebevětší pečlivosti nemohla dospět k závěru, že původní výjimka již neplatí, neboť žalovaný, který je vybaven patřičnou odbornou znalostí, se vůči ní důsledně choval tak, jako by výjimka stále platila. Odpovědnost za správní delikt proto není dána.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že městský soud vyšel z právního názoru vyjádřeného ve dvou rozsudcích NSS, které sice řeší obdobné záležitosti, ale za zcela jiné situace a jiného skutkového stavu. Soud přitom přehlédl rozsudek ze dne 12. 12. 2003, čj. 5 A 110/2001 – 34, z něhož naopak plyne, že jednání v dobré víře není důvodem zproštění odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel poukazuje na to, že se žalobkyně pohybuje v oblasti chovu dravců a sov již značnou dobu, proto lze jen obtížně uvěřit tomu, že má o problematice tak chabé znalosti, jak se o tom snaží přesvědčit soud. I naprostému laikovi je jasné, že z rozhodnutí vydaného pro např. A. N. nemůže čerpat práva N. F. Pokud žalobkyně poskytla pracovníkům provádějícím registraci exemplářů mylnou informaci, že žalobkyně vznikla transformací z nadace, přičemž podkladem pro registraci byla výjimka udělená právě nadaci, nelze se divit, že tyto pracovníci registraci provedli. Samotné registrační listy neopravňují k chovu živočichů, jsou jen jakýmsi občanským průkazem jedince. Stěžejním dokumentem pro chov je výjimka ze zákonem stanovených zákazů. Tu žalobkyně nevladnila.

[6] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

III. Vyjádření žalobkyně

[7] Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 18. 3. 2013 uvedla, že rozsudek městského soudu je v souladu se stanoviskem vyjádřeným v rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. 1 As 81/2012. Dále podotkla, že nevidí žádný důvod, proč by při obraně proti nesprávnému rozhodnutí stěžovatele neměla být žalobkyni přiznána náhrada nákladů řízení, je-li zastoupena advokátem. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat přípustností kasační stížnosti s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V dané věci jde totiž již o druhou kasační stížnost. První kasační stížnosti, kterou podala žalobkyně, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 81/2012 – 35, vyhověl a zrušil rozsudek městského soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 5 Ca 284/2008 – 33. Nejvyšší správní soud se však ve svém prvním rozsudku ani zčásti nezabýval meritorními námitkami žalobkyně, neboť rozsudek byl ve dvou ohledech nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[10] Směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl poté, kdy jeho rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost přípustná též ve vztahu k právní otázce, kterou se Nejvyšší správní soud nezabýval. Typicky tak tomu bude tehdy, pokud rozhodnutí krajského soudu bylo nepřezkoumatelné (viz např. rozsudek ze dne 10. 6. 2008, čj. 2 Afs 26/2008 - 119, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Kasační stížnost stěžovatele je tedy přípustná, neboť se týká právní otázky, kterou se Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku nezabýval, tudíž nevyslovil svůj právní názor na výklad práva závazný pro městský soud.

[12] Kasační stížnost obsahuje jedinou kasační námitku, kterou stěžovatel zpochybňuje posouzení právní otázky městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jde o to, zda dobrá víra žalobkyně, podpořená vydáváním registračních karet k dravcům a sovám chovaným v zajetí ze strany žalovaného, je liberačním důvodem.

[13] Nejprve je vhodné stručně shrnout podstatu správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Správního deliktu se dopustí právnická osoba, která chová zvláště chráněné živočichy bez povolení. Tímto povolením se rozumí výjimka ze zákazů u zvláště chráněných živočichů vydávaná za podmínek upravených v § 56 cit. zákona. Zákaz chovat zvláště chráněné živočichy v zajetí je stanoven § 50 odst. 2, přičemž rozhodnutím dle § 56 lze udělit z tohoto zákazu výjimku.

[14] Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně není právní nástupkyní Nadace Zayferus, takže na ni nepřesla práva vyplývající z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů. Tento závěr není kasační stížností zpochybněn. Znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny byly dle městského soudu žalobkyní formálně naplněny, neboť bez povolení chovala zvláště chráněné živočichy (dravce a sovy) v zajetí. Výjimky udělené

žalovaným Nadaci Zayferus se žalobkyně nemůže z důvodu právní diskontinuity mezi činností Nadace Zayferus a žalobkyně dovolávat.

[15] Odpovědnost právnické osoby za správní delikt dle zákona o ochraně přírody a krajiny je objektivní. Liberačním důvodem není ani dobrá víra osoby, která správní delikt spáchala, o tom, že jedná v souladu s právem (viz rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, čj. 5 A 110/2001 - 34, č. 384/2004 Sb. NSS). V tomto lze dát plně za pravdu stěžovateli.

[16] V nyní posuzovaném případě ovšem nejde o to, zda prostá dobrá víra, založená pouze na subjektivním přesvědčení pachatele správního deliktu, je liberačním důvodem. Ve skutečnosti jde o otázku dosahující zcela jiné kvality než argument prostou dobrou vírou. Je totiž třeba posoudit, zda dlouhodobá, konzistentní činnost správního orgánu spočívající ve vydávání registračních listů žalobkyni, která ve skutečnosti byla v rozporu se zákonem a která v žalobkyni vyvolala přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v souladu se zákonem, nebrání uložení pokuty žalobkyni za správní delikt. Na věc proto nelze aplikovat závěr vyjádřený v rozsudku NSS čj. 5 A 110/2001 – 34, cit. v bodě [15] shora, neboť ten se týká pouze obrany prostou dobrou vírou. Nepostihuje však případy, kdy pachatel správního deliktu byl ve své dobré víře dlouhodobě utvrzován ze strany orgánů veřejné správy jejich aktivní činností.

[17] Skutkové okolnosti tohoto případu jsou takové, že rozhodnutím ze dne 8. 2. 1999, čj. OOP/6414/98-V390, udělil stěžovatel Nadaci Zayferus výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jíž povolil chovat v zajetí v ní vyjmenované druhy zvláště chráněných živočichů. Výjimka je koncipována obecně jako rámcové rozhodnutí s tím, že se vztahuje pouze na ty jedince vyjmenovaných druhů zvláště chráněných živočichů, na které žalovaný vystaví registrační kartu. Registrační karta měla být vystavena po oznámení všech známých údajů o chovaném jedinci (původ, označení) a měla sloužit jako doklad o prokázání původu.

[18] Jak sám stěžovatel připouští, praxe vydávání registračních karet k povolení o výjimce nemá oporu v platných právních předpisech. Předmět rozhodnutí o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných živočichů (§ 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) není formulován tak, aby na jeho základě bylo možno identifikovat konkrétního jedince zvláště chráněného druhu živočichů, nýbrž abstraktněji (neomezený počet blíže neurčených jedinců vyjmenovaných druhů zvláště chráněných živočichů). Nástrojem, který činí pojitko mezi konkrétním jedincem zvláště chráněného druhu živočichů a tímto rozhodnutím o výjimce, je teprve vystavení registrační karty na základě údajů o jedinci ohlášených osobou oprávněnou z výjimky. Vystavení registrační karty tak *de facto* uzavírá celý proces udělení výjimky dle § 56 ve vztahu ke konkrétnímu jedinci zvláště chráněného druhu živočichů. Předmět rozhodnutí o výjimce se tak stává konkrétním, přičemž se však definitivně neuzavírá, neboť vystavením registrační karty na dalšího jedince se předmět rozhodnutí rozšiřuje. Zdejší soud neřešil, a řešit ani nemusel, nakolik je tato administrativní konstrukce souladná či naopak rozporná se zákonem. Ze spisu je totiž nepochybné, že se jedná o správní praxi, kterou stěžovatel ve vztahu k držiteli výjimky (Nadace Zayferus) zavedl.

[19] Žalobkyně na tuto etablovanou praxi navázala, přičemž se odvolávala na výjimku udělenou stěžovatelem Nadaci Zayferus. Stěžovatel takový postup ze strany žalobkyně akceptoval a pokračoval ve vydání registračních karet pro nové exempláře zvláště chráněných živočichů (viz např. registrační karta ze dne 11. 7. 2003, evidenční č. FC0024, ze dne 25. 11. 2003, evidenční č. FC0025). Uvedený postup byl samozřejmě v rozporu se zákonem, neboť registrační karty byly vydávány osobě odlišné od držitele rozhodnutí o udělení výjimky. Bylo jednoznačně na odpovědnosti stěžovatele, aby po žalobkyni požadoval prokázat právní nástupnictví po držiteli výjimky, tedy Nadaci Zayferus. Stěžovatel neprokázal, ale ani netvrdil, že by žalobkyně předkládala spolu s žádostmi o vydání registrační karty nepravdivé či podvržené dokumenty,

pokračování

a tedy že by se pokoušela stěžovatele zlomyslně obelstít. Je samozřejmě možné, že žalobkyně uváděla nepravdivou informaci ohledně svého právního nástupnictví po Nadaci Zayferus. Bylo ovšem povinností žalovaného, aby pravdivost této informace ověřil, typicky vyžádáním listin o právním nástupnictví.

[20] Tím, že stěžovatel vydával žalobkyni registrační karty v návaznosti na výjimku povolenou Nadaci Zayferus, utvrdil ji v tom, že její jednání, na které se výjimka vztahuje, totiž chov zvláště chráněných živočichů v zajetí, je v souladu se zákonem. Naopak, pokud by stěžovatel postupoval správně, tj. odmítl vyhotovovat registrační karty z důvodu, že žalobkyně není držitelkou výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jednoznačně by dal žalobkyni na srozuměnou, že není osobou oprávněnou z rozhodnutí o výjimce ze dne 8. 2. 1999. Teprve v tomto případě by byla relevantní argumentace stěžovatele, že žalobkyně jakožto osoba odborně znalá problematiky chovu zvláště chráněných živočichů v zajetí musela vědět, že její počínání je v rozporu se zákonem. Namísto toho však právě stěžovatel spoluvytvářel zdání, že jednání žalobkyně je souladné se zákonem, a v tomto zdání ji vlastní protiprávní činností po nezanedbatelnou dobu udržoval.

[21] Skutečnost, že žalobkyně není držitelkou výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k dravcům a sovám specifikovaným v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nepostřehla ani Česká inspekce životního prostředí při provádění kontroly dodržování právních předpisů žalobkyní dne 22. 8. 2005, dokonce ani v následně zahájeném správním řízení. Teprve stěžovatel jako odvolací orgán na základě provedených důkazů zjistil tento nedostatek. Je to přitom ten stejný orgán, který předtím žalobkyni vystavoval registrační karty k týmž jedincům zvláště chráněných živočichů.

[22] Jestliže státní moc svojí vlastní protiprávní činností utvrzovala žalobkyni v jejím přesvědčení, že chová zvláště chráněné živočichy v zajetí v souladu se zákonem, tedy že je držitelkou potřebné výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů, nemůže ji následně poté, co konečně důkladně zjistí skutkový stav věci, sankcionovat za to, že chovala zvláště chráněné živočichy bez povolení (tedy výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Rozhodnutí o uložení pokuty, včetně rozhodnutí stěžovatele o odvolání, narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu, jeho akty a postup vůči adresátům státní moci [srov. náleze ze dne 11. 5. 2005 sp. zn. II. ÚS 487/03 (N 103/37 SbNU 383)]. Z ústavněprávních hledisek je stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné [viz náleze ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06 (N 217/47 SbNU 855), dále též náleze ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07 (N 130/50 SbNU 139)].

[23] Tento postulát je třeba vztáhnout i na případy, kdy výstupem činnosti správního orgánu není správní rozhodnutí *stricto sensu*, ale jde o postup, který s ohledem na okolnosti případu v jednotlivci legitimně vzbuzuje přesvědčení, že soulad jeho činnosti se zákonem byl správním orgánem přezkoumán a nebyly shledány nedostatky. Jednotlivec má totiž právo spoléhat nejen na to, že správní rozhodnutí vydávaná správními orgány jsou v souladu se zákonem, ale též že veškerá další činnost těchto orgánů odpovídá zákonným požadavkům. Na těchto závěrech je třeba trvat tím spíše, má-li být dovozena odpovědnost jednotlivce za správní delikt, tedy uplatněna represivní složka výkonu státní moci. Není-li stát schopen dostát svého závazku vykonávat moc v souladu se zákonem (zásada legality), není legitimní, aby uplatňoval sankce vůči jednotlivci, jenž se s důvěrou spoléhal na správnost postupu správního orgánu.

[24] Soud si je vědom, že zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje žádný liberační důvod. To však není důvodem pro to, aby soud rezignoval na svoji povinnost nalézt s ohledem na konkrétní okolnosti daného sporu spravedlivé řešení. Přitom je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na konkrétních skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení [viz náleze ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647)].

[25] Byť rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008 – 49, č. 1746/2009 Sb. NSS, a ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 As 17/2009 – 61 ve věci *ZAYFERUS, a. p. s.*, č. 2408/2011 Sb. NSS, na nyní posuzovanou věc přímo nedopadají, vyjadřují obecnější princip, dle něhož následky dysfunkce veřejné moci nelze klást k tíži jednotlivce. Dysfunkce veřejné moci naopak může představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se podstatnou měrou podílela na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy a z něho vyplývající požadavek právní jistoty).

[26] Zákonodárce při koncipování pravidel exkulpace či liberace v oblasti odpovědnosti za správní delikty zcela oprávněně vychází z předpokladu, že správní orgány postupují v případě výkonu veřejné moci v souladu se zákonem. Proto nelze ani očekávat, že by např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny byl upraven liberační důvod umožňující jednotlivci zprostit se odpovědnosti v případě, že se na vzniku protiprávního stavu významnou měrou podílely samy správní orgány (srov. náleze ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12, ve věci *J. S.*). To ovšem neznamená, že by soud neměl při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí vzít do úvahy, jakou měrou se na protiprávním jednání jednotlivce podílely správní orgány. Tím spíše, jde-li o rozhodnutí ve věci správního deliktu založené na principu objektivní odpovědnosti bez možnosti liberace. V nyní posuzovaném případě se stěžovatel svým nezákonným postupem při vydávání registračních karet podílel na objektivně protiprávním jednání žalobkyně takovou měrou, že jediným spravedlivým řešením sporu je liberace žalobkyně z odpovědnosti za správní delikt, a tedy zrušení rozhodnutí o uložení pokuty.

[27] Městský soud posoudil spornou právní otázku naprosto správně, jeho úvahám nelze ničeho vytknout. Námitka je nedůvodná.

V.

Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[30] Žalobkyně v tomto řízení byla úspěšná, nicméně soud dospěl k závěru, že jí žádné náklady nevznikly. Žalobkyně sice byla zastoupena advokátkou, která podala vyjádření ke kasační stížnosti, s ohledem na jeho obsah jej ovšem nelze považovat za úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupkyně žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti stručně,

pokračování

bez jakéhokoliv odůvodnění uvedla, že rozsudek městského soudu je „*v souladu se stanoviskem v této věci vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu 1 As 81/2012 ze dne 15. 8. 2012*“. Následně již jen polemizuje s jednou větou obsaženou v kasační stížnosti, jejíž význam zástupkyně žalobkyně zjevně nepochopila. Stěžovatel (tj. Ministerstvo životního prostředí) vskutku nemusel být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, neboť prokázal, že je za něj oprávněna jednat osoba, která absolvovala magisterské studium v oboru právo na vysoké škole. Tato věta nikterak nepolemizuje s tím, zda žalobkyně může být v řízení zastoupena advokátem a zda má nárok na náhradu odměny advokáta a hotových výdajů. Soud proto žalobkyni náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. dubna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu