



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **E. N.**, zastoupeného Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem se sídlem Ostrava, Stodolní 7, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 A 384/2011 - 123,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 A 384/2011 - 123, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“) ze dne 16. 10. 2006, č. j. 580/555/ENV/06, sp. zn. 000372/A-10 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), bylo podle § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále též jen „ČIŽP“) ze dne 31. 5. 2006, č. j. 49/OOP/0600938.47/06/VPD, a to tak, že z bodů 1. a 2. jeho výroku byly vypuštěny některé části objektu deliktního jednání (parcely č. 4381/4, 4381/17, 4381/18, 4274/2 a 4297/1 v k. ú. Kravaře, které nebyly součástí přírodní rezervace „*Koutské a Zábřežské louky*“, a parcely č. 4296/1 a 4297/2 v k. ú. Kravaře, které nebyly součástí ochranného pásma této přírodní rezervace) a pokuta byla odpovídajícím způsobem snížena z 225 000 Kč na 170 000 Kč. Rozhodnutím ČIŽP, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, tedy byla žalobci jako podnikající fyzické osobě uložena pokuta v úhrnné výši 170 000 Kč, a to jednak podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), za vykonávání činnosti ve zvláště chráněném území přírodní rezervace „*Koutské a Zábřežské louky*“ v rozporu s § 34 odst. 1 písm. c)

a f) tohoto zákona v období od října 2003 do 30. 6. 2004 (pokuta 70 000 Kč), jednak podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., za vykonávání činnosti (realizace části stavby „Úprava vodního toku Štěpánka v k. ú. Kravaře“ – manipulační pás, skládka, vyhrnutí a rozprostření materiálu, zvýšení původní úrovně terénu) v ochranném pásmu této přírodní rezervace v rozporu s § 37 odst. 2 téhož zákona v období od 20. 10. 2003 do prosince 2004 (pokuta 25 000 Kč); konečně bodem 3. výroku rozhodnutí ČÍŽP, který nebyl rozhodnutím žalovaného dotčen, byla žalobci uložena pokuta rovněž podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. za porušení § 7 odst. 1 téhož zákona (zničení 93 ks stromů a 3690 m² keřů), a to ve výši 75 000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou navrhoval zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 A 384/2011 - 123, žalobu výrokem I. zamítl a uloženou pokutu výrokem II. snížil z částky 170 000 Kč na částku 1000 Kč.

Jak vyplynulo z odůvodnění tohoto rozsudku, městský soud především připomněl, že napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumává již podruhé; poprvé se tak stalo rozsudkem ze dne 29. 10. 2009, č. j. 8 Ca 343/2006 - 63, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Na základě kasační stížnosti žalovaného však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98 (všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné z <http://www.nssoud.cz>), tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zde vyslovil závazný právní názor, že pro závěr o sankční odpovědnosti žalobce podle § 88 odst. 1 písm. f) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb. postačuje již zjištění, že to byl právě žalobce, kdo fakticky realizoval neaprobované zásahy, přičemž škodlivý následek je dán již samotným prováděním těchto činností [s výjimkou správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., kdy součástí škodlivého následku je i účinek]. Doplnil, že takto podaný výklad shora vyjmenovaných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. je jediný možný, jakkoli kategorie uvedených správních deliktů nebyla zákonodárcem koncipována šťastně. Za této situace se absence zavinění na straně žalobce či existence jeho dobré víry může projevit pouze v rámci úvah o výši ukládané sankce. Městský soud, veden závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, proto žalobu zamítl, avšak současně zvolil postup podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), které za stanovených podmínek umožňuje moderaci výše uložené sankce, neboť dospěl k závěru, že pokuta uložená žalobci je nepřiměřeně vysoká. V této úvaze vycházel ze zjištění, že žalobce postupoval na základě územního rozhodnutí Městského úřadu Kravaře, odboru výstavby a územního plánování ze dne 27. 2. 2003, č. j. Výst. 57/2003-Ř (dále též jen „územní rozhodnutí“), v němž byla stanovena podmínka, že následně vydanému stavebnímu povolení musí předcházet vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do vodního toku Štěpánka, a rovněž podle stavebního povolení k vodnímu dílu „Úprava vodního toku Štěpánka v katastrálním území Kravaře“, vydaného Městským úřadem Kravaře, odborem životního prostředí ze dne 9. 9. 2003, č. j. ŽP-3766/2003-Es-231.2 (dále jen „stavební povolení“); obě rozhodnutí přitom byla vydána ve prospěch žadatele (investora) - Zemědělské vodohospodářské správy – Oblast povodí Odry, pracoviště Ostrava (dále též „investor“), tedy jiného subjektu. Z této skutečnosti městský soud dovodil, že žalobce měl za to, že vydání stavebního povolení předcházelo udělení potřebné výjimky, a tudíž jednal v dobré víře. Tato okolnost sice nemůže být důvodem zproštění jeho sankční odpovědnosti, ale může mít vliv na stanovení výše uložené pokuty. Z tohoto důvodu městský soud užil svého moderačního oprávnění a uloženou pokutu snížil.

Proti výroku II. rozsudku městského soudu brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatel v kasační stížnosti především uvádí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v rozsudku ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98, a to při hodnocení jednání žalobce ve vztahu k výši pokuty. Stěžovatel zásadně nesouhlasí s tím, že žalobce jednal v dobré víře, když měl za to, že vydání stavebního povolení předcházelo i vydání všech potřebných výjimek a souhlasů podle zákona č. 114/1992 Sb. Z podkladů pro vydání rozhodnutí ČÍŽP naopak vyplývá, že (dle zápisů ve stavebním deníku) žalobce minimálně od 7. 1. 2004, tj. po dobu šesti z celkových devíti měsíců (respektive dvanácti z celkových patnácti měsíců), po které dané protiprávní jednání trvalo, prokazatelně věděl o tom, že na realizaci předmětné stavby nebyla vydána výjimka ze zákazů ve zvláště chráněném území (respektive jeho ochranném pásmu) podle § 33 odst. 1 a § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Žalobce rovněž nedodržel schválenou projektovou dokumentaci (jmenovitě její část *F.1 Technická zpráva organizace výstavby, 1.2 zařízení staveniště*, podle které mohl být manipulační pruh podél vodního toku Štěpánka široký max. 3 m; ve skutečnosti však dosahoval v některých částech šířky až trojnásobně). V souladu s ustanovením § 88 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., podle kterého správní orgán při ukládání pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy, ČÍŽP ve svém rozhodnutí reflektovala, že žalobce postupoval na základě platného stavebního povolení a tuto skutečnost zohlednila jako významnou polehčující okolnost; pokutu proto uložila pouze ve výši 10 % horní hranice zákonné sazby. Městský soud tedy rozhodl v rozporu se skutečným stavem věci a přisvědčil dobré víře žalobce v rozsahu, v níž mu svědčit rozhodně nemohla. Tímto způsobem se městský soud odklonil od právního názoru vyjádřeného ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť ten neslevil z požadavku, aby byla pokuta uložena v zákonných mezích a aby odpovídala okolnostem případu, a také aby byla náležitě odůvodněna. Rozsudek městského soudu tudíž neobsahuje přezkoumatelnou úvahu nad tím, z čeho měla dobrá víra žalobce pramenit. Ke snížení pokuty navíc došlo v rozsahu, odpovídajícím nikoli jen podstatnému snížení, ale přímo faktickému upuštění od potrestání. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce ke kasační stížnosti uvedl, že se s rozsudkem městského soudu plně ztotožňuje a považuje ho po věcné i právní stránce za správný a zákonný. Připomněl, že Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku mj. konstatoval, že jediným prostorem pro zohlednění absentujícího zavinění žalobce jsou úvahy o výši pokuty, a proto se městský soud má s touto otázkou nově vypořádat, což také učinil. Stěžovatel v kasační stížnosti pouze obecně a rozsáhle popisuje předešlý stav řízení, aniž by však vznesl nové námitky či argumenty nad rámec těch, které již vypořádány byly. Žalobce zdůrazňuje, že postupoval v souladu s územním rozhodnutím a stavebním povolením a logicky předpokládal, že jejich vydání musely předcházet potřebné výjimky. Tyto okolnosti potom zakládají jeho dobrou víru, kterou je na místě zohlednit při stanovení konkrétní výše pokuty. Názor stěžovatele, že městský soud rozhodl v rozporu se skutečným stavem věci, tedy žalobce nesdílí a domnívá se, že pochybení ze strany Městského úřadu Kravaře, odboru životního prostředí, dopadající na jím vydané stavební povolení, nemůže jít žalobci k tíži, a to tím spíše, že tato problematika byla opakovaně konzultována v rámci prováděného šetření, ale ČÍŽP ji ignorovala. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že vzhledem k rozsahu kasační stížnosti, která míří pouze do výroku II. napadeného rozsudku, mohl přezkoumat toliko postup městského soudu při užití jeho moderačního oprávnění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Samotná zákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatele proto v řízení o kasační stížnosti posuzována nebude.

Postup městského soudu má procesní oporu v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., dle kterého, *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.* Procesní podmínku uvedenou na posledním místě, tedy existenci návrhu na upuštění od uložení pokuty nebo její snížení v mezích zákonem dovolených, lze v posuzované věci považovat za splněnou, neboť návrh na soudní moderaci pokuty žalobce v žalobě uplatnil, a to jako tzv. petit eventuální, což je v duchu ustálené judikatury přípustné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82). Zdejší soud nenabyl pochybnost ani o splnění podmínky druhé, podle níž musí být možné učinit rozhodnutí o snížení pokuty na základě skutkového stavu, z něhož vycházel již správní orgán, aniž by bylo třeba tento skutkový stav v zásadních směrech doplňovat.

Pokud jde o samotnou věcnou stránku užití moderace, ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem přiznané volnosti rozhodnout ve vymezených hranicích, případně v možnosti volby některé z více zákonem aprobovaných variant. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat vždy, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen tehdy, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20).

Jedinou výjimkou je již citované ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty, byť tato byla uložena v rámci zákona. Je třeba upozornit, že užitím moderačního práva soud fakticky aprobuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (na poli vymezeném žalobními body), neboť v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) právě pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, tedy nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž pouze nahrazuje jeho správní úvahu, na níž byl vystaven výrok o druhu ukládané sankce a její výši, úvahou vlastní (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82). Uvedená hlediska pak nutně determinují i rozsah přezkumu rozsudku v němž bylo užit moderační právo kasačním soudem, a rovněž přístup, který k přezkumu Nejvyšší správní soud může zaujmout. V řízení o kasační stížnosti totiž Nejvyšší správní soud nemá obdobné oprávnění jako krajský (městský) soud vůči správnímu orgánu a výši sankce (pokuty) nově stanovenou krajským (městským) soudem již nemůže

pokračování

nahradit pokutou podle svého uvážení. Ve vztahu k užití diskreci krajského (městského) soudu je tak oprávněn hodnotit pouze to, zda krajský (městský) soud nepřekročil zákonem stanovené meze svého uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.

V takto vymezeném rámci kasačního přezkumu se Nejvyšší správní soud soustředil nejprve na námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť již konstantně judikuje, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost má podle mínění stěžovatele spočívat v absenci podrobného vysvětlení, jaká konkrétní skutková zjištění nasvědčují tomu, že na straně žalobce existovala dobrá víra, a pokud ano, zda existovala v rozsahu, který je proporcionální míře snížení uložené pokuty. S ohledem na zvolenou formulaci uvedené stížnostní námitky lze proto shrnout, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se má zakládat na nedostatku důvodů, pro které městský soud přistoupil k užití moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Problematikou nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, či ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, tímto pojmem se rozumí nedostatek důvodů skutkových. Typicky se jedná o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Při vědomí takto podané definice nicméně zdejší soud nedospěl k závěru, že by bylo možné této námitce přisvědčit.

Z odůvodnění rozsudku zřetelně vyplývá, že se městský soud v úvahách o využití svého moderačního oprávnění odrazil od několikrát zmiňovaného předcházejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98, v němž byla koncepce správních deliktů podle § 88 odst. 1 písm. f) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb. označena jako „*nepříliš šťastná*“, nicméně z pozice orgánu moci soudní nekorigovatelná. V návaznosti na to zdejší soud připustil, že „*[j]ediný prostor, jak případně zohlednit absenci zavinění či dobrou víru subjektu, který se dopustil protiprávního jednání, tak zůstává v rámci úvah o vyšší ukládané sankce*.“ Na tomto místě je třeba připomenout, že městský soud byl povinen právní názor kasačního soudu respektovat (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), jakkoli pojem „*vázanost právním názorem vyšší soudní instance*“ dozajista nepředstavuje pokyn k jeho pouhému mechanickému převzetí. Nic takového však městskému soudu spravedlivě vytýkat nelze, a to ani proto, že jako důvod pro snížení uložené pokuty plně uznal žalobcův (mylný) předpoklad, že pravomocná rozhodnutí Městského úřadu Kravaře – odboru životního prostředí byla vydána teprve poté, co orgán ochrany přírody a krajiny udělil potřebné výjimky a souhlasy (viz první odstavec na straně šesté napadeného rozsudku). Dlužno sice uznat, že odůvodnění napadeného rozsudku mohlo být obsáhlejší a podrobnější, přesto však městským soudem zvolená stručná argumentace postačuje k pochopení, jaké je *ratio decidendi* jeho rozsudku, tedy že moderace uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. se opírala o dobrou víru žalobce, že zájmy ochrany přírody a krajiny byly náležitě zohledněny již ve stavebním povolení.

Je vhodné pro úplnost dodat, že namítá-li stěžovatel, že z napadeného rozsudku není seznatelné, zda městský soud vůbec zohlednil všechny okolnosti daného případu, a tedy zda korigovaná výše pokuty všem těmto okolnostem koreluje, pak nelze přehlédnout, že polemika stěžovatele (v procesní pozici žalovaného) s podanou žalobou se ubírala poněkud jinými směry než jeho argumentace v kasační stížnosti. Ve vyjádření k žalobě stěžovatel vůbec netvrdil, že žalobce od 7. 1. 2004 prokazatelně věděl o tom, že na realizaci předmětné stavby výjimka ze zákazů ve zvláště chráněném území (respektive jeho ochranném pásmu) podle § 33 odst. 1 a § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. nebyla vydána, natož aby toto své tvrzení důkazně podpořil odkazem na zápis ve stavebním deníku. Nelze proto oprávněně klást městskému soudu k tíži, že se touto skutečností explicitně nezabýval.

Neshledal-li tedy zdejší soud námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu za důvodnou [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], může nyní přejít k námitce nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jak již bylo opakovaně uvedeno, stěžovatel je především přesvědčen, že se žalobce nemůže své dobré víry dovolávat po celou dobu, po kterou jeho protiprávní jednání trvalo; pokud městský soud dospěl k závěru opačnému, vykročil z mezí svého moderačního oprávnění.

Co se týče doby trvání protiprávního jednání, je vhodné připomenout, že ve vztahu ke skutku vymezenému v bodě 1. výroku rozhodnutí ČÍŽP (realizace části stavby bez výjimky ze zákazů v přírodní rezervaci) se mělo jednat o období od října roku 2003 do 30. 6. 2004, a ve vztahu ke skutku vymezenému v bodě 2. výroku (realizace části výše popsání stavby v ochranném pásmu přírodní rezervace bez souhlasu orgánu ochrany přírody) šlo o období od 20. 10. 2003 do ukončení stavební činnosti v prosinci roku 2004. Uvedená časová rozmezí přitom nebyla účastníky řízení nijak rozporována.

Stěžovatel svou argumentaci podporuje i předloženým spisem, a to konkrétně kopií listu č. 5895947 žalobcova stavebního deníku. Z tohoto dokumentu zdejšímu soudu vyplynulo, že dne 7. 1. 2004 proběhlo „jednání k řešení dalšího postupu prací“ na stavbě „Úprava vodního toku Štěpánka v k. ú. Kravaře“, za přítomnosti žalobce, jakožto zhotovitele stavby, a dvou pracovníků Zemědělské vodohospodářské správy (investora). V zápisu se dále uvádí, že (citace včetně nesprávné interpunkce): „K dnešnímu dni bylo provedeno vyčištění koryta toku Štěpánka v úseku km 7,000 – 7,787. Odtěžený výkopek byl uložen na pozemky podél pravého břehu vodního toku. Vzhledem k tomu, že se jedná o úsek v chráněném území bude další postup likvidace nánosů (odvoz na skládku nebo rozproštění na okolní pozemky) projednán se zástupcem Krajského úřadu MS kraje – odbor životního prostředí a zemědělství.“

Domnívá-li se stěžovatel, že zmíněný list č. 5895947 stavebního deníku je důkazem, že dobrá víra mohla být u žalobce přítomna pouze po část doby, po kterou protiprávní jednání trvalo, nelze mu v takto kategorickém závěru dát za pravdu. Pouhá informace o tom, že způsob provádění prací ve zvláště chráněném území musí být konzultován se zástupcem Krajského úřadu Moravskoslezského kraje – odboru životního prostředí a zemědělství, mohla pro žalobce jen stěží představovat indicii o protiprávnosti jeho dosavadního postupu, a nemůže být proto vykládána jako zřetelná informace o tom, že stavební úřad vydal stavební povolení, aniž by vyčkal rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, tedy Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (nikoli obecního či městského úřadu, jak se domníval žalobce).

K problematice období, po které mohla dobrá víra žalobce existovat, lze upozornit, že správní spis obsahuje například i kopii jiného listu stavebního deníku (č. 5895964) se zápisem

pokračování

investora ze dne 19. 4. 2004 tohoto znění (opět včetně nesprávné interpunkce a s původním zvýrazněním textu versálkami): „*Na základě ,ROZHODNUTÍ – zn. 9/OP/2976/04/Kot, ze dne 14. 4. 2004‘, které vydala ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – OBLASTNÍ INSPEKTORÁT OSTRAVA – ODDĚLENÍ OCHRANY PŘÍRODY, Valchařská 15. 702 00 Ostrava ZASTAVUJEME činnost – realizaci stavby vodního díla „Úprava toku Štěpánka v katastrálním území Kravaře“, která je prováděna na základě rozhodnutí Městského úřadu Kravaře, odboru životního prostředí ze dne 9. 9. 2003 č. j. ŽP-3766/2003-Es-231.2, kterým bylo vydáno stavební povolení k výše uvedené stavbě. Činnost zastavujeme dnem 29. 4. 2004.“. Nelze vyloučit, že až právě uvedený den může být považován za okamžik, kdy si již žalobce musel být (s jistotou nebo alespoň s pravděpodobností jistotě se blížící) vědom toho, že jeho činnost, jakkoli prováděná v souladu se stavebním povolením, koliduje se zájmem na environmentální ochraně dané lokality.*

I přes shora uvedené skutečnosti nicméně Nejvyšší správní soud pochybení městského soudu při užití moderačního oprávnění nalezl, byť v poněkud jiné rovině než je namítáno stěžovatelem. Pojímá-li totiž městský soud bod 9 územního rozhodnutí (v němž se uvádí, že „*[k]e kácení dřevin a likvidaci vzkroslé zeleně, bude ke stavebnímu povolení vydáno MěÚ Kravaře – odborem životního prostředí závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve věci zásahu do VKP vodního toku Štěpánka*“) jako skutečnost, která má dokazovat dobrou víru žalobce o tom, že stavební povolení kryje nejen výjimky a souhlasy k provádění činností na území přírodní rezervace a jejího ochranného pásma, ale i povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., pak Nejvyšší správní soud dospívá k závěru opačnému a má za to, že citovaný bod 9 územního rozhodnutí naopak jasně a bez dalších pochybností adresátů informuje, že stavebním povolením nemůže být nahrazeno povolení ke kácení dřevin, i kdyby s ním bylo při provádění stavby výslovně kalkulováno.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti opětovně připomíná závěry předcházejícího rozsudku ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 - 98, v němž (s odkazem na rozsudek ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 5 As 77/2006) uvedl, že stavební povolení nemůže nahradit žádný ze správních aktů vydávaných na úseku environmentální ochrany, a v návaznosti na to vyslovil, že stavební povolení mělo být v souzené věci vydáno teprve poté, co byly tyto potřebné výjimky a souhlasy opatřeny jakožto samostatně vydávané správní akty. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že i povolení ke kácení dřevin je předmětem samostatného správního řízení, zahajovaného k žádosti vlastníka pozemku či nájemce pozemku se souhlasem vlastníka, nicméně stavební povolení a rozhodnutí o žádosti o povolení kácení dřevin se vzájemně nijak nepodmiňují a na sobě závislé nejsou. Nad rámec těchto stále platných závěrů zdejší soud doplňuje, že povolení ke kácení dřevin se vydává bez přímé vazby na charakter daného území a při rozhodování se v zorném poli příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny ocitají kritéria jiná, uvedená v § 8 zákona č. 114/1992 Sb., čemuž nasvědčuje také obecně formulovaná textace § 7 odst. 1 tohoto zákona: „*Dřeviny jsou chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (§ 46 a 48) nebo ochrana podle zvláštních předpisů.*“ Naposledy citované ustanovení tak nutně směřuje k výkladu, že o povolení ke kácení dřevin je nutno (až na výjimky uvedené v § 8 odst. 2 až 4 zákona č. 114/1992 Sb.) žádat bez ohledu na to, zda se daná dřevina nachází na zvláště chráněném území (§ 14 zákona č. 114/1992 Sb.), či na území jiném. Ostatně, právě upozornění, kterého se investoru a potažmo žalobci dostalo v bodu 9 územního rozhodnutí (jmenovitě předložka „*ke*“, užitá ve slovním spojení „*ke stavebnímu povolení*“, naznačující, že zmíněné „*stanovisko*“ ke kácení dřevin bude existovat vedle stavebního povolení), povážlivě oslabuje existenci městským soudem dovozeného přesvědčení žalobce o tom, co vše v sobě může stavební povolení pojmout. Bez povšimnutí nemůže zůstat ani fakt, že ke kácení dřevin došlo již v říjnu roku 2003 a v odstraňování porostů se pokračovalo i poté, co investor v listopadu roku 2003 podal žádost o souhlas se zásahem do významného krajinného prvku, o níž se (mylně) domníval, že je současně oznámením ve smyslu § 8 odst. 2 zákona

č. 114/1992 Sb. (viz strana pět odstavců první žaloby). I tato okolnost tedy poněkud podrývá městským soudem uznanou dobrou víru žalobce, že stavební povolení v sobě zahrnovalo též oprávnění ke kácení dřevin.

S přihlédnutím k výše uvedenému tedy nezbyvá než konstatovat, že městskému soudu Nejvyšší správní soud nevytýká, že při moderaci uložené pokuty dovedl a zohlednil žalobcovu nesprávnou domněnku, že zájmy na zvláštní územní environmentální ochraně byly náležitě reflektovány již ve stavebním povolení, neboť jeho vydání by nebylo (nemělo být) myslitelné bez předchozího vydání příslušných výjimek a souhlasů s činnostmi ve zvláště chráněném území. Lze připustit, že by bylo nepřiměřeně tvrdé, aby poněkud komplikovaná konstrukce právní úpravy výjimek a souhlasů s činnostmi ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu, spolu s pochybením příslušného správního orgánu (Městského úřadu Kravaře), šly plně k tíži subjektu, který ani nebyl v pozici účastníka daných správních řízení a který proto spoléhal na to, že adresát příslušných správních aktů (tj. investor) by jejich případné nedostatky odhalil a usiloval by o jejich nápravu. Nesprávného právního posouzení věci se však krajský soud dopustil tím, že obdobnou logiku v počínání žalobce bez dalšího plně vztáhl i k absenci povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 téhož zákona, a na jejím základě dovedl dobrou víru žalobce, že stavební povolení v sobě zahrnovalo také povolení k této činnosti. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. předpokládaný povolovací mechanismus je stanoven zcela srozumitelně a má být znám každému, kdo z titulu svého podnikatelského oprávnění provádí činnost, při níž mohou být z její povahy ohroženy zájmy tímto ustanovením chráněné; pokud tomu tak není, nemůže se neznalostí příslušné právní úpravy dovolávat jako okolnosti vylučující delikt ní odpovědnost, ani jako okolnosti polehčující, neboť povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývá právě z povahy jím vykonávané činnosti.

Žalobcem tvrzená (a městským soudem akceptovaná) dobrá víra, že stavební povolení reflektuje environmentální zájmy, se tak z povahy věci může upínat pouze k udělení výjimek a souhlasů s prováděním stavby ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu, tedy na skutky, které byly popsány v bodech 1. a 2. výroku rozhodnutí ČIŽP, nikoli ale již k jednání, které bylo popsáno v bodu 3. výroku (tedy k neoprávněnému vykácení 93 ks stromů a 3690 m² keřů). Naposledy uvedený skutek byl kvalifikován jako správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. c), v návaznosti na § 7 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., a byl postížen pokutou ve výši 75 000 Kč. Jestliže tedy městský soud celkovou pokutu snížil z částky 170 000 Kč na částku 1000 Kč, evidentně moderoval pokutu i v té části, která byla uložena za posledně zmíněný správní delikt; pro takový postup však, z důvodů výše vyložených, nebyl dán prostor.

Jelikož městský soud při užití svého moderačního oprávnění nedostatečně, respektive nesprávně posoudil rozsah akceptovatelné dobré víry žalobce v existenci všech veřejnoprávních podmínek pro provádění stavebních prací, je nutné přisvědčit námitce, že jím vydaný rozsudek trpí nezákonností pro nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než tento rozsudek zrušit a věc městskému soudu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším průběhu řízení se městský soud podrobně zaměří na co nejpřesnější určení doby, po kterou mohla být u žalobce reálně přítomna dobrá víra, že vydání stavebního povolení, na základě něhož předmětnou stavbu realizuje, předcházelo přijetí potřebných výjimek a souhlasů k činnostem ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu (nabízí se zde vycházet zejména z obsahu stavebního deníku v jeho celkovém kontextu). Bude-li městský soud i poté, co postaví toto období najisto, i nadále zvažovat využití svého moderačního oprávnění

pokračování

podle § 78 odst. 2 s. ř. s., zohlední fakt, že možnost snížení sankce je limitována nejen skutečnou dobou, po kterou mohl žalobce v dobré víře být, ale též přítomností jiného sankcionovaného skutku, který žalobcova dobrá víra z povahy věci pokrývat nemohla. Tento právní názor je pro městský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první 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 24. července 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu