



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **K. U.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, 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 16. 9. 2016, č. j. 2 A 66/2014 - 48,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2016, č. j. 2 A 66/2014 - 48, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 9. 2014, č. j. 1076/510/14-Bal, 49345/ENV/14, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč k rukám jeho zástupce, Mgr. Jaroslava Kadlece.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát České Budějovice (dále „ČIŽP“), ze dne 23. 5. 2014, č. j. ČIŽP/42/OOP/PR01/1317987.005/14/CIB, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 87 odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, za což mu byla udělena pokuta ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Přestupku se měl dopustit tím, že na pozemku p. č. PK 1050/1 díl 1, k. ú. Jistebnice, pokácel v říjnu 2013 v rozporu s § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny skupinu dřevin rostoucích mimo les bez povolení orgánu ochrany přírody. Na základě zaměření na ortofotomapách a odkrokování provedeného na místě totiž ČIŽP zjistila, že listová plocha zapojeného porostu, který byl vykácen, byla v případě plochy č. 1 zhruba 120 m², v případě plochy č. 3 pak 114 m² až 139 m², tedy v obou případech více než 40 m² ve smyslu § 3 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení (dále „vyhláška

č. 189/2013 Sb.“). Na ploše č. 2 pak byla pokácena bříza s obvodem kmene vypočteným na 110 cm, tedy více než stanoví pro kácení bez povolení § 3 písm. a) vyhlášky č. 189/2013 Sb.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ČIŽP odvolání. Žalovaný v reakci na ně rozhodnutím ze dne 12. 9. 2014, č. j. 1076/510/14-Bal, 49345/ENV/14, změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že konstatoval, že k pokácení zapojeného porostu dřevin přesahujícího plochu 40 m² došlo pouze na ploše č. 3 o velikosti zhruba 100 m², a pokutu snížil na 4 000 Kč. Žalovaný konstatoval, že tvrzení, že plochy č. 1 a č. 3 byly změřeny odkrokováním, je sice uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí, ovšem nemá oporu ve správním spise, neboť o něm nebylo nic uvedeno v zápise z inspekčního šetření konaného dne 1. 11. 2013. Odhad odkrokováním navíc není spolehlivou metodou, neboť při měření vzdáleností je vhodnější použít měření pásmem nebo dálkoměrem. I tak lze ovšem zjistit pouze vzdálenost mezi jednotlivými pozůstatky původních dřevin, nikoli velikost zapojeného porostu, jehož plocha je vždy větší. Nelze tedy vyjít ani z ploch uváděných žalobcem, neboť ten měřil pouze plochy, ze kterých dřeviny vyrůstaly, nikoli plochy samotných porostů. Za situace, kdy samotné porosty již neexistují a není zachována ani žádná odpovídající fotodokumentace, je třeba vyjít z ortofotosnímků a z veřejně dostupných satelitních map. Na jejich základě neměl žalovaný za jednoznačně prokázané, že se na ploše č. 1 opravdu nacházel zapojený porost o rozloze více než 40 m². Naopak na ploše č. 3 šlo o zapojený porost, neboť na snímku nebyla rozlišitelná hranice jednotlivých korun, takže se dřeviny (olše, vrba, topol a osika) překrývaly nebo do sebe prorůstaly. Velikost této plochy žalovaný určil na zhruba 100 m². Ve vztahu k bříze na ploše č. 2 žalovaný zdůraznil žalobcem odůvodněné pochybnosti o obvodu kmene ve výšce 130 cm, který žalobce změřil na 74 cm a ČIŽP odhadla na 110 cm, a kvůli těmto pochybnostem ohledně rozměrů pokácené břízy rozhodl ve prospěch žalobce. Ke snížení pokuty žalovaný přikročil z důvodu vynětí pokácení skupiny porostů rostoucích na ploše č. 1 a pokácení břízy na ploše č. 2 z výčtu skutků, za něž byl žalobce sankcionován.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji podle § 7 odst. 5 s. ř. s. postoupil Městskému soudu v Praze. Ten ji zamítl výše označeným rozsudkem ze dne 16. 9. 2016.

[4] Městský soud při výkladu § 3 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. vyšel z toho, že rozhodná plocha nemá být určena součtem rozlohy jednotlivých dřevin či jiným individualizujícím přístupem, ale naopak je na dřeviny nutno pohlížet jako na funkční, kompaktní celek. To plyne i z použití množného čísla „porosty dřevin“ a ze zmínky o jejich celkové ploše, nikoliv o obvodu kmenů, jak je činěno např. v písm. a) téhož ustanovení, kde je naopak zdůrazňován individuální přístup zákonodárce ke káceným dřevinám. Vyhláška č. 189/2013 Sb. tak logicky zohledňuje požadavek na ochranu kompaktních souborů dřevin, které jsou rozvětvené a jejichž velikost nelze určit snadným přeměřením jako u jednotlivých stromů. Městský soud proto souhlasil s výkladem pojmu „plocha zapojeného porostu“ ze strany žalovaného, který uvedl, že se plocha zjišťuje průmětem korun dřevin tvořících patro na rovinu. Tento výpočet označil městský soud za zcela logický. Naopak se neztotožnil s žalobcovými námitkami proti zjišťování plochy prostřednictvím ortofotomapy. Tento typ důkazního prostředku se běžně užívá a představuje v podstatě jediný možný způsob, jak zjistit skutečný stav věci i v případě, kdy již dřeviny fakticky neexistují. Ze spisu navíc zcela zřejmě vyplývá, že žalovaný nerezignoval ani na jiné důkazní prostředky, provedl místní šetření a k využití ortofotomapy a jiných snímků přistoupil, až když nebylo prakticky možné zjistit stav věci jinými prostředky.

[5] K žalobcově námitce, že se plocha zapojeného porostu může v průběhu roku lišit například podle toho, jak jsou větve zatíženy sněhem či listím, městský soud uvedl,

pokračování

že by se jednalo nanejvýš o drobná vychýlení. Z podkladů obsažených ve spise však vyplývá, že žalobce vykácel plochu zapojeného porostu o ploše větší než 100 m² a ve vztahu k takové hodnotě by se v průběhu roku jistě jednalo jen o drobnou korekci. I podle městského soudu bylo z příložených snímků a ortofotomapy zřejmé, že se jednalo o zapojený porost, v němž nebyly rozlišitelné hranice jednotlivých korun. Dřeviny se tedy překrývaly, případně do sebe prorůstaly, a to bez ohledu na roční období.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že žalovaný zaměnil pojem „plocha zapojeného porostu“ s pojmem „pokryvná plocha trvalých porostů“, který byl definován v § 42 odst. 2 vyhlášky č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška). Městský soud naopak označil za příhodné, že je plocha podle obou předpisů určována obdobně.

III.

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s výkladem pojmu „plocha zapojených porostů“ ze strany městského soudu. Stěžovatel zdůraznil, že pozemek je část zemského povrchu, která má určitou plochu a mohou se na ní nacházet porosty trávy nebo dřevin. Tyto porosty se mohou nacházet toliko na pozemku, nikoli nad pozemkem, kde mohou být nanejvýš větve přesahující z porostu. Pozemek je porostlý porostem, který má určitou plochu. Je-li rozměr porostlého pozemku 10 krát 10 metrů, pak plocha porostu činí 100 m², ovšem pokud by větve z porostu na pozemku přesahovaly od kmenů 2 metry přes okraj porostu, byla by celková plocha zjištěná z ortofotomapy nejméně o 88 m² větší. Podle stěžovatele by se však již nejednalo o „plochu zapojených porostů“, ale o „pokryvnou plochu“, kde se počítá plocha porostu s přesahem větví do stran. Pak ovšem není jasné, jak by se označovala plocha, na které jsou kmeny stromů či keřů. Pokud by zákonodárce chtěl v zákoně stanovit ochranu pro porost včetně přesahu větví do stran, nepochybně by uváděl termín „pokryvná plocha“, a ne termín „plocha zapojených porostů“. Pokud by se do plochy porostu započítával i přesah větví do stran a plocha porostu se zjišťovala průmětem korun z ortofotomapy, mohlo by snadno dojít k situaci, kdy by se takto zjišťovaná plocha zmenšila pouhým okleštěním bočních větví o více než 40 m² a došlo by podle výkladu žalovaného k porušení zákona, aniž by byl pokácen jediný strom. Dále stěžovatel příklady zpochybnil, že by odchylky pokryvné plochy způsobené v průběhu roku zatížením sněhem či listím byly bagatelní, jak uváděl městský soud. Nesouhlasil proto s výkladem, podle něž se „plocha zapojených porostů“ určí jako průmět korun na plochu pozemku.

[9] Podle stěžovatele by navíc „plocha zapojených porostů“ měla být zásadně zjištělná měřením, nikoli odhadem, jak by tomu nutně bylo v případě určování plochy zapojeného porostu jako průmětu korun na plochu. Takové měření přitom bylo možné, neboť ČIŽP byla na místě v době, kdy se na pozemku ještě nacházely pařezy. Mohla mezi nimi tedy vytyčit spojnice, odměřit vzdálenosti, vyhotovit pláněk a plochu objektivně zjistit. ČIŽP ovšem místo toho plochu jen zhruba odkrokovala a k podrobnějšímu měření přistoupila až u snímku z ortofotomapy.

[10] Konečně stěžovatel vytkl městskému soudu, že se nijak nevypořádal s jeho námitkou, že při určení výše pokuty nebylo zohledněno, že stěžovatel nemohl dost dobře zjistit, že jedná v rozporu s právní normou, jejímž byl adresátem, neboť výklad pojmu „plocha zapojených porostů“ je nejednoznačný. Jeho rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[11] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[13] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Stěžovatel svými kasačními námitkami brojil jednak proti tomu, že se nedopustil nezákonného jednání, neboť jím pokácený porost měl takovou rozlohu, že k jeho pokácení nebylo třeba povolení, jednak proti tomu, že se městský soud nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti uložené pokuty.

V.A

[15] Stěžovatel především nesouhlasil s tím, jak žalovaný a poté městský soud vyložili spojení „celková plocha kácených zapojených porostů dřevin“ obsažené v § 3 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. Celé ustanovení § 3 citované vyhlášky, které upravuje velikost a charakteristiku dřevin, k jejichž kácení není třeba povolení, zní:

„Povolení ke kácení dřevin, za předpokladu, že tyto nejsou součástí významného krajinného prvku [§ 3 odst. 1 písm. b) zákona] nebo stromořadí, se podle § 8 odst. 3 zákona nevyžaduje

- a) pro dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí,*
- b) pro zapojené porosty dřevin, pokud celková plocha kácených zapojených porostů dřevin nepřesahuje 40 m²,*
- c) pro dřeviny pěstované na pozemcích vedených v katastru nemovitostí ve způsobu využití jako plantáž dřevin,*
- d) pro dřeviny rostoucí v zahradách.“*

[16] Použité spojení „zapojený porost dřevin“ je pak vyloženo v § 1 písm. a) téže vyhlášky jako „soubor dřevin, v němž se nadzemní části dřevin jednoho patra vzájemně dotýkají, prorůstají nebo překrývají, s výjimkou dřevin tvořících stromořadí, pokud obvod kmene jednotlivých dřevin měřený ve výšce 130 cm nad zemí nepřesahuje 80 cm; jestliže některá z dřevin v souboru přesahuje uvedené rozměry, posuzuje se vždy jako jednotlivá dřevina“.

[17] Mezi stěžovatelem na straně jedné a městským soudem a žalovaným na straně druhé je sporná právní otázka, jak určit celkovou plochu kácených zapojených porostů dřevin a jak ji měřit, tedy zda je rozhodující plocha mezi kmeny dřevin, jež mají být pokáceny, nebo plocha určená jako průmět korun na plochu pozemku. Tato otázka není přímo řešena v předmětné vyhlášce, ani v zákoně o ochraně přírody a krajiny, k jehož provedení byla přijata. Dosud nebyla řešena ani judikaturou správních soudů. Je proto namístě předmětné spojení vyložit. Nejvyšší správní soud se v této právní otázce ztotožnil s výkladem, který zaujal žalovaný a městský soud.

[18] Z hlediska systematického výkladu je třeba nejprve zdůraznit, že ustanovení § 3 citované vyhlášky bylo přijato k provedení § 8 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který zní: „Povolení není třeba ke kácení dřevin se stanovenou velikostí, popřípadě jinou charakteristikou. Tuto velikost, popřípadě jinou charakteristiku stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.“

pokračování

Ustanovení § 3 citované vyhlášky má tedy upravovat buď velikost, nebo charakteristiku dřevin, k jejichž kácení není třeba povolení, jak plyne i z jeho marginální rubriky. Zatímco jeho písmena c) a d) upravují „charakteristiku“ dřevin, totiž pěstování dřevin na plantážích nebo v zahradách; písmena a) a b) upravují „velikost“ dřevin. Ta je v písmeni a) vymezena obvodem kmene jednotlivých dřevin, v písmeni b) pak celkovou plochou kácených zapojených porostů. Ze skutečnosti, že má jít o určení „velikosti“ dřevin, plyne, že při určení této plochy není rozhodující pouze vzdálenost mezi kmeny jednotlivých dřevin, ale i to, jak jsou tyto dřeviny „veliké“, tedy jak velké jsou jejich nadzemní části.

[19] Je tak plně v souladu s vnitřní systematikou interpretované vyhlášky, pokud je při určení plochy kácených zapojených porostů zohledněna velikost jejich nadzemních částí. Takový výklad, podle něž je velikost nadzemní části dřevin zohledňována jak pro posouzení celkové plochy zapojených porostů dřevin, tak pro posouzení splnění podmínky, že jde o „zapojený porost dřevin“, ostatně přispívá i k větší konzistenci mezi § 3 písm. b) a § 1 písm. a) citované vyhlášky. K této konzistenci by naopak nepřispívalo, kdyby pro posouzení splnění podmínky podle § 1 písm. a) byla zohledňována nadzemní část, zatímco pro posouzení plochy podle § 3 písm. b) by bylo zohledňováno pouze rozmístění kmenů, respektive následně pařezů.

[20] Tento systematický výklad vede samozřejmě k tomu, že podmínky ochrany snáze splní dřeviny, které mají větší nadzemní část, například stromy s rozsáhlejší korunou. Stěžovatel označoval takový výklad za problematický, neboť při jeho použití se pro posouzení splnění podmínek § 3 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. stává relevantním i to, do jaké vzdálenosti od kmene zasahují větve dané dřeviny. Na první pohled se může zdát překvapivé, že pokud je na stejné ploše vysázena například skupina stromů s rozsáhlejšími korunami (kupříkladu vrb, lip či dubů), dostane se jí ochrany snáze než stromům s korunami zabírajícími menší plochu (například topolům). Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však takový výklad zcela souladný i s účelem vykládaného právního předpisu.

[21] Dřeviny jsou totiž rozebíranou vyhláškou i zákonem o ochraně přírody a krajiny chráněny před nedovolenými zásahy, včetně pokácení, mimo jiné proto, aby mohly plnit své ekologické a společenské funkce. Tyto společenské funkce jsou v § 1 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. vymezeny jako „soubor funkcí dřeviny ovlivňujících životní prostředí člověka, jako je snižování prašnosti, tlumení hluku či zlepšování mikroklimatu; mezi společenské funkce patří také funkce estetická, včetně působení dřevin na krajinný ráz a ráz urbanizovaného prostředí“. Lze předpokládat, že dřeviny s rozsáhlejší nadzemní částí mají větší pozitivní vliv na snižování prašnosti, tlumení hluku či zlepšování mikroklimatu než dřeviny s menší nadzemní částí, a je tedy souladné se smyslem vyhlášky, pokud se jim snáze dostane ochrany. Výklad, který zastává žalovaný a městský soud, tedy ob stojí i pohledem účelu vyhlášky.

[22] Je tak možno uzavřít, že plocha zapojených porostů dřevin ve smyslu § 3 písm. b) vyhlášky č. 189/2013 Sb. má být určována na základě průmětu korun dřevin tvořících patro na rovinu, nikoli pouze na základě spojnic mezi jejich kmeny.

[23] Takový výklad je stejný jako výklad, který zaujímala žalovaným zmiňovaná oceňovací vyhláška č. 3/2008 Sb. v § 42 odst. 2. Nyní platná oceňovací vyhláška, tedy vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, obsahuje obdobnou úpravu, a to v § 47 odst. 2 větě druhé, podle níž „[p]okryvnou plochou se v daném případě rozumí plocha kolmých průmětů obsahu všech korun jednotlivých rostlin na povrch pozemku, jehož jsou součástí“. Jakkoli tato vyhláška upravuje jinou oblast právních vztahů a její účel je odlišný od účelu právních předpisů aplikovaných v nyní posuzovaném případě, je jistě vhodnější, pokud je obdobný problém, tedy měření plochy pokryté dřevinami, vykládan v různých právních předpisech stejně.

[24] Stěžovatel má jistě pravdu v tom, že měření plochy na základě průmětu korun dřevin tvořících patro na rovinu je obtížnější než měření plochy určené spojnicemi mezi kmeny dřevin, zvláště pokud již byly dřeviny pokáceny, takže rozlehlost jejich korun lze již pouze zpětně odhadovat. K tomu je však třeba zejména připomenout, že jednoduchost či přesnost procedury v rámci sankčního řízení nemůže určovat samotné hmotněprávní pravidlo. Jinak řečeno, nelze snížit míru ochrany dřevin pouze proto, že vzdálenost mezi pařezy se měří snáz než plocha pokrytá korunami, zvláště pokud už byly dřeviny pokáceny. Navíc vyhláška č. 189/2013 Sb. má být aplikována především při rozhodování, zda dosud stojící dřeviny mohou být pokáceny bez povolení či nikoli. Aplikace jejich pravidel pro případná sankční řízení po samotném pokácení je pouze druhotná.

[25] Pokud pak dojde k její aplikaci v rámci správního trestání, jako tomu bylo ve stěžovatelově případě, je jistě třeba trvat na tom, aby plocha průmětu korun pokácených dřevin tvořících patro na rovinu byla určena co nejpřesněji a nejprůkazněji. Použití ortofotomap v kombinaci s místním šetřením a fotodokumentací se zdá být vhodnou metodou. Konkrétní postupy, které v daném případě použila ČIŽP, zejména použití krokování, již byly problematictější, byly však zkritizovány již žalovaným a nebyly předmětem nyní posuzované kasační stížnosti.

[26] Při určování plochy je pak namístě v případě pochybností, které mohou vyvstat s ohledem na nepřesnost odhadů na základě ortofotomap či odchylek pokryvné plochy v důsledku změn ročních dob a zatížení větví sněhem či listím, které stěžovatel znovu zmiňuje v kasační stížnosti, postupovat v pochybnostech ve prospěch obviněného. Takový postup se běžně používá například při měření rychlosti automobilů v silničním provozu, kde se drobná odchylka rychlosti měřené radarem také zohledňuje ve prospěch řidiče. Žalovaný ostatně zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“ do jisté míry použil i přímo v nyní posuzovaném případě, jak je zjevné z jeho postupu, kterým z důvodu stěžovatelem odůvodněných pochybností vyloučil z posuzovaných neoprávněně pokácených dřevin plochu č. 1 a břízu na ploše č. 2.

[27] Městský soud tedy správně posoudil právní otázku, jak určit celkovou plochu kácených zapojených porostů dřevin a jak ji měřit, a tato kasační námitka je nedůvodná.

V.B

[28] Stěžovatel ovšem uplatnil také další kasační námitku, totiž že se městský soud nijak nevypořádal s žalobním bodem, podle něž při určení výše pokuty nebyla zohledněna nejednoznačnost právní normy, za jejíž porušení byl sankcionován.

[29] Tato kasační námitka je důvodná.

[30] Stěžovatel totiž v odstavci 19 žaloby tento žalobní bod skutečně vznesl. Šlo přitom o žalobní bod sice stručný, ale dostatečně konkrétní ve smyslu požadavků na určitost žalobního bodu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[31] Stěžovatel v předmětném žalobním bodu konkrétně uvedl, že pokud městský soud vyloží pojem „plocha zapojeného porostu“ stejně jako žalovaný, je nutno pokládat výši uložené pokuty za zcela nepřiměřenou tomu, nakolik mohl stěžovatel zjistit, že jednal v rozporu s právní normou, jejímž byl adresátem. Městský soud ovšem na tento žalobní bod v odůvodnění svého rozsudku nijak nezareagoval. Šlo přitom o žalobní bod sice stručně vymezený, ale podstatný.

