



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **město Klatovy**
sídlem náměstí Míru 62, Klatovy

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, č. j. MZP/2019/520/186

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, č. j. MZP/2019/520/186, jakož i rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň ze dne 14. 12. 2018, č. j. ČIŽP/43/2018/7881, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou postoupenou zdejšímu soudu Krajským soudem v Plzni domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „**ČIŽP**“) ze dne 14. 12. 2018, č. j. ČIŽP/43/2018/7881 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**ZOPK**“), který měl žalobce spáchat tím, že ve druhém čtvrtletí roku 2018 realizoval prostřednictvím dalšího subjektu v městském parku v Klatovech lanové centrum tak, že jeho části uchytil šrouby do kmenů 11 vzrostlých živých stromů, čímž porušil § 7 odst. 1 a 2 ZOPK. Za to mu byla podle § 88 odst. 3 písm. a) ZOPK uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost k náhradě nákladů řízení.

3. K uložení pokuty došlo na základě zjištění učiněných během kontroly na místě dne 27. 6. 2018, v rámci které bylo zjištěno navrtání 11 stromů a přichycení šroubů za účelem uchycení osmiúhelníkových plošin („domků na stromech“). Do každého stromu bylo vyvrtáno 16 otvorů a v jednom případě ještě jedna sada otvorů při nevydařeném pokusu o ukotvení plošiny; bylo zjištěno, že lanové centrum buduje žalobce prostřednictvím společnosti Project Outdoor s.r.o., IČO: 26797631 (dále jen „**Project Outdoor**“) s tím, že práce provádí právě společnost Project Outdoor. Ve věci byla též předložena projektová dokumentace lanového parku, závazné stanovisko k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku a koordinované závazné stanovisko. ČÍŽP si taktéž následně vyžádala vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „**AOPK**“) k míře zásahu dřevin způsobeného instalací lanového centra.
4. ČÍŽP ve věci dne 2. 10. 2018 vydala příkaz, ve kterém rozhodla shodně, jak je uvedeno výše. Žalobce podal proti příkazu odpor a následně v pokračujícím řízení ČÍŽP předložil vyjádření ke stavu stromů Ing. P. R., jednatele společnosti BAOBAB péče o zeleň s.r.o. ze dne 4. 9. 2018 a znalecký posudek Ing. J. S., dle znalecké pečeti znalce v oboru ekonomika, odvětví ceny a odhady se specializací oceňování trvalé zeleně a škod na ní způsobených, který byl objednáán společností Project Outdoor. Na základě všech uvedených podkladů poté ČÍŽP vydala prvostupňové rozhodnutí, proti kterému podal žalobce odvolání, v němž vznesl v zásadě totožné námitky, jako poté v žalobě.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

5. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a obsah odvolacích námitek. V první řadě pak konstatoval, že žalobce svými tvrzeními nezpochybnuje, že k zásahu do předmětných dřevin, jak zapovídá § 7 odst. 1 ZOPK, došlo. Žalovaný zdůraznil, že žalobce je investor a zadavatel stavby lanového centra, a tedy iniciátor škodlivé činnosti. Bez jeho jednání, spočívajícího v opatření stavebního povolení, zadání realizačních prací a finančního hrazení celé stavby lanového centra by k poškození dřevin nedošlo – žalobce je tak spolupachatelem ve smyslu § 11 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti a přestupky a řízení o nich, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“). Žalovaný dále dodal, že předpoklad, že se poškozené dřeviny se škodlivým zásahem vyrovnají, nezbavuje žalobce odpovědnosti za porušení § 7 odst. 1 ZOPK.
6. Podle žalovaného ČÍŽP náležitě zhodnotila všechny podklady a okolnosti případu, a to i ve vztahu k výši pokuty, jež byla stanovena při dolní hranici zákonné sazby. Ke znaleckému posudku a vyjádření Ing. R. pak žalovaný uvedl, že tyto podklady samy konstatují poškození dřevin a nijak neprokazují, že by poškození bylo nevýznamné pro jejich další růst a vývoj. Předpoklad dalšího vývoje poškozených dřevin popsany v těchto podkladech pak podle žalovaného nemá vliv na význam a závažnost projednávaného přestupku.
7. Žalovaný uzavřel, že porušení zákona obcházením smyslu a účelu jeho ustanovení je vždy nežádoucí, přičemž fakt, že lanové centrum bylo budováno jako volnočasová aktivita pro obyvatele, ČÍŽP hodnotila jako polehčující okolnost, tvorbu přívětivého městského prostředí ale nelze realizovat na úkor veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny.

III. Obsah žaloby

8. Žalobce v podané žalobě nejprve stručně shrnul dosavadní průběh správního řízení a závěry jak prvostupňového, tak napadeného rozhodnutí. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítl, že ačkoli k zásahu do dotčených stromů došlo, nejednalo se o zásah nedovolený. Žalobce poukázal na § 2 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**vyhláška č. 189/2013**“), která nedovolené zásahy definuje. Podle názoru žalobce se ve smyslu této vyhlášky jednalo o zásah zcela nepodstatný pro další vývoj a růst stromů, nenaplnující znaky trvalého nebo podstatného snížení jejich ekologických nebo

společenských funkcí. Vlastní narušení se nachází na ploše maximálně 5 % obvodu kmene a nemá vliv na životní funkce stromů. To vyplývá i z předloženého znaleckého posudku a vyjádření Ing. R.. Argument, že dřeviny bude nutné dále kontrolovat, nepovažuje žalobce za relevantní, neboť kontrola a údržba probíhá soustavně a týká se všech dřevin v jeho vlastnictví. Cílem žalobce bylo zlepšení společenské funkce těchto stromů se snahou o vyšší kvalitu trávení volného času v městském parku Mercadinovy sady, tak aby bylo docíleno vzájemného působení mezi přírodou a lidmi.

9. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce namítl, že skutková podstata přestupku podle § 88 odst. písm. c) ZOPK je spojena s absencí povolení, přičemž žalobce měl pro realizaci stavby veškerá povolení, vč. souhlasného závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody a k poškození dřevin tak nedošlo bez povolení.
10. V rámci námitek **třetího žalobního bodu** pak žalobce uvedl, že nebyl vlastním realizátorem zásahů do dřevin a poukázal na to, že Project Outdoor za spáchání tétož přestupku již uhradil pokutu 50 000 Kč na základě příkazu ze dne 2. 10. 2018. Žalobce zdůraznil, že podle vlastního sdělení (metodiky) žalovaného k ukládání pokut podle § 87 a 88 ZOPK se uvádí, že organizátorství, návod, pomoc nebo příprava či pokus o delikt nejsou sankcionovány, jako je tomu v trestním právu. Dohodne-li se tak vlastník na provedení nedovolené činnosti s jinou osobou, že pro něj např. kácení provede (smluvní vztah na základě obchodního zákoníku), měl by být pokutován ten, kdo kácení uskutečnil. To se podle žalobce objevuje i v komentářové literatuře k ZOPK. Uvedený výklad pak potvrzuje i současná právní úprava, která podle § 13 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky umožňuje potrestání organizátora, návodce či pomocníka, pouze pokud tak stanoví zákon. Bez výslovného zákonného ustanovení nelze jako přestupek posoudit jednání mající znak organizátorství či návodu, jako je tomu v projednávaném případě. Žalobce k tomu dodal, že se nemohlo jednat ani o spolupachatelství, neboť se nejednalo o společné jednání.
11. Pod **čtvrtým žalobním bodem** žalobce upozornil na ošetření dřevin štěpařským voskem z důvodu zlepšení předpokládaného stavu, tedy z důvodu zmírnění už tak malého rozsahu poškození dřevin. Odmítl, že by v tomto případě šlo o protimluv, jak je uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí; jednalo se o zdůraznění posílení přirozené obrany dřevin.
12. V dalším **(pátém) žalobním bodě** pak žalobce namítal, že správní orgány přijaly jako podklad pouze odborné posouzení AOPK, zatímco závěry obsažené ve znaleckém posudku a ve vyjádření Ing. R., potažmo i stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody v rámci stavebního řízení, byly zcela opomenuty. Žalobce, který měl k dispozici kladné stanovisko orgánu ochrany přírody, tak neměl důvod pochybovat o souladu svého postupu při stavbě lanového centra s požadavky na ochranu dřevin. Žalobce zde také odmítl záměr jakkoli obcházet ZOPK.
13. Konečně pod **šestým žalobním bodem** žalobce brojil proti nedostatečně zdůvodněné a nepřiměřené výši pokuty, a to zejména s ohledem na to, že měl před realizací záměru k dispozici stanovisko orgánu ochrany přírody.
14. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené a prvostupňové rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl názor žalobce předestřený pod **prvým žalobním bodem**, že se jednalo jen o nepodstatný zásah, když i z obsahu znaleckého posudku podle něj vyplývá, že v součtu jde o poměrně významný atak. Rovněž Ing. R. ve svém vyjádření uvedl, že k poškození stromů došlo, byť dle jeho názoru nikoli zásadnímu. S ohledem na odborné vyjádření AOPK je pak žalobcem marginalizovaný zásah dřevin nutné považovat zejména v delší časové perspektivě prospívání zasažených dřevin za podstatný a tedy nedovolený, neboť tímto zásahem došlo k takovému poškození dřevin, které představuje ohrožení jejich vitality a stability. Žalobcem

odkazované podklady nejsou s tímto závěrem v rozporu. Akcentuje-li žalobce posílení společenské funkce dřevin, pak ty jsou za všech okolností živým organismem, přičemž jejich společenské funkce tuto skutečnost respektují. Zařazení doposud vitální dřeviny jako konstrukčního prvku nejenže žádnou originální společenskou funkci nepředstavuje, ale naopak výrazně oslabuje společenskou funkci dřeviny v rovině estetické, včetně funkce působení dřeviny na krajinný ráz a ráz urbanizovaného prostředí. Je to rovněž krajně nešťastné z hlediska environmentální výchovy, tedy v přístupu ke stromům jako k neživé věci.

16. K **druhému žalobnímu bodu** pak žalovaný uvedl, že prostým gramatickým výkladem § 88 odst. 1 písm. c) ZoPK a při zohlednění pravidel stran podmínek dovoleného poškozování a kácení dřevin rostoucích mimo les lze dojít k jednoznačnému interpretačnímu závěru o tom, že zde uvedené povolení se vztahuje pouze k ničení dřevin (jejich kácení ve smyslu § 8 ZoPK), nikoli k jejich poškozování, které samostatnému povolení nepodléhá – je omezeno zákonem a zmíněnou vyhláškou stanovenými kritérii akceptovatelnosti zásahu. Argument existencí závazného stanoviska je tedy zcela lichý, a to tím spíše, že se jedná o stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku Mercandinovy sady, nikoli o stanovisko či jakékoli povolení k zásahu do jeho jednotlivých složek.
17. Ve vztahu k odpovědnosti žalobce vedle vlastního zhotovitele prací (**třetí žalobní bod**) pak podle žalovaného skutečnost, že za poškození dřevin byl postižen i zhotovitel, nebrání potrestání žalobce. Žalobce byl autorem myšlenky vybudování lanového centra, opatřil si za tímto účelem projektovou dokumentaci a potřebná povolení, uzavřel veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení stavby, průběh stavby sám kontroloval a stavbu převzal. V případě absence iniciativy a kroků žalobce bezprostředně směřujících k výstavbě lanového centra by k poškození stromů popsáním způsobem nemohlo dojít a tedy bez jednání žalobce by škodlivý následek nenastal. Tím je dána příčinná souvislost mezi jednáním žalobce a trestněprávně významným následkem, přičemž byť žalobce sám stavební práce nevykonával, je za vzniklý protiprávní stav odpovědný vedle vykonavatele zásahu. Fakt, že aktuální právní úprava obsahuje pravidla ohledně účastenství při páchání přestupku a spolupachatelství, není s výše uvedenou úvahou v rozporu. Tato úprava představuje určité rozšíření trestněprávní odpovědnosti na subjekty, které svým jednáním nenaplní veškeré obligatorní znaky příslušné skutkové podstaty, ačkoli jejich jednání určitou intenzitou ke vzniku protiprávního následku vede. To však s ohledem na uvedené není případ právě posuzovaný. Je-li v obsahu napadeného rozhodnutí zmíněno spolupachatelství, jedná se o vyjádření nepřesné, neboť z obsahu rozhodnutí prvostupňového vyplývá, že žalobce jako spolupachatel trestán nebyl. K argumentaci žalobce ohledně trestání vykonavatele škodlivé činnosti pak žalovaný ještě dodal, že na rozdíl od zadavatele je odpovědnost vykonavatele pravidelně zřejmá. Nicméně odpovědnost zadavatele bude dána vždy tam, kde bude jeho jednání, s ohledem na jeho konkrétní formy, v příčinné souvislosti se zjištěným následkem. Možnost potrestání zadavatele (objednatele) tak bude plynout z konkrétních skutkových okolností každého jednotlivého případu, přičemž tuto možnost či nemožnost nelze zobecňovat. Ostatně dosavadní soudní judikatura uvedený přístup potvrzuje.
18. Závěrem pak ve vztahu k **pátému žalobnímu bodu** žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení bylo přihlédnuto ke všem relevantním podkladům včetně těch, které v řízení doložil žalobce. Ačkoli žalobce relativizuje odborné vyjádření AOPK jen jako subjektivní náhled na posuzovaný problém, nutno zdůraznit, že AOPK je odborný orgán v oblasti ochrany přírody a krajiny, který je nadán vysokou erudicí a zkušenostmi, přičemž jeho odborným vyjádřením lze přisuzovat značnou váhu. Rovněž ČIŽP je v rámci vlastní odbornosti schopna sama posoudit případnou nedovolenost zásahu, což vyplývá rovněž z jejího hodnocení jak vlastních zjištění, tak shromážděných podkladů. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
20. O žalobě soud rozhodl bez nařízení ústního jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili; pro rozhodnutí bez nařízení jednání byly ostatně splněny i podmínky § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
21. Jádrem sporu mezi účastníky řízení v předmětné věci je především naplnění znaků skutkové podstaty přestupku spočívající jednak v otázce vyhodnocení shromážděných podkladů a posouzení závažnosti zásahu do celkem 11 dřevin vyvrtáním a umístěním šroubů k uchycení prvků stavby lanového centra, dále v otázce významu faktu, že tato stavba byla řádně povolena a konečně v posouzení odpovědnosti žalobce jako zadavatele a nikoli realizátora vlastních stavebních prací. V případě prvních dvou otázek se soud ztotožnil s názorem žalovaného, v případě třetí pak jeho závěry vyhodnotil jako nedostatečné.
22. Pokud jde o prvou skupinu námitek soustředěných žalobcem pod **prvním** (a s tím souvisejícím **pátým**) **žalobním bodem**, soud v prvé řadě připomíná, že podle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les*. Předmětné ustanovení navazuje zejména na úpravu ochrany dřevin upravenou v § 7 ZOPK. Podle odstavce prvního tohoto ustanovení jsou dřeviny *chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (§ 46 a 48) nebo ochrana podle zvláštních předpisů*. Podle § 7 odst. 2 věta první ZOPK pak platí, že *péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování je povinností vlastníků*. Legální definici pojmu poškození nebo ničení dřevin obsahuje § 2 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013, podle něhož se nedovolenými zásahy do dřevin, které jsou v rozporu s požadavky na jejich ochranu, rozumí *zásahy vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření*. V souladu s § 2 odst. 2 téže vyhlášky se o nedovolený zásah nejedná, *pokud je prováděn za účelem zachování nebo zlepšení některé z funkcí dřeviny, v rámci péče o zvláště chráněný druh rostliny nebo živočicha anebo pokud je prováděn v souladu s plánem péče o zvláště chráněné území*.
23. Žalobce namítal, že v případě zásahu do předmětných vzrostlých stromů spojeného s umístěním prvků lanového centra nedošlo k podstatnému nebo trvalému snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí a odvolával se na obsah znaleckého posudku a vyjádření Ing. R. Jinými slovy tedy nezpochybňoval, že k zásahu do dřevin došlo, tvrdil jen, že šlo o zásah nepodstatný a bez trvalých následků pro funkce těchto dřevin. V tomto ohledu soud zdůrazňuje, že oba správní orgány se opíraly zejména o odborné posouzení AOPK ze dne 25. 7. 2018, podle kterého dospěla AOPK i na základě místního šetření k závěru, že navrtání 16 otvorů o hloubce i průměru cca 5 cm přímo do lýkové části stromů je nepřijatelným zásahem z důvodu estetického, výchovného, etického i společenského. Provedený zásah nesměruje ke stabilizaci dřeviny, ale naopak dřevinu celkově oslabuje jak z pohledu vitality, tak z pohledu zdravotního stavu; AOPK také zmínila, že zásah vyvolal riziko infekce. Takový zásah jen z důvodu instalace cizího prvku lze považovat za neakceptovatelný, podotkla také, že všechna místa zásahu jsou místy možného zlomu, selhání dřeviny a vyvolají vysoce energeticky náročný obranný proces. Strom je zde nadto podle AOPK vnímám a použit jen jako sloup, což je nepřijatelné i z morálního a výchovného hlediska. Provedený zásah označila AOPK jako trvalý a nevratný.

24. Soud vnímá toto vyjádření jako významný a objektivní podklad pro rozhodnutí správních orgánů v projednávané věci a připomíná, že AOPK je odbornou organizací na úseku ochrany přírody a krajiny (viz § 78 odst. 5 ZoPK), jejíž stanoviska a posudky nepochybně mají vysokou relevanci; soud v tomto ohledu podotýká, že AOPK je také znaleckým ústavem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 54/2014 - 36, bod 25). Správní orgány tak nepochybily, pokud z daného vyjádření ve svých závěrech vycházely a zásah dřevin vyhodnotily jako nedovolený ve smyslu § 2 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí, jež tvoří z pohledu soudního přezkumu jeden celek, je zřejmé, že správní orgány dovodily podstatné, resp. trvalé narušení dřevin. Dovodily, že poškození je významné pro jejich další dlouhodobý vývoj a zdravotní stav a že je nelze ponechat jejich původnímu určení – společenské funkci parkových dřevin – s tím, že stromy rovněž ztratily svou estetickou funkci. Podle názoru soudu tak předmětný zásah vyhodnotily ve smyslu citovaného ustanovení dostatečným způsobem, z něhož je zřejmé, v čem spatřují narušení jak ekologických, tak společenských funkcí dřevin. Soud k tomu dodává, že rozsah a intenzita zásahu v podobě navrtání a instalace celkem 16 ks šroubů na každý jednotlivý strom jsou zřejmé i z obrazových záznamů zachycených v průběhu kontroly a obsažených ve správním spise na nosiči DVD-R. Z této fotodokumentace vyplývá, že došlo k relativně robustnímu zavrtání nosné konstrukce v podobě rozmístění vždy čtyř šroubů-úchytnů rovnoměrně po celém obvodu kmene.
25. Co se týče znaleckého posudku a vyjádření Ing. R., na něž poukazoval žalobce, soud zdůrazňuje, že k oběma těmto podkladům se správní orgány ve svých závěrech vyjádřily; není tak pravdou, že by je zcela opomenuly, jak namítá žalobce. Soud v tomto směru pro stručnost odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí a dodává, že ani on nepovažuje tyto podklady za způsobilé zpochybnit závěry správních orgánů. V prvé řadě lze poukázat na to, že oba posudky připouští, že k poškození dřevin došlo, jakkoli to nemělo podle jejich závěrů podstatný vliv na zdravotní a provozně bezpečnostní stav dřevin. Oba posudky se přitom navzájem liší v hodnocení intenzity zásahu, kdy Ing. R. hovoří jen o malém a lokálním poškození, podle znalce S. se naopak v součtu jedná o poměrně významný atak, přičemž znalec připouští, že zvláště u dřevin s menším průměrem (zde lípa a javor klen) je nutné reakci dřevin detailně sledovat. Z uvedeného tak nevyplývá, že by znalec hodnotil předmět zásah bez dalšího za zanedbatelný jako Ing. R. Kromě toho, že tyto posudky neodpovídají vyjádření AOPK, jakožto odborné instituce, lze tedy navíc najít rozpory i mezi nimi navzájem. V případě znaleckého posudku Ing. S. je pak nutné poukázat i na příslušný obor a odvětví jeho odbornosti, kterým jsou ekonomika, ceny a odhady, a nikoli obor/odvětví ochrana přírody. Ve znaleckém posudku se přitom znalec vůbec nevyjadřuje k ocenění dřevin či míře způsobené škody, ale vyhodnocuje zdravotní stav dřevin, vyjadřuje se k fyziologii stromů a zdravotnímu či bezpečnostnímu riziku. Konečně, i kdyby snad soud připustil relevanci obou posudků ve vztahu k dopadům zásahu na zdravotní stav a vitalitu dřevin, podle názoru soudu nemohou jejich závěry změnit niče na hodnocení správních orgánů ve vztahu ke snížení společenských funkcí těchto dřevin. Minimálně v rovině estetické, ale rovněž v rovině výchovné, k podstatnému a v zásadě trvalému narušení došlo – stromy již neslouží primárně jako parkové dřeviny, ale jako nosné sloupy výrazných konstrukcí „domků“ lanového centra.
26. Námitky soustředěné pod prvním a pátým žalobním bodem soud tedy nevyhodnotil jako důvodné.
27. V případě **druhého žalobního bodu** odkazujícího na existenci stavebního povolení a závazného stanoviska orgánu ochrany přírody soud zdůrazňuje, že skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 1 písm. c) nelze vykládat tím způsobem, že je snad možné vydat povolení k poškozování dřevin. Soud v tomto ohledu považuje za příléhavé odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 54/2014 - 36, podle něhož ne každý zásah (zde ořez dřevin) lze považovat za jejich poškození. Pokud ale k poškození dojde, jedná se vždy o zásah nedovolený (poškození je vždy nedovolené). Hovoří-li proto citované ustanovení vyhlášky (tehdy vyhlášky č. 395/1992 Sb.) o nedovoleném zásahu, neznamená to, že by poškozování a ničení dřevin rostoucích mimo les mohlo být za určitých okolností dovolené. Nejvyšší správní soud k tomu

dodal, že „(o)chrana před poškozováním a ničením dřevin a povolení ke kácení dřevin jsou dva odlišné režimy, které není možné zaměňovat či vzájemně podmiňovat. Pokácení dřeviny je nejdůležitější zásah, pro nějž zákonodárce vyžaduje předchozí povolení – činí tak ovšem jen v určitých kvalifikovaných případech... Jiné zásahy do dřevin považuje zákonodárce za méně invazivní, a proto k nim povolení nevyžaduje. Případný zásah, který by dřevinu poškodil, pak pouze zpětně postihuje sankčními ustanoveními. Již z tohoto vymezení je zřejmé, že povolení se může týkat jen významných dřevin: nelze proto dovozovat, že by bylo třeba povolení k jiným zásahům do dřevin a tím méně že by orgány ochrany přírody vydávající povolení ke kácení dřevin disponovaly pravomocí podávat jakákoliv závazná vyjádření nebo souhlasy k takovým zásahům (zákon o ochraně přírody a krajiny žádné takové úkony nepředpokládá, proto nelze ani aplikovat procesní postupy dle § 154 a násl. správního řádu, na něž stěžovatel odkazuje).“

28. Zdejší soud se s těmito východisky zcela ztotožňuje a uzavírá proto, že vydání stavebního povolení na stavbu lanového centra, případně vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku nelze považovat za povolení poškozování dřevin podle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK. Z předmětného závazného stanoviska Městského úřadu Klatovy ze dne 2. 1. 2018, č. j. ŽP/27/18/Br, lze nadto dovodit, že souhlas orgánu ochrany přírody byl vydán na předpokladu respektování obecné ochrany živočichů a rostlin a dále s poukazem na ochranu dřevin podle § 7 ZOPK; závazné stanovisko ostatně v tomto směru obsahovalo závazné podmínky. Ani tato námitka proto není důvodná.
29. Soud tak mohl přistoupit k posouzení **třetího žalobního bodu**, v němž žalobce upozorňoval, že nebyl vlastním realizátorem zásahů do dřevin, a poukázal na to, že zhotovitel prací, společnost Project Outdoor, již za spáchání těchto přestupků uhradil pokutu 50 000 Kč. Jinými slovy řečeno tím žalobce namítal, že ačkoli si realizaci prací objednal, sám svým jednáním nenaplnil znaky předmětné skutkové podstaty. Žalovaný oproti tomu tvrdil, že žalobce byl investorem, který si zajistil potřebná povolení a realizaci prací u společnosti Project Outdoor objednal; k poškozování dřevin tak došlo v důsledku jeho jednání.
30. Zdejší soud v této souvislosti poukazuje především na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, č. 2417/2011 Sb. NSS, kde se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval otázkou rozložení deliktivní odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí a věnoval se mj. otázce klíčové pro rozhodnutí soudu v nyní posuzované věci – možnosti postihu zadavatele (objednatele) prací. Nejvyšší správní soud upozornil na nejasné rozhraní odpovědnosti v případech, kdy lze uvažovat o více osobách jako pachatelích správního deliktu. Kasační soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že „na rozdíl od úpravy trestněprávní, neumožňují normy uplatňované při správním trestání zvažovat odpovědnost spolupachatele, případně návodce či organizátora, jak je tomu při trestání soudním. Absence obecného předpisu, jež by upravoval obdobné instituty i v oblasti správních deliktů, pak způsobuje nemožnost zohlednění skutečnosti, že se na jejich spáchání mohlo různým způsobem podílet vícero osob. Tento náhled se objevuje i v právní teorii: „Důvodem existence sporné právní otázky, tedy zda je odpovědný „ten, kdo držel pilu“ (resp. jiné deliktivně významné jednání vlastním jménem fakticky provedl – zhotovitel díla), nebo „ten, kdo deliktivně významné jednání inicioval“ (zadavatel díla), případně oba, je absence trestnosti účastenství (organizátorství, návod, pomoc) v oblasti správního trestání (na rozdíl od trestního práva). Zákon č. 114/1992 Sb. přitom ve většině případů neobsahuje skutkovou podstatu přestupku nebo jiného správního deliktu dopadající přímo na jednání zadavatele prací“. Popsaná východiska kasační soud akcentoval též např. v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 - 22, v němž uzavřel, že „rozšíření odpovědnosti na žalobkyni by bylo nepřijatelným použitím analogie, resp. nepřijatelným rozšiřujícím výkladem“. Na uvedených závěrech přitom nic nezměnilo ani přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, který již zná institut účastenství v podobě organizování či návodu. Ten se totiž uplatní jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon, což ZOPK nečiní.

31. To jinými slovy znamená, že delikt ní odpovědnost nese zásadně zhotovitel, tedy osoba, která práce fakticky provedla. Nejvyšší správní soud ovšem v citovaném rozsudku č. j. 1 As 86/2011 - 50 ve shodě s některými svými dřívějšími rozhodnutími dále uvedl, že „*samozejmě je možné představit si situaci..., kdy by mohla nastoupit delikt ní odpovědnost realizátora i investora, a to například pokud by uvedené práce prováděli oba, resp. zaměstnanci obou subjektů, či kdy by zaměstnanci investora na místě samém řídili práce či dávali pokyny k provádění prací prováděných realizátorem*“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).
32. Jak totiž Nejvyšší správní soud konstatoval také např. v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018 - 40, otázka sankční odpovědnosti, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby, byla již v obdobných případech (nejen poškozování, ale též kácení dřevin) judikaturou řešena. Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96 - 35, posuzoval situaci, kdy byl několika podnikatelskými subjekty na základě smlouvy o dílo s obcí jako objednatel proveden ořez dřevin. Dovodil, že „*odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze*“, a to zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání nebyly ze strany zadavatele vzneseny jakékoliv připomínky. Odpovědnost zadavatele je zde odvozována z existence právního vztahu mezi ním a zhotovitelem, kterým zadavatel smluvně stanovil vykonavatelí prací konkrétní povinnosti, když si fakticky objedná provedení zakázaného jednání, které poté zhotovitel podle jeho pokynů a pod jeho kontrolou provede. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 6, ve kterém byl řešen případ, kdy zhotovitelem byl externí zaměstnanec zadavatele, který sám vymezil rozsah a způsob těžby a řídil a koordinoval její průběh. Byť tedy zhotovitel těžbu provedl na základě smlouvy o dílo, naplnění dané skutkové podstaty nastalo provozní činností zadavatele. Uvedené závěry byly opakovaně reflektovány v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, který považoval za odpovědného zadavatele prací např. v rozsudcích ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 As 245/2014 - 49 a ze dne 23. 9. 2016, č. j. 4 As 117/2016 - 26.
33. Ve shora citovaném rozsudku č. j. 7 As 372/2018 - 40 pak Nejvyšší správní soud všechny předestřené úvahy shrnul tím způsobem, že pro posouzení odpovědnosti zadavatele (objednatel) prací je nezbytné zjištění, „*zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.*“ (pozn. zvýraznění doplněno). V daném případě se přitom kasační soud na základě obsahu smlouvy mezi zadavatelem a zhotovitelem prací a samotného průběhu prací ztotožnil s takovým posouzením věci, podle něhož byl zhotovitel povolán toliko k provedení „holého“ kácení dle přesného zadání a pokynů zadavatele, když i smlouva obsahovala specifikaci jednotlivých stromů a zadavatel předem stromy ke kácení označil, předal je zhotoviteli před započítáním díla a následně převzal dílo po jeho ukončení. Odpovědnost tak nesl rovněž zhotovitel jakožto investor resp. zadavatel zásahu, neboť se na jeho provedení vlastním jednáním při své provozní činnosti v nezanedbatelné míře podílel.
34. Z výše formulovaných judikatorních východisek ve své rozhodovací praxi vychází i zdejší soud. Ten např. v rozsudku ze dne 27. 2. 2018, č. j. 8 A 4/2015 - 33, posuzoval případ naplnění těžé skutkové podstaty, jako je tomu v nynější věci, spočívající v pokácení 10 lip. Na daném skutkovém půdorysu, kdy posuzoval odpovědnost faktického zhotovitele prací, akcentoval, že nebylo prokázáno, že zadavatel zhotovitele přímo řídil a dával mu pokyny pod svým přímým dohledem, tedy že by zhotovitel pracoval v přímé řídicí působnosti zadavatele; to i přesto, že se jeho zaměstnanci zúčastnili kácení a drobnými pracemi přispěli k jeho průběhu. Soud zde zdůraznil, že zhotovitel je zkušeným podnikatelem v oblasti těžby dřeva a skácení lip provedl na svou vlastní odpovědnost, když ani ze znění objednávky na pokácení lip nelze vyvodit přímou řídicí působnost zadavatele.
35. Obdobně a s poukazem na totožná judikatorní východiska pak zdejší soud posuzoval odpovědnost zadavatele v případě těžby dříví podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci

životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů. Dovodil, že pro to, aby bylo možné zadavatele shledat vinným, muselo by být v řízení prokázáno, že ten uvedenou činnost prováděnou jinou osobou řídil, kontroloval a uděloval ke způsobu jejího provádění pokyny. „Právě a jedině takové přímé jednání zadavatele, popř. jeho zaměstnanců či dalších osob, jejichž jednání by bylo možno žalobci přičítat, je totiž podle výše popsaných mantinelů vyplývajících z označené rozhodovací praxe správních soudů způsobilé založit jeho odpovědnost za tento typ správního deliktu. Právě takové jednání by pak muselo být pochopitelně označeno v rámci popisu skutku, kterým se měl žalobce takového správního deliktu dopustit, přičemž závěry správních orgánů by musely mít nutně dostatečnou skutkovou oporu v obsahu správního spisu.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2018, č. j. 9 A 123/2016 - 59).

36. Všechna tato východiska, jakkoli se vždy netýkala deliktů odpovědnosti zadavatele prací podle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, jsou nepochybně přenositelná i na případ poškození dřevin, jako je tomu v nyní posuzované věci, v níž byl žalobce prvostupňovým rozhodnutím uznán vinným z toho, že prostřednictvím dalšího subjektu instaloval lanové centrum do kmenů živých stromů. Rovněž v nynější věci proto bylo nutné důsledně zkoumat míru faktické účasti žalobce na provádění prací, zejména to, zda realizaci prací řídil či kontroloval, např. udílením pokynů, zda aktivně určoval jejich dobu apod. (viz výše).
37. Pokud jde přitom o náhled správních orgánů, musí soud konstatovat, že ČIŽP se danou otázkou v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně nijak nezabývala. Žalovaný posléze v napadeném rozhodnutí k danému problému uvedl, že žalobce je jako investor iniciátorem škodlivé činnosti, který obstaral stavební povolení, zadal realizační práce a tyto zaplatil, a bez jehož jednání by tak k poškození nedošlo. Na základě toho žalovaný dovodil, že žalobce je spolupachatelem podle § 11 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ve vyjádření k žalobě žalovaný naopak tento závěr korigoval jako nepřesný s tím, že žalobce je pachatelem; podle žalovaného existuje příčinná souvislost mezi jeho jednáním a škodlivým následkem. To dovozoval z toho, že žalobce je autorem myšlenky lanového parku, opatřil si potřebná povolení, průběh stavby sám kontroloval a stavbu převzal. Z jeho vyjádření lze dovodit, že odpovědnost zadavatele skutečně není pravidelná a je vždy závislá na konkrétních okolnostech případu.
38. S posledně uvedeným se soud bezezbytku ztotožňuje, řádné zjištění a vyhodnocení takových konkrétních okolností v odůvodnění napadeného rozhodnutí však soud v daném případě neshledal. Naopak dospěl k závěru, že správní orgány se těmito okolnostmi dostatečně nezabývaly. Soud v tomto ohledu především poukazuje na protokol o kontrole ze dne 21. 8. 2018, ze kterého se k činnosti žalobce při realizaci prací podává jen tolik, že lanové centrum je žalobcem budováno prostřednictvím společnosti Project Outdoor a že realizaci prací provádí tato společnost. O faktické činnosti žalobce, resp. jeho zaměstnanců na místě stavby se v protokolu neuvádí nic – žalobce se tak na samotném provádění prací podle všeho přímo nepodílel. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývá, že by tyto práce kontroloval či přímo uděloval konkrétní pokyny. Správní spis neobsahuje ani smluvní dokumentaci vztahující se k realizaci stavby ani jiné podklady, z nichž by podíl žalobce na vlastní realizaci, a tedy i na provedení předmětného zásahu, vyplýval; spis neobsahuje ani dokumentaci k převzetí díla.
39. Závěr žalovaného, že vedle zhotovitele prací se na poškození dřevin přímo svým jednáním (či společným jednáním se zhotovitelem v podobě spolupachatelství) podílel i žalobce jako zadavatel prací, tak podle soudu nemá oporu v obsahu správního spisu. Správní orgány nezjišťovaly bližší okolnosti smluvního vztahu mezi žalobcem a společností Project Outdoor ani okolnosti realizace prací – jimi zjištěný skutkový stav tak vyžaduje zásadní doplnění.
40. Pokud přitom žalovaný tvrdí, že odpovědnost žalobce je dána samotným objednáním prací a jejich finanční úhradou, je potřeba říci, že tyto skutečnosti jsou nepochybně dány vždy, pokud je určitá činnost smluvně svěřena zhotoviteli, a že z nich nevyplývá, že by k poškození dřevin došlo přímo v důsledku faktického jednání žalobce (dokládají jen to, že žalobce předmětný zásah jako organizátor či návodce inicioval). Přístup žalovaného by tak ve skutečnosti vedl k popření shora

popsané a ustálené judikatury správních soudů. Ani obstarání stavebního povolení pak bez dalšího není důvodem k odpovědnosti zadavatele, neboť i tuto okolnost (v podobě přijetí záměru a přípravy projektové dokumentace) lze podřadit pod prosté zadání určitých prací, nikoli pod přímý a faktický podíl na jejich realizaci. Ostatně pokud žalovaný sám označuje odpůrce za iniciátora zásahu, svědčí tato terminologie tomu, že žalobce považuje daleko spíše za organizátora či návodce, než pachatele, který by se svým vlastním jednáním přímo reálně podílel na poškození dřevin.

41. Ze všech uvedených důvodů proto soud shledal tento žalobní bod opodstatněným.
42. Dalšími námitkami (dílčí a zcela okrajovou námitkou čtvrtého žalobního bodu ani námitkami do výše pokuty) se již soud vzhledem k řečenému za této situace pro nadbytečnost dále nezabýval.

VI. Závěr a náklady řízení

43. Soud tedy shrnuje a uzavírá, že závěr o deliktní odpovědnosti žalobce vedle odpovědnosti zhotovitele prací nemá oporu v obsahu správního spisu – správní orgány dostatečně nezjišťovaly a nezabývaly se všemi pro tento závěr rozhodnými okolnostmi. Proto soud rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. o zrušení napadeného rozhodnutí a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. soud zároveň přistoupil i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, jehož závěry trpí totožnými vadami, přičemž skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění, k němuž je nepochybně určeno primárně řízení před správním orgánem prvního stupně.
44. V tomto ohledu soud dodává, že správní orgány jsou v dalším řízení jeho právním názorem vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a musí tak zohlednit výše popsané závěry. Pokud nedospějí k tomu, že jsou zde dány důvody pro zastavení řízení o přestupku, bude tedy na nich, aby se blíže zabývaly okolnostmi smluvního vztahu mezi žalobcem a společností Project Outdoor, jakož i okolnostmi samotné realizace prací, při nichž došlo k zásahu do předmětných dřevin, zejména pak toho, jakým způsobem se na nich žalobce fakticky podílel. Tyto skutečnosti pak také musí nalézt svůj odraz v obsahu správního spisu.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které však spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, neboť žalobce (jako územní samosprávný celek) nebyl v řízení zastoupen advokátem.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. dubna 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu