



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **DINERO INVEST, s. r. o.**, se sídlem Litovelská 1340/2c, Olomouc, zastoupen JUDr. Karlem Vítkem, advokátem se sídlem Dobrovského 1157/25, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2017, č. j. 11 A 86/2015 - 34,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 22. 10. 2014, č. j. ČÍŽP/49/OOP/SR01/1404582.013/14/VHP byla žalobci uložena dle § 88 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) pokuta ve výši 50 000 Kč společně s povinností uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Pokuta byla uložena za spáchání správního deliktu - neprovedení náhradní výsadby 2 875 ks keřů dle § 9 odst. 1 ZOPK. Povinnost výsadby byla žalobci uložena rozhodnutím Magistrátu města Ostravy, Odboru ochrany životního prostředí (dále jen „magistrát“) ze dne 28. 12. 2009, č. j. SMO/093951/09/OŽP/ST do dvou let od nabytí právní moci, tj. do 30. 12. 2011. Důvodem předchozího kácení dřevin byla úprava terénu pro realizaci stavby fotovoltaické elektrárny Radvanice.

[2] Prvostupňový správní orgán v rámci své kontrolní činnosti na předmětných pozemcích dne 17. 3. 2014 zjistil, že náhradní výsadba nebyla ani z části splněna. Při kontrole žalobce argumentoval tím, že povinnost náhradní výsadby má nový vlastník pozemků (společnost KSS Energy s. r. o.), neboť žalobce jí pozemky prodal kupní smlouvou ze dne 31. 3. 2010. Navíc byla na tuto společnost převedena práva a povinnosti související s realizací stavby fotovoltaické elektrárny Radvanice kupní smlouvou uzavřenou se společností HOPR GROUP a. s. dne 1. 4. 2010. Předmětem převodu dle čl. II této kupní smlouvy ze dne 1. 4. 2010 bylo vlastnické právo k projektové dokumentaci a dendrologickému průzkumu, včetně práv a povinností

souvisejících a vyplývajících z veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby č. 108/2009 (dále jen „veřejnoprávní smlouva“), kterou předtím společnost HOPR GROUP a. s. uzavřela se Statutárním městem Ostrava. Ve čl. VI. bodu 23 veřejnoprávní smlouvy je stanoveno, že budou dodrženy podmínky závazných stanovisek, posudků a vyjádření dotčených orgánů a mimo jiné je citováno předmětné rozhodnutí magistrátu. Proto byl právní nástupce žalobce povinen provést náhradní výsadbu namísto žalobce.

[3] Při místním ohledání dne 25. 7. 2014 prvostupňový správní orgán zjistil, že bylo vysazeno pouze 160 ks keřů. V návaznosti na toto zjištění žalobce navrhl výslech svědka, a to statutárního zástupce společnosti KSS Energy s. r. o. za účelem zjištění, zda a kdy byla provedena náhradní výsadba. Prvostupňový správní orgán uvedené společnosti zaslal žádost o sdělení informací, v níž požadoval sdělení těchto údajů a předložení dokladů. Sdělením ze dne 15. 9. 2014 KSS Energy s. r. o. uvedla, že zasadila 300 kusů keřů „*Ligustrum vulgare*“ v rámci rekultivace a ochrany před invazivní křídlatkou na části pozemku, na němž měla být náhradní výsadba provedena, což doložila objednávkou sazenic a prací, předávacím protokolem a fakturou. Následně byli účastníci řízení (účastníkem bylo také Statutární město Ostrava) vyzváni k seznámení se s podklady prvostupňového rozhodnutí a byla jim dána možnost vyjádření ve lhůtě 8 dnů od doručení výzvy. Žalobce telefonicky požádal o zaslání sdělení společnosti KSS Energy s. r. o., ve lhůtě se k podkladům však nevyjádřil.

[4] Žalobce podal odvolání, v němž požadoval výslech svědka, místo toho byla společnost KSS Energy pouze obeslána žádostí o poskytnutí informace. Dále zopakoval, že povinnost náhradní výsadby stíhá nového vlastníka pozemku. Rozhodnutí magistrátu je totiž rozhodnutím s účinky *in rem* (k věci, tj. k pozemku), nikoliv *in personam* (k účastníkovi samotnému). Za stav pozemku odpovídá vlastník, nikoliv žalobce, nadto byla část náhradní výsadby provedena.

[5] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 3. 3. 2015, č. j. 293/580/15, 11999/ENV, sp. zn. 000372/A-10 odvolacím námitkám nevyhověl, upřesnil časové určení spáchání deliktu ve výroku a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Důkaz listinou prostřednictvím odpovědi společnosti KSS Energy s. r. o. na žádost o poskytnutí informací může mít stejnou vypovídací hodnotu jako svědecká výpověď. Samotná žádost byla formulována na poskytnutí těch informací, které žalobce požadoval zjistit svědeckou výpovědí. S odpovědí na žádost byl žalobce seznámen, přičemž neuvedl jedinou námitku, kterou by rozporoval její obsah a ani se nijak nevyjádřil k podkladům rozhodnutí, byť k tomu měl možnost. Žádná újma žalobci v důsledku neprovedení svědecké výpovědi nevznikla. Správní orgán není povinen zjišťovat spolehlivě úplný stav věci, postačí, pokud zjistí tolik informací, kolik je nezbytně třeba ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 správního řádu. Při stanovení výše pokuty byly zohledněny všechny podstatné okolnosti. Společnost KSS Energy s. r. o. sice provedla výsadbu keřů (v nepoměrně menším rozsahu), avšak pouze jako opatření v rámci rekultivace a ochrany před invazivní křídlatkou. Sankce ve výši 5 % horní hranice sazby proto není nepřiměřená, má především preventivní a výchovný charakter.

[6] Žalobce (dále také „stěžovatel“) podal k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu společně s žádostí o snížení výše sankce dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V žalobě namítal zcela shodné námitky jako v podaném odvolání. Městský soud námitkám žalobce nepřisvědčil. Správní orgány nejsou dle § 52 správního řádu vázány návrhy účastníků na provedení konkrétních důkazů, avšak mají povinnost provést jen takové důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně vypořádal s tím, z jakého důvodu svědeckou výpověď neprovedl. Kolaudační souhlas a protokol ze závěrečné prohlídky nemají souvislost s povinností žalobce provést náhradní výsadbu dle rozhodnutí magistrátu. Dle § 9

pokračování

odst. 1 ZOPK může být povinnost náhradní výsadby uložena pouze žadateli o povolení ke kácení dřevin, a proto jde o rozhodnutí s účinky „*in personam*“. Argumentace stěžovatele, že povinnost náhradní výsadby má nový vlastník pozemku, by znamenala, že každý žadatel o povolení ke kácení dřevin by se mohl povinnosti náhradní výsadby vyhnout tím, že by pozemek převedl na jiného, což je nepřípustné. Pokud u žalobce došlo ke změně podmínek pro splnění povinnosti náhradní výsadby, měl podat dle § 84 odst. 1 písm. a) ZOPK návrh na změnu rozhodnutí magistrátu, což by mělo zásadní vliv na jeho odpovědnost. Žalobce však takovou žádost nepodal a ani to netvrdí. Výše sankce není nepřiměřeně vysoká, neboť je uložena při dolní hranici zákonné sazby. Žalovaný veškeré okolnosti pro její uložení řádně zhodnotil. Žádost o snížení uložené pokuty soudem žalobce nijak neodůvodnil, a proto jí nebylo vyhověno.

II.

[7] Včas podanou kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku městského soudu z důvodů, jež lze podřadit pod důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí shodné námitky jako v podané žalobě a odvolání. Předně nesouhlasí s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí magistrátu je pro něj závazné (s účinky „*in personam*“), neboť již není vlastníkem pozemku, na kterém mu byla uložena povinnost náhradní výsadby dle § 9 odst. 1 ZOPK. Předmětný pozemek prodal společnost KSS Energy s. r. o., na kterou zároveň byla převedena práva a povinnosti vyplývající z veřejnoprávní smlouvy včetně povinnosti náhradní výsadby. Nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav neprovedením výslechu svědka – statutárního zástupce společnosti KSS Energy s. r. o. Výše sankce je nepřiměřeně vysoká, protože nebyly zohledněny polehčující okolnosti na straně stěžovatele (špatný stav pozemku, částečně provedení náhradní výsadby). Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný ve vypořádání jeho žádosti o upuštění od uložené sankce nebo o její snížení v zákonné výši soudem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Městský soud uzavřel, že stěžovatel neuvedl žádný důvod, a proto nelze dovodit splnění zákonem stanovených podmínek pro snížení pokuty. Přitom v bodě V. žaloby se uvádí, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká s ohledem na míru závažnosti protiprávního jednání i na újmu způsobenou přírodě a krajině, a to s ohledem na všechny okolnosti případu v tomto bodě žaloby uvedené.

III.

[8] Žalovaný trvá na zákonnosti i věcné správnosti svého rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zcela se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. K jednotlivým kasačním námitkám opakuje své stanovisko tak, jak již učinil v rozhodnutí o odvolání. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejprve k námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu v otázce moderace výše uložené sankce dle § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel v petitu žaloby navrhl zrušení správních rozhodnutí a vedle toho soud požádal o snížení uložené sankce nebo o upuštění od jejího uložení. Z obsahu žaloby je patrné, že žalobní argumentace se vztahuje pouze ke zrušení správních rozhodnutí. Samotnou žalobu totiž uvedl tak, že se jí domáhá zrušení

správních rozhodnutí a dále plynule navazuje v jednotlivých žalobních bodech uvedením důvodů, pro které by mu mělo být vyhověno, včetně nepřiměřenosti výše uložené sankce v bodě V. žaloby. Z ničeho však neplyne, že by se tato část žaloby měla vztahovat k žádosti o moderaci výše sankce a ani ze samotné části V. nevyplývá, že se jí domáhá nejen zrušení správních rozhodnutí, ale i moderace sankce. Namítá totiž nepřiměřenou výši pokuty, nikoli splnění podmínek pro její moderaci. Neobstojí proto kasační námitka, že otázka splnění podmínek moderace uložené pokuty měla být posouzena s ohledem na obsah ostatních částí podané žaloby. Nelze proto městskému soudu vytýkat poukaz na obecnost argumentace žalobce k této dílčí souvislosti a závěr, že pokuta byla uložena při spodní hranici zákonné sazby.

[12] Stěžovatel zpochybňoval právní názor městského soudu, že rozhodnutí magistrátu je pro něj závazné (s účinky „*in personam*“). Má za to, že povinnost náhradní výsadby přešla na nového vlastníka pozemku. Tato námitka není důvodná.

[13] Podle § 9 odst. 1 ZOPK může orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let. Z textu rozhodné právní úpravy je zřejmé, že povinnost náhradní výsadby je ukládána konkrétnímu žadateli a je svázána s konkrétním povolením kácení dřevin ve specifikovaném rozsahu, které je vydáno k žádosti konkrétního žadatele (shodně Vomáčka, Knotek, Konečná, Hanák, Dienstbier, Průchová, Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání, 2017, s. 111 - 114). Je to žadatel, komu svědčí kompenzační povinnost v souvislosti s ekologickou újmou vzniklou v důsledku jemu povolené činnosti. Obdobně je konstruována eventuelní povinnost odvodu pro případy, kdy není povinnost náhradní výsadby uložena. Podle § 9 odst. 3 věta první a druhá pokud orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby podle odstavce 1, je ten, kdo kácí dřeviny z důvodů výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Ten, kdo kácel dřeviny protiprávně, je povinen zaplatit odvod do Státního fondu životního prostředí České republiky.

[14] Je tedy zřejmé, že povinnost k náhradní výsadbě, popř. k úhradě odvodu je spojena se subjektem, kterému bylo povoleno kácení, popř. který tak učinil bez povolení. Nelze dovodit, že předmětná veřejnoprávní povinnost představuje veřejnoprávní břemeno, zatěžující pozemek, na kterém se dřeviny nacházejí, bez ohledu na to, komu byla předtím kácení povoleno. Při úvaze, zda lze kácení povolit či nikoli, totiž hraje roli i to, komu je taková činnost povolována a jak bude tento subjekt schopen následně eliminovat negativní důsledky kácení dřevin. Případným je proto argument městského soudu nepřipouštějící ponechat zcela na libovůli adresáta veřejnoprávní povinnosti, zda tuto povinnost splní, či se jí případně zbaví zcizením nemovitosti.

[15] K zajištění efektivity přijatého opatření v podobě zajištění náhradní výsadby je proto třeba, při vědomí primární odpovědnosti toho, komu byla tato povinnost uložena, případně využít postupu podle § 84 ZOPK. V řízení o změně či příp. zrušení vydaného rozhodnutí je znovu otevřen procesní prostor k případnému novému posouzení, zda aktuální poměry nadále odůvodňují setrvat na předtím uložené povinnosti, či zda by bylo případně účelnější touto povinností zatížit jiný subjekt, vždy však se zřetelem k požadavku minimalizace negativních důsledků kácení dřevin.

[16] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že povinnost náhradní výsadby dle § 9 odst. 1 ZOPK je „*samostatnou povinností žadatele o povolení ke kácení dřevin, kterou orgán ochrany přírody může uložit za účelem kompenzace ekologické újmy*“ (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013 - 45). Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl žadatelem o kácení dřevin, které mu

pokračování

bylo rozhodnutím magistrátu povoleno spolu s uložením povinnosti náhradní výsadby, uvedený závěr na něj plně dopadá. Zákonné možnosti změny rozhodnutí předvídané v § 84 odst. 1 písm. a) ZOPK na žádost nevyužil, na svoji povinnost nic nesplnil, a proto je uložení sankce pouze zákonným důsledkem předchozího nesplnění zákonné povinnosti.

[17] Jelikož povinnost náhradní výsadby byla uložena výhradně žalobci, nelze tvrdit, že došlo v souvislosti se soukromoprávním převodem pozemku k přenesení odpovědnosti za její splnění na jiný subjekt. Argumentace veřejnoprávní smlouvou je v tomto směru nepřipadná. Veřejnoprávní smlouva, kterou uzavřela společnost HOPR GROUP a. s. se Statutárním městem Ostrava sice rozhodnutí magistrátu zmiňovala, avšak toliko v souvislosti s jejím předmětem, kterým bylo provedení stavby fotovoltaické elektrárny Radvanice. Uvedené společnosti tímto rozhodnutím žádná povinnost stanovena nebyla, a proto ji ani nemohla kupní smlouvou ze dne 1. 4. 2010 převést na KSS Energy s. r. o. V kolaudačním souhlasu, kterým bylo posledně jmenované společnosti povoleno užívání stavby, a v protokolu ze závěrečné prohlídky stavby by jí povinnost provedení náhradní výsadby být platně stanovena ani nemohla, protože jde o povinnost uloženou v jiném řízení (řízení o povolení kácení dřevin) vedeném s jiným účastníkem (stěžovatelem). Kasační soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovateli nezanikla právní povinnost předtím uložená správním rozhodnutím jenom proto, že v mezidobí převedl předmětný pozemek na jiný subjekt.

[18] Nedůvodnou je rovněž námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť správní orgány neprovedly důkaz svědeckou výpovědí statutárního zástupce společnosti KSS Energy s. r. o. Stěžovatel navrhl výslech svědka, správní orgány však nejsou dle § 52 správního řádu vázány návrhy účastníků na provedení konkrétního důkazu. Stěžovatelem navrhovaný svědek byl obeslán žádostí o informace, které sám stěžovatel navrhoval prokázat. Z odpovědi jasně vyplynulo, že náhradní výsadbu stěžovatel neprovedl. Uvedené zjištění nijak nerozporoval, pouze odkazoval na nástupnictví společnosti KSS Energy, která však provedla nepoměrně menší výsadbu za jiným účelem (ochrana před invazivní krídlatkou). Rozhodně z jejího vyjádření nelze dovodit, že se k povinnosti stěžovatele jakkoliv hlásí a že by ji za něj plnila.

[19] Veškeré okolnosti, které vyšly najevo, byly řádně zohledněny při rozhodování o výši udělené sankce, kterou kasační soud neshledává nepřiměřenou. Stěžovateli byla uložena sankce při její spodní hranici. Zhoršený stav pozemku, stejně jako to, že na něm byla provedena dílčí nesouvisející výsadba, nelze považovat za důvod zániku odpovědnosti stěžovatele za jeho delikt.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu