



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Lesy České republiky, s. p., IČ: 421 96 451**, se sídlem Hradec Králové, Přemyslova 1106, **za účasti:** Státní pozemkový úřad, se sídlem Praha 3, Husinecká 11a, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2012, č. j. 1060/530/12, 43821/ENV/12,

T a k t o:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 7. 2012, č. j. 1060/530/12, 43821/ENV/12, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 4. 4. 2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/0915645.010/12/UPJ, 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 tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 5. 10. 2012 domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 7. 2012, č. j. 1060/530/12, 43821/ENV/12, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, (dále jen „ČIŽP“), ze dne 4. 4. 2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/0915645.010/12/UPJ, kterým mu byla uložena pokuta v celkové výši 500.000 Kč.

Výrokem rozhodnutím ČIŽP ze dne 4. 4. 2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/0915645.010/12/UPJ, byla právnické osobě Lesy České republiky, s. p.

za správní delikty podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, byla uložena:

- I. podle § 88 odst. 1 písm. e) – za to, že nedovoleně zasahovala do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, vyskytujících se na a v okolí p. p. č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní (na území spadající po správu města Výsluní) pokuta ve výši 100.000 Kč;
- II. podle § 88 odst. 1 písm. d) – za to, že nedovoleně zasahovala do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin, vyskytujících se na a v okolí p. p. č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní (na území spadající po správu města Výsluní) pokuta ve výši 100.000 Kč;
- III. podle § 88 odst. 2 písm. n) – za to, že vykonávala v evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu (na území spadající po správu města Výsluní) pokuta ve výši 300.000 Kč;
- IV. podle § 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

Protiprávního jednání se měla společnost Lesy České republiky, s. p. dopustit tím, že v období květen – červen 2009 prostřednictvím dodavatelského subjektu provedla dozalesnění p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní, tedy na pozemku, který je součástí evropsky významné lokality Na Loučkách a Ptačí oblast Novodomské rašeliniště – Kovářská. Výsadbou sazenic stromů na ploše cca 10 ha došlo k poškození cca 0,8 ha vegetace smilkového trávníku, patřícího k nejvíce zachovalým v evropsky významné lokalitě a zásahu do stanovišť zvláště chráněných druhů rostlin – koprníku štětínolistého (*Meum athamanticum*) a prhy chlumní (*Arnica montana*). Dále došlo k negativnímu zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha – tetřívka obecného (*Tetrao tetrix*), jehož tokaniště jsou v nejbližším okolí uvedeného pozemku registrována. Zalesněním pozemku p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní tak státní podnik prostřednictvím dodavatelských subjektů škodlivě zasáhl do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, a to bez nutného povolení, tj. výjimky udělované podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů taxativně vyjmenovaných v § 41 odst. 1 a § 50 odst. 1, 2 téhož zákona.

Popsaným jednáním státního podniku tak došlo k porušení povinnosti podle § 49 odst. 1, § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a dále povinností stanovených v § 45e odst. 2 téhož zákona ve spojení s nařízením vlády č. 24/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Novodomské rašeliniště – Kovářská, čímž jmenovaný subjekt naplnil skutkovou podstatu pro uložení sankce, tj. pokuty podle § 88 odst. 1 písm. e) a d) a podle § 88 odst. 2 písm. n) citovaného zákona.

Proti tomuto rozhodnutí ČIŽP bylo podáno odvolání, v němž se uvádí, že subjektem odpovědným za spáchání správního deliktu je ten, kdo se jednání dopustil, a že odvolatel se jednání nedopustil. V řízení mělo být prokázáno, že nelze odpovědnému subjektu klást za vinu, že postupoval dle pravomocného rozhodnutí orgánu státní správy, jímž pozemek byl prohlášen za pozemek určený k plnění funkcí lesa, a bylo vydáno územní rozhodnutí o změně využití území. Dále se v něm uvádí, že jeden skutek byl kvalifikován několika skutkovými podstatami a za každou naplněnou skutkovou podstatu uložena samostatná pokuta, přičemž lze uložit toliko jednu sankci v odůvodněné výši.

Žalovaný správní orgán rozhodnutím ze dne 23. 7. 2012, č. j. 1060/530/12, 43821/ENV/12, odvolání zamítnul. V odůvodnění potom konstatoval, že nebyl zjištěn neobjektivní či nezákonný postup ČIŽP ani v průběhu řízení, ani při vydávání správního rozhodnutí.

Žalovaný k jednotlivým námitkám odvolatele uvedl, že ČIŽP dostatečně se vypořádala se stanovením objektivní odpovědnosti odvolatele. Spoluodpovědnost Pozemkového fondu ČR vyšla najevo v řízení před ČIŽP a je s ním vedeno samostatné řízení s ohledem na ochranu jeho procesních práv, jakož i dodržení zásad rychlosti a hospodárnosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2006, č. j. 6 As 40/2005-80, žalovaný potom uvedl, že správní orgán není povinen vést společné řízení.

Žalovaný konstatoval, že předmětnou činnost vykonával sice odvolatel prostřednictvím dodavatelského subjektu na základě smlouvy o dílo, nelze však vyloučit objektivní odpovědnost zadavatele činnosti, která vedla k protiprávnímu jednání. Jedná se o obdobné případy, kdy činnost byla prováděna na základě požadavků zadavatele, a kdy zhotovitel jednal podle přímých pokynů objednatele, tj. jednal jako nástroj tohoto subjektu.

Žalovaný připustil, že odvolatel sice ve své činnosti postupoval dle rozhodnutí o prohlášení předmětného pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa, a územního rozhodnutí o změně využití území, nicméně tato rozhodnutí nenahrazují souhlasy, výjimky a povolení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Poukazoval v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, čj. 1 As 86/2011 – 50.

Žalovaný konstatoval, že rozhodnutí ČIŽP není v rozporu se zásadami trestního práva, neboť trestní právo umožňuje uložit trest podle jedné z obecných zásad: absorpce, kumulace, asperace. Kumulační zásada byla použita ČIŽP v případě uložení pokuty. V přestupkovém právu je sice direktivně stanovena povinnost uložit trest podle absorpční zásady, nicméně zde se jedná o protiprávní jednání, jejichž skutkové podstaty jsou označeny zvláštním právním předpisem – zákonem o ochraně přírody a krajiny jako jiné správní delikty. V platném právu na úseku ochrany životního prostředí byla kumulační zásada výslovně zakotvena pouze v § 40 odst. 15 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů. Podle stanoviska výkladové komise ministra životního prostředí, ze které vychází dlouholetá aplikační praxe ČIŽP a Ministerstva životního prostředí, je v tomto případě přípustná analogie legis. Podobné stanovisko zastává i odborná literatura.¹

Žalobce se svým podáním domáhal zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nezákonnosti a namítal, že se žádného z deliktů jednání, na něž byl postižen pokutou, nedopustil.

Žalobce namítal porušení procesních předpisů, a to ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu.

¹ Viz Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí in Životní prostředí a právo, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3-4/1999

Žalobce namítal porušení hmotněprávních předpisů, a to ustanovení § 42 odst. 2 písm. a), jakož i § 46e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

K prvnímu správnímu deliktu, za nějž byl sankcionován podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl ve výroku rozhodnutí ČIŽP označen „nedovoleně zasahoval do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů vyskytujících se na a v okolí p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní, a to tím, že v období květen – říjen 2009 provedl prostřednictvím dodavatelského subjektu dozalesnění p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní“.

Žalobce namítal, že v předmětném období ani jindy později neprováděl dozalesnění p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní. Dovolával se smlouvy o dílo č. 233050/2009 se zhotovitelem E. T. s předmětem plnění mj. i zalesňování. Namítal, že Pozemkový fond ČR vykonává vlastnické právo k pozemku a objednal u žalobce zalesňování, že E. T. pozemek zalesnil, ale nepracoval v přímé řídicí působnosti žalobce. Dovolával se rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2004, čj. 7 A 156/2000 – 54. Žalobce tvrdil, že se dozalesňování nezúčastnil, žádný z jeho zaměstnanců dozalesňování na místě samém neřídil, ani nedával pokyny k jeho provádění. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, čj. 1 As 86/2011 – 50, tvrdil, že je jeho odpovědnost vyloučena. Namítal, že k přímému zásahu do tokaniště tetřívka dle napadeného rozhodnutí nedošlo, ale tokaniště jsou v blízkosti předmětného pozemku a provedený zásah je hodnocen jako jednoznačně negativní - negativní zásah žalobce není prokázán.

K druhému správnímu deliktu, za nějž byl sankcionován podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl ve výroku rozhodnutí ČIŽP označen „nedovoleně zasahoval do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin vyskytujících se na p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní, a to tím, že v období květen – říjen 2009 provedl prostřednictvím dodavatelského subjektu dozalesnění p.p.č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní.“

Žalobce namítal, že podle rozhodnutí „zcela jistě došlo k poškození stanovišť s výskytem prhy chlumní a koprníku štetinolistého, včetně likvidace jednotlivých rostlin“, nicméně absentují skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit takový závěr. Podle rozhodnutí „byl porost zvláště chráněných rostlin zničen a nahrazen lesní kulturou“, avšak podle žalobce takový závěr nemá oporu ve spise. Žalobce namítal, že podle rozhodnutí Magistrátu města Chomutova ze 14. 3. 2008, právní moc 29. 4. 2008, zn. OSÚaŽP/Ž/1491/08, jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Podle rozhodnutí téhož orgánu o změně využití území z 25. 6. 2007, č. j. OSÚaŽP/S/2341/2007-BřeM, právní moc 29. 6. 2007, byl pozemek prohlášen lesním. Takže bylo nutno pozemek dozalesnit. Jednalo se tedy o případ dle § 49 odst. 2 a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Nebylo zapotřebí výjimky dle §56 téhož zákona, a proto nemohlo dojít ke spáchání správního deliktu sankcionovaného podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny.

K třetímu správnímu deliktu, za nějž byl sankcionován podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl ve výroku rozhodnutí ČIŽP označen „Vykonával v evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo činnost, pro kterou je vyžadován souhlas“. Tímto jednáním měl žalobce porušit § 45e/2 zákona o ochraně krajiny a přírody ve spojení s nařízením vlády č. 24/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Novodomské rašeliniště – Kovářská.

Žalobce namítal, že ve výroku není uvedena povinnost, kterou měl porušit, a že je, proto rozhodnutí je nezákonné. Žalobce nevykonával žádnou činnost, nadto činnost zakázanou či podmíněnou souhlasem, na pozemku nacházejícím se v rámci Ptačí oblasti Novodomské rašelině – Kovářská. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí měl porušit § 3 odst. 1 písm. a) citovaného nařízení vlády, podle něhož *jen s předchozím souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody lze v ptačí oblasti, mimo současně zastavěné a zastavitelné území obcí měnit druh pozemků a způsoby jejich využití*.

Žalobce namítal, že z napadeného rozhodnutí není jasné, zda porušení spočívá v protiprávní změně druhu pozemku nebo způsobu využití pozemku. Rozhodnutí je tedy neurčitě. Nadto ani žalobce, ani subjekt provádějící zalesnění nemohl změnit druh pozemku ani jeho způsob využití s ohledem na rozhodnutí Magistrátu města Chomutova ze 14. 3. 2008, právní moc 29. 4. 2008, zn. OSÚaŽP/Ž/1491/08, - jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, jakož i rozhodnutí téhož orgánu o změně využití území z 25. 6. 2007, č. j. OSÚaŽP/S/2341/2007-BřeM, právní moc 29. 6. 2007 – pozemek prohlášen lesním.

Žalobce se dále dovolával rozsudku Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 8 Ca 231/2006 (sankcionování osoby za výkon činnosti v rámci příslušných povolení) a namítal, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ním.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 19. 11. 2012 navrhnul žalobu zamítnout s tím, že správní soudy při postihu souběhu jiných správních deliktů většinou uvádějí, že „je přípustné analogicky použít zásadu absorpční“ (analogicky s ust. § 12 odst. 2 přestupkového zákona) a okázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, č. j. 6 As 57/2004–54, ze dne 23. února 2011, č. j. 1 As 87/2010–108. Zároveň z dosavadní judikatury nevyplývá výslovně, že nepoužití zásady absorpční nemusí mít nutně vliv na zákonnost rozhodnutí o pokutě (pokutách). Naopak soudy v minulosti nepřímou připustily uložení více samostatných pokut za sbíhající se jiné správní delikty (tzv. nepravá zásada kumulativní). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2008, č. j. 2 As 45/2008–60, bylo shledáno vadným nikoli uložení více pokut za sbíhající se delikty téhož pachatele, ale uvedení součtu jednotlivých pokut ve výrokové části rozhodnutí, neboť pak podle NSS platí, že i když je žalobou napadena byť i jen jedna z uložených pokut a tato žaloba je shledána důvodnou, musí NSS zrušit celé rozhodnutí, neboť kdyby zrušil jen napadený výrok, nebyl by zbytek výrokové části logický.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez jednání, neboť ani žalobce, a ani žalovaný se k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního žalovaný nevyjádřili.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z objednávky vyhotovené Pozemkovým fondem České republiky ze dne 28. 7. 2008, č. j. 12296/08, soud ověřil, že Pozemkový fond objednal u státního podniku České lesy, Lesní správa Klášterec nad Ohří, zalesnění pozemků p. č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní a 467 v k. ú. Pruněrov. Předmětem objednávky jsou přípravné práce s přípravou pozemků, včetně nezbytného výřezu náletových dřevin, práce spojené s vlastním zalesněním, práce spojené s ochranou a ošetřením založené kultury v roce výsadby, případně i na oplocení kultury, a to na základě doloženého zalesňovacího projektu. Celková cena prací spojených se zalesněním bude činit maximálně 1,388.990 Kč bez DPH.

Ze smlouvy o dílo (v pěstební činnosti) č. 233050/2009 soud ověřil, že Lesy České republiky, s. p. a společnost E. T., IČ: 650 82 818, se sídlem Chomutov, Hraničářská 4569, dne 2. 3. 2009 sjednaly smlouvu s tímto předmětem plnění: „Zhotovitel se zavazuje, že bude provádět pro objednatele v obvodu lesní správy Klášterec nad Ohří pěstební činnosti, jejichž rozsah je specifikován projektem zalesnění nelesních půd na lesním revíru Jelení Hora a lesním revíru Hradiště v příloze P-1 smlouvy – projektu prací. Objednatel se zavazuje zaplatit za tyto práce zhotoviteli dohodnutou cenu. Objednatel se vyhrazuje právo změnit předaný projekt prací v nezbytně nutném rozsahu.“

Podle § 88 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že

d) nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin,
e) usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2004, čj. 7 A 156/2000 – 54, pokutu podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lze uložit jen té osobě, u níž bude spolehlivě prokázáno, že se dopustila protiprávního jednání, tj. poškodila nebo zničila bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin. Pokud správní orgány neodstranily pochybnosti ohledně určení sankčně odpovědného subjektu, nelze pokutu bez dalšího uložit jen jednomu ze subjektů přicházejících v úvahu.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, čj. 1 As 86/2011 – 50, odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, je právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, jež škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů provedla, tedy osoba, jež se dopustila porušení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli osoba, která porušila povinnost obstarat si povolení podle § 56 tohoto zákona, neboť toto ustanovení samo o sobě nenachází odraz v řádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak není stíženo sankční odpovědností porušení povinnosti podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo

ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu,

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2011, č. j. 2 As 26/2010 – 98, žalobce (i při respektování požadavků stavebního práva) může být činěn odpovědným za porušení jiných zákonných povinností, které přímo nevyplývaly z vydaného (stavebního) povolení, jímž se při provádění stavebních prací řídil. Odpovědnost za správní delikty spáchané právníky osobami a fyzickými osobami při výkonu podnikatelské činnosti dle ustanovení § 88 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je vystavěna na principu odpovědnosti objektivní, tedy odpovědnosti za následek, spojený s protiprávním jednáním. Na rozdíl od přestupků zde tedy pro vznik sankční odpovědnosti není třeba zavinění. Není tedy podstatné, zda žalobce v dané věci prováděl stavební práce bez příslušného povolení, výjimky a souhlasu orgánů ochrany přírody a krajiny úmyslně či z nedbalosti, či zda vůbec o protiprávnosti svého jednání mohl vědět. Pro závěr o sankční odpovědnosti žalobce postačí zjištění, že to byl právě on, kdo neaprobované zásahy fakticky realizoval; škodlivý následek je dán již samotným prováděním těchto činností (§ 88 odst. 1 písm. f/, § 88 odst. 2 písm. n/ zákona), pouze v případě deliktu dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona je součástí škodlivého následku i účinek, představovaný poškozením nebo zničením dřevin.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2008, č. j. 2 As 45/2008-60, nedomáhá-li se žalobce přezkumu celého správního rozhodnutí, lze soudně přezkoumat a zrušit i jen jediný výrok napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze za situace, že jde o výrok samostatný, který je oddělitelný a je způsobilý samostatného přezkumu.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, č. j. 6 As 57/2004–54:

I. Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá požadavku ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, neuvede-li správní orgán ve výroku rozhodnutí ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl; to platí jak ve vztahu ke kvalifikaci skutku, tak ve vztahu k ukládanému trestu.

II. Absenci ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán uložil trest za tzv. jiný správní delikt ve výroku rozhodnutí, nelze opravovat postupem podle § 47 odst. 6 správního řádu jako chybu v psaní.

III. Při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.

Podle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ptačí oblasti vymezí vláda nařízením s cílem zajistit přežití druhů ptáků uvedených v odstavci 1 a rozmnožování v jejich areálu rozšíření, přičemž vezme v úvahu požadavky těchto druhů na ochranu; přitom může stanovit činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody, přičemž zohlední hospodářské požadavky, požadavky rekreace, sportu a rozvojové záměry dotčených obcí a krajů podle územně plánovací dokumentace; na území vojenských újezdů zohlední požadavky na zajištění obrany státu.

Podle § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

Podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny ochrana podle odstavce 1 se na rostliny nevztahuje, pokud rostou přirozeně uvnitř jiných kultur a jsou-li ničeny, poškozovány nebo rušeny v přirozeném vývoji v souvislosti s běžným obhospodařováním těchto kultur,

Podle § 50 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, čj. 1 As 86/2011 – 50, odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, je právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, jež škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů provedla, tedy osoba, jež se dopustila porušení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli osoba, která porušila povinnost obstarat si povolení podle § 56 tohoto zákona, neboť toto ustanovení samo o sobě nenachází odraz v řádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak není stíženo sankční odpovědností porušení povinnosti podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2011, čj. 1 As 41/2011 – 120, výjimku ze zákazů u zvláště chráněných živočichů (§ 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) je nutné interpretovat v kontextu všech podmínek v ní stanovených. Byla-li výjimka udělena k rušení a zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů, nelze z ní dovozovat, že orgán ochrany přírody stěžovateli implicitně povolil zvláště chráněné živočichy rovněž usmrcovat. Usmrcování zvláště chráněných živočichů je nutné chápat jako nejzávažnější škodlivý zásah do jejich vývoje ve smyslu § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; stěžovatel by mohl zvláště chráněné živočichy usmrcovat jediné v případě, že by výjimka podle § 56 zákona byla udělena výslovně i k usmrcování živočichů. Jelikož ale předmětná výjimka byla udělena „k rušení a zásahu do biotopu vevrubu malířského a škeble rybničné“, nelze takto vymezený předmět výjimky rozšířit i na usmrcování živočichů.

Podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

(1) Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství¹⁰⁾, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

V inkriminované věci nastalo porušení zákazů určitých definovaných činností ve vztahu k evropsky významné lokalitě Na Loučkách a Ptačí oblast Novodomské rašeliniště – Kovářská, které se mohly stát dovolenými pouze na základě výjimek předvídaných zákonem o ochraně přírody a krajiny, a na zjištěný skutkový stav mohly být aplikovány příslušné právní normy. Protiprávní jednání předvídané v § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívá v jednání, jež je v rozporu s právem, je tedy porušena právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě. V inkriminované věci je nesporné, že žalobce jednal v rozporu s požadavky citovaných ustanovení zákona, aniž získal výjimky z příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, jež by mohly jeho činnost transformovat v činnost dovolenou. Deliktní odpovědnost žalobce v této věci je založena objektivně, nebylo proto nutno zkoumat míru zavinění žalobce.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, č. j. 6 As 57/2004-54:

I. Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá požadavku ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, neuvede-li správní orgán ve výroku rozhodnutí ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl; to platí jak ve vztahu ke kvalifikaci skutku, tak ve vztahu k ukládanému trestu.

II. Absenci ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán uložil trest za tzv. jiný správní delikt ve výroku rozhodnutí, nelze opravovat postupem podle § 47 odst. 6 správního řádu jako chybu v psaní.

III. Při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, č. j. 2 As 34/2006-73:

I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního].

III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2015, čj. 8 As 141/2012-57, povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.

Rozhodnutí ČIŽP ze dne 4. 4. 2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/0915645.010/12/UPJ, jímž byla žalobci uložena pokuta v celkové výši 500.000 Kč, nesplňuje zákonné předpoklady stanovené ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu pro výrok při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt. Tento výrok neodpovídá požadavku ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, neboť správní orgán ve výroku rozhodnutí ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl, pokud jde o kvalifikaci skutku, když uvedl pouze ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl o ukládaném trestu.

Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o třech správních deliktech a za každý z těchto samostatných deliktů byla uložena rovněž samostatná pokuta. Nicméně právní kvalifikaci těchto tří skutků naplňujících samostatnou skutkovou podstatu správních deliktů, shrnula ČIŽP do vyjádření, že „Popsaným jednáním státního podniku tak došlo k porušení povinnosti podle § 49 odst. 1, § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a dále povinností stanovených v § 45e odst. 2 téhož zákona ve spojení s nařízením vlády č. 24/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Novodomské rašeliniště – Kovářská, čímž jmenovaný subjekt naplnil skutkovou podstatu pro uložení sankce, tj. pokuty podle § 88 odst. 1 písm. e) a d) a podle § 88 odst. 2 písm. n) citovaného zákona.“ Z tohoto textu potom není srozumitelné, kterým jednáním byl porušen který konkrétní právní předpis.

Ve výroku ČIŽP tedy nebylo srozumitelným způsobem uvedeno, kterými skutky žalobce porušil povinnost vyplývající z konkrétního ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Tímto svým postupem způsobila ČIŽP nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí a žalovaný správní orgán tuto nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nijak nenapravil. Naopak žalovaný stěží pochopitelnou konstrukcí svého rozhodnutí, když do záhlaví svého rozhodnutí před výrok předsunul část z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nesrozumitelnost navýšil.

Nejvyšší správní soudu v rozsudku ze dne 13. července 2006, č. j. 6 As 40/2005-80, konstatoval: *Pokud se stěžovatel domáhá, aby mu za jednání, kterým naplnil více deliktů podle různých zákonů, byl uložen jediný trest na principu absorpce, pak je nutno uvést, že právní úpravy odpovědnosti za správní delikty jsou v tomto ohledu deficitní, včítaje v to i úpravu v zákoně č. 114/1992 Sb. Judikatura, kterou stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti, se vždy vázala k rozhodnutím, v nichž tzv. uno actu bylo rozhodováno kumulativně o několika pokutách za sbíhající se delikty – zde bylo judikováno o nutnosti užít analogie s přestupkovým právem a uložit trest za nejprísnejší postižitelný delikt. Jiná je otázka, zda je možno analogicky tvrdit, že určité správní orgány jsou povinny vést společné řízení – tento závěr při absenci výslovné úpravy nelze paušálně učinit při mnohosti věcně, funkčně a místně příslušných orgánů, a to i v rámci ochrany přírody a krajiny. Proto v projednávané věci Nejvyšší správní soud akceptuje závěr městského soudu, že řízení o deliktech na úseku ochrany přírody a krajiny a vodního práva mohla být vedena odděleně.*

Pokud tedy žalobce namítal, že každý ze správních deliktů byl odděleně, resp. samostatně pojednán a sankcionován, nemohl v tom s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu spatřovat nezákonnost.

V žalobcem namítaném rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2008, sp. zn. 8 Ca 317/2005, bylo postupováno podle právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v jeho rozsudku ze dne 29. ledna 2005, č. j. 7 A 156/2000-54, podle něhož, *lze pokutu podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny uložit jen té osobě, u níž bude spolehlivě prokázáno, že se dopustila protiprávního jednání, tj. poškodila nebo zničila bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin. Pokud správní orgány neodstranily pochybnosti ohledně určení sankčně odpovědného subjektu, nelze pokutu bez dalšího uložit jen jednomu ze subjektů přicházejících v úvahu.*

Per analogiam lze uložit pokutu jen té osobě, u níž bude spolehlivě prokázáno, že se dopustila protiprávního jednání, tj. že provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody. Pokud správní orgány neodstranily pochybnosti ohledně určení sankčně odpovědného subjektu, nelze pokutu bez dalšího uložit jen jednomu ze subjektů přicházejících v úvahu.

Podle názoru Městského soudu v Praze je zapotřebí znovu posoudit odpovědnost žalobce jako zadavatele dle smlouvy o dílo, jakož i posoudit odpovědnost dalších osob zmiňovaných žalobcem v odvolání a posléze v žalobě, znovu rozhodnout o uložení pokuty a o stanovení její výše. Žalovaný správní orgán se nevypořádal s odvolací námitkou týkající se především nesprávně vymezeného okruhu účastníků řízení, tedy určení sankčně odpovědných subjektů, a to především objednatele předmětné zakázky, tj. Pozemkového fondu České republiky, který dne 28. 7. 2008, č. j. 12296/08, objednal u státního podniku České lesy, Lesní správa Klášterec nad Ohří, zalesnění pozemků p. č. 983 v k. ú. Volyně u Výsluní a 467 v k. ú. Pruněřov. Předmětem objednávky jsou přípravné práce s přípravou pozemků, včetně nezbytného výřezu náletových dřevin, práce spojené s vlastním zalesněním, práce spojené s ochranou a ošetřením založené kultury v roce výsadby, případně i na oplocení kultury, a to na základě doloženého zalesňovacího projektu. Celková cena prací spojených se zalesněním bude činit maximálně 1,388.990 Kč bez DPH.

Městský soud v Praze na základě shora uvedených skutečností dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí ČIŽP, je nutno zrušit je podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Podle ustanovení § 78 odst. 5 soudního řádu správního právním názorem, kterým vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení žalovaný správní orgán vázán.

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci plný úspěch. Výši náhrady potom určil podle vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), a to tak, že 3.000 Kč činily náklady na uhrazení soudního poplatku.

P o u č e n í:

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Praze dne 10. března 2016

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková