



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Zayferus o. p. s.**, se sídlem Havlíčkova 429, Kuřim, zastoupen Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem se sídlem Velké náměstí 148, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 135/2007 – 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 135/2007 – 34, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2008, č. j. 9 Ca 135/2007 – 34, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5. 2. 2007, č. j. 500/2002/503 21/06, kterým bylo ve výroku I. zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen ČIŽP) ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10/OOP/0607162.18/06/RPR, v části týkající se uložení pokuty podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“) ve výši 6000 Kč a zrušeno v části týkající se uložení pokuty podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona o ochraně přírody a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že sankční odpovědnost podle ust. 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody se vztahuje i na právnické osoby, které nejsou podnikatelskými subjekty, a proto neshledal pochybení v postupu správních orgánů při aplikaci tohoto ustanovení na žalobce, který je právnickou osobou ve smyslu zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů. Zejména z provedených kontrol a dalších šetření vyplývá, že žalobce držel v zajetí bez povolení 12 jedinců pěti druhů ptáků volně žijících na evropském území členských států Evropského společenství specifikovaných v kontrolních protokolech, přičemž s výjimkou

jednoho káně bělochvostého, odchovaného v zajetí k 1. 6. 2004, byli všichni drženi žalobcem v zajetí již před nabytím účinnosti novely zákona o ochraně přírody. Toto skutkové zjištění žalobce nikdy nezpochybnil a ve správním řízení i v řízení před soudem namítal nedostatek právní úpravy, která by zaručovala přechodné období k tomu, aby si chovatelé dravců držených legálně v souladu se zákonem před datem 28. 4. 2004, kdy došlo k novele zákona o ochraně přírody, mohli obstarat nově předepsané povolení. Městský soud proto neshledal oprávněným žalobcovo zmatené a nikterak neodůvodněné tvrzení o „registraci“ ptáků, nadto uplatněné po zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě, když jeho obrana je zaměřená na to, že po novelizaci zákona nebyl dán prostor pro to, aby si nezbytné povolení o odchylném postupu obstaral. Městský soud neshledal odůvodněnou ani žalobní námitku retroaktivity práva. Předně nedošlo k tzv. pravé retroaktivitě práva, tj. v tom smyslu, že by nově platné právo bylo zpětně aplikováno na skutkový stav, který tu byl před novelizací zákona o ochraně přírody zákonem č. 218/2004 Sb. Jednání žalobce spočívalo v tom, že choval uvedené jedince ptáků volně žijících bez povolení v období od 28. 4. 2004 nejméně do 22. 8. 2005 (poštolku obecnou), od 28. 4. 2004 do 22. 10. 2005 (dvě poštolky obecné, jedno káně lesní, dva kalouse ušaté a dva puštíky obecné), od 1. 6. 2004 do 27. 4. 2006 (káně bělochvosté) a od 28. 4. 2004 do 27. 4. 2006 (tři káně bělochvosté) bez povolení podle ust. § 5b zákona o ochraně přírody. Z popisu uvedeného jednání je tedy zřejmé, že nedošlo k aplikaci novely zákona na právní stav před 28. 4. 2004, který by byl nepřipustnou retroaktivitou. V dané věci nepřichází v úvahu ani tzv. nepravá retroaktivita zákonných norem práva při střetu staré a nové právní úpravy hmotného práva, která má obvykle účinky v tom, že ve vztazích je pokračováno podle nového zákona s tím, že právní účinky dřívějších vztahů zůstávají zachovány. Tuto úpravu vylučuje charakter vztahu, daný trvajícím deliktem. Období protiprávního jednání žalobce je ve výroku správního rozhodnutí vymezeno od doby, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 218/2004 Sb. a do dne kontroly, tj. 22. 8. 2005 a dále u čtyř jedinců káně bělochvostého až do 27. 4. 2006. Městský soud přisvědčil žalobci, že byla-li v důsledku transpozice norem evropského práva přijata zcela nová úprava, která ohrozila jeho postavení v otázce legálnosti chovu a držení chráněných ptáků, tzv. ze dne na den, bylo zcela legitimní a spravedlivé očekávat, že zákonodárce zároveň v přechodných ustanoveních přijaté novely poskytne časový prostor pro to, aby chovatelé i správní orgány učinily veškerá opatření spojená s legalizací dosavadního chovu dravců podle nově přijatých právních předpisů. I městský soud je shodně se žalobcem toho názoru, že v případě ukládání sankcí za chov či držení dravců v rozporu s požadavkem odchylného postupu upraveného v ust. §§ 5a a 5b novely zákona účinné od 28. 4. 2004 by nebylo v souladu se zásadou dobré správy ukládat sankce za stav, který v důsledku novelizace zákona nastal bezprostředně po 28. 4. 2004. Bylo by spravedlivé očekávat, že správní orgány poskytnou alespoň přiměřenou lhůtu či návod k tomu, jakým způsobem mají chovatelé postupovat v souvislosti s účinností novely zákona. Nicméně nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalobce nebyl v dané věci sankcionován pouze za chov dravců ke dni 28. 4. 2004 či v období bezprostředně následujícím, pro něž chyběla úprava umožňující přizpůsobit se novému právnímu stavu, nýbrž za tzv. trvalý správní delikt, tedy také a převážně za trvání jeho jednání v čase, který již nebyl bezprostředním obdobím po přijetí nové úpravy, a za období, v němž již měl dostatečný časový prostor si nezbytná povolení obstarat. Obhajoba žalobce tak neobstojí, pokud kontrolní zjištění pocházejí minimálně ze dne 22. 8. 2005 a pokud období nezákonného chovu bylo zjištěno do 27. 4. 2006. Tvrzení žalobce, že mu správní orgán neposkytl dostatečnou součinnost, neboť sám neměl znalosti o tom, jak postupovat při vydávání povolení při nedostatku formulářů,

je obecnou námitkou, která by mohla být relevantní toliko v konkrétně doložitelných jednáních správních orgánů. Žalobce v průběhu správního řízení neuváděl ani neprokazoval, že by v případě předmětných druhů podal žádosti o povolení odchylného postupu. Stejně tak i námitka žalobce, že předcházející provedené kontroly u něj nezjistily žádné nedostatky v chovu dravých ptáků, je zavádějící, neboť tyto kontroly byly zaměřeny na jiné povinnosti žalobce.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že městský soud, stejně jako ministerstvo, nepřihlédl k předloženým důkazům a nezabýval se v celém rozsahu jeho argumentací, když pouze konstatoval, že stěžovatel „se ne zcela přehledně vyjádřil, že není pravdou, že choval bez povolení 12 jedinců pěti druhů ptáků.“ Stěžovatel se domnívá, že k nepřímé retroaktivitě zcela určitě došlo, když ze dne na den byl podle výkladu zákona potřebný k držbě do té doby naprosto legálně držených ptáků tzv. odchylný postup a bez něj se jejich držba stala nelegální, a to i u těch jedinců, kteří byli předmětem vlastnického práva, byli legálně zakoupeni, odchováni v zajetí a s přírodou neměli nic společného. Tento výklad směřuje proti duchu zákona, který slouží k ochraně přírody a krajiny a je státem zneužíván proti vlastníkům. Stěžovatel trvá na své námitce, již se v průběhu řízení nikdo dostatečně nezabýval, a to na tom, že přesto, že na ptáky neměl tzv. odchylný postup, nedržel je nelegálně, získal je všechny v souladu se zákonem, mnozí z nich byli jeho osobním vlastnictvím a měl je registrovány orgány ochrany přírody (Krajským úřadem v Brně, odborem životního prostředí). K dravcům a sovám tedy existovaly registrační listy či jiné doklady vydané orgány ochrany přírody, které dokládají legalitu jejich držby. Novela zákona o ochraně přírody sice říká, že orgán ochrany přírody může stanovit odchylný postup, nicméně tento odchylný postup nezrušil platnost předchozích rozhodnutí. Platnost těchto dokumentů trvá stále, a to i poté, co stěžovatel ke všem držným ptákům nechal vystavit odchylné postupy. Stěžovatel upozornil, že podle ust. § 5b zákona o ochraně přírody lze rozhodnout o odchylném postupu pouze z vyjmenovaných důvodů. Dále poukázal na to, že mimo jiné provozuje záchrannou stanici pro handicapované ptáky, kde se mimo jiné stará o ptáky, které již nelze vrátit do přírody s ohledem na újmu, kterou utrpěli. Přesto, že zákon o ochraně přírody s tímto důvodem pro udělení odchylného postupu nepočítá a neměl by být v těchto případech udělován, byl odchylný postup stěžovateli udělen s odůvodněním, že jedinec je držen pro účely výuky. Podle stěžovatele je zřejmé, že zákon o ochraně přírody je nedokonalý pro aplikační praxi a stále činí problémy. Nelze se ztotožnit s argumentem soudu, že po nějakou kratší, blíže nespecifikovanou, dobu bylo možné rozhodnutí o odchylném postupu nemít. V praxi nebylo možné rozhodnutí o odchylném postupu získat, a to ani v polovině roku 2005, tedy více než rok poté, co novela vyžadující odchylný postup vstoupila v účinnost. Jen pro ilustraci stěžovatel uvedl, že v praxi je situace taková, že např. ještě v roce 2007 věcně příslušný odbor Magistrátu v Hradci Králové usnesením odmítl rozhodnutí o odchylném postupu vydat, neboť vůbec netušil, že jsou věcně příslušným orgánem ochrany přírody a teprve na základě podaného odvolání začal ve věci konat tak, jak měl. Stěžovatel trvá na své námitce, že po vstupu předmětné novely v platnost zjišťoval potřebné informace, o získání odchylného postupu se zajímal a měl snahu mít vše potřebné zajištěno. Selhala zde informační povinnost správních orgánů, které nebyly schopny mu v této věci účinně napomoci, jak vyplývá z jejich přiložených vyjádření. Rozhodnutí ve věci uložení pokuty je vůči stěžovateli nespravedlivé, když při něm doplácí na neznalost a

neschopnost příslušných správních orgánů, které ho několikrát ve věci informovaly mylně. Po stěžovateli nelze podle jeho názoru spravedlivě požadovat, aby si při každé sebemenší novele zákona najímal právníka, který by ho zastupoval a podával mu odborné informace místo úředníka, který tuto svoji povinnost opakovaně nebyl schopen v požadované kvalitě splnit. Stěžovateli bylo pracovníci Krajského úřadu v Brně telefonicky rovněž sděleno, že dravci a sovy držení na základě již vydaných registrací odchylné postupy nepotřebují, že „dojedou na staré papíry“ a že nepotřebuje odchylné postupy na nepůvodní druhy, což doložil vyjádřením ze dne 27. 6. 2006, na něž nebyl brán zřetel ani ministerstvem, ani městským soudem a městský soud se nijak s tímto vyjádřením v rozsudku nevyrovnal. Nelze se ztotožnit ani s tím, že ČIŽP postupuje tak, že nesměruje při kontrolách k odstranění nedostatků, ale pouze striktně aplikuje sankce. Při předchozích dvou kontrolách nebyl u stěžovatele shledán v absenci odchylných postupů nedostatek a stěžovatel nebyl vyzván k jeho odstranění. Lze se domnívat, že kontrolní orgán sám o existenci nutnosti odchylného postupu nevěděl, případně ji přehlédl a přispěl tak k tomu, že stěžovatel delší dobu čerpal pouze z méně kompetentních informací orgánů ochrany přírody, u nichž se opakovaně dotazoval. V neposlední řadě se nelze ztotožnit ani s právním názorem městského soudu na zařazení obecně prospěšných společností do stejné kategorie a výše pokut jako obchodní společnosti a fyzické osoby při výkonu jejich podnikatelské činnosti, neboť u nich lze předpokládat jakousi tvorbu zisku, z něhož by bylo možné pokutu uhradit, na rozdíl od obecně prospěšné společnosti, která má naprosto odlišný charakter a pro níž by bylo uložení pokuty ve výši obdobné jako obchodní společnosti likvidační. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že veškeré výše uvedené námitky byly

stěžovatelem víceméně uplatněny již v průběhu správního, resp. soudního, řízení, přičemž se s nimi jak příslušné správní orgány, tak i městský soud dostatečným způsobem vypořádaly. Stěžovateli vytýkaný správní delikt je hodnocen jako správní delikt trvajících, přičemž doba jeho trvání počíná datem účinnosti novelizujícího zákona č. 218/2004 Sb., jímž byly do zákona o ochraně přírody zapracovány ust. §§ 5a a 5b obsahující výčet zakázaného nakládání s druhy ptáků žijícími na území Evropské unie, jakož i podmínky udělení případných výjimek z těchto zákazů. Stěžovateli uložená pokuta tak přímo ani nepřímo nesouvisí s předcházejícím obdobím, v jehož průběhu držel dravce a sovy legálně, což ministerstvo sice nezpochybňuje, považuje však tuto skutečnost ve vztahu k projednávanému případu za nepodstatnou. Ministerstvo vyjádřilo souhlas s názorem městského soudu, že za daných okolností se nejedná o nepřímou ani přímou retroaktivitu práva. Stěžovateli v době provedení kontroly jednoznačně příslušela povinnost držet předmětné ptáky za podmínek uvedených v zákoně na ochranu přírody. Ačkoli byla tedy formální platnost a účinnost předchozích registračních dokladů neomezena, tj. tyto doklady nebyly přímo *expressis verbis* žádným právním aktem zrušeny, jednalo se o doklady, které již neodpovídaly podmínkám nové právní úpravy. Argumentaci stěžovatele, že jednal v souladu s doporučeními příslušných orgánů ochrany přírody, nepovažuje ministerstvo za daných okolností za dostačující. Povinnosti aplikovat obecně závazný právní předpis se nelze zprostit pouhým poukazem na nezávazné, nepřezkoumatelné a navíc nikde nezaznamenané doporučení správního orgánu nesprávně interpretujícího právní předpis. Zákon o ochraně přírody rozlišuje podle subjektů, jež je spáchaly, dva základní typy

správních deliktů, a to přestupky, za něž mohou nést odpovědnost pouze nepodnikající fyzické osoby, a jiné správní delikty, za něž lze činit odpovědnými ostatní subjekty, tj. fyzické osoby podnikající a veškeré právnické osoby bez rozlišení. Charakter a účel, pro který byla příslušná právnická osoba založena, tak není z hlediska její odpovědnosti za správní delikt určující. Pro právní kvalifikaci skutku, jenž je stěžovateli vytýkán, tak bylo správně použito ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody. Proto ministerstvo navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou, že se na stěžovatele nevztahuje ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody, neboť obecně prospěšná společnost nevykonává podnikatelskou činnost.

Podle ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 500 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že 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 citovaného ustanovení je orgán ochrany přírody oprávněn uložit pokutu všem právnickým osobám a také těm fyzickým osobám, které se sankcionovaného jednání dopustily při výkonu podnikatelské činnosti, neboť dovětek „při výkonu podnikatelské činnosti“ se vztahuje jen k fyzickým osobám, nikoli k osobám právnickým. Městský soud proto zcela správně uvedl, že zákon o ochraně přírody garantuje ochranu živočichů vůči jednání všech právnických a fyzických osob. Fyzické osoby nevykonávající podnikatelskou činnost jsou sankcionovány podle ust. § 87 zákona o ochraně přírody, kde protiprávní jednání, kterého se dopustily za jiných okolností než při výkonu podnikatelské činnosti je kvalifikováno jako přestupek. V ust. § 88 odst. 1 citovaného zákona jsou pak stanoveny skutkové podstaty protiprávních jednání, která jsou správními delikty, jichž se dopustí fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti a právnická osoba bez jakékoliv další specifikace. Odpovědnost právnické osoby a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti za správní delikt má převážně objektivní charakter a nastupuje naplněním skutkové podstaty příslušného deliktu a jejím obligatorním znakem tedy není zavinění. Platná právní úprava zpravidla nezná liberační důvody, jejichž uplatněním by se tato osoba zprostila odpovědnosti. K vyvození odpovědnosti stačí pouhé porušení či nesplnění povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě. Tato odpovědnost, někdy označovaná jako absolutní, však s sebou vždy přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti. Přesně takovým typem správního deliktu je i delikt podle ust. § 88 odst. 1 zákona o ochraně přírody, který se proto vztahuje i na právnické osoby, které nejsou podnikatelskými subjekty. Opačný závěr by znamenal, že tyto osoby by byly vyloučeny ze sankční odpovědnosti, ačkoli např. fyzické osoby, které by se sankcionovaného jednání dopustily za jiných okolností než při výkonu podnikatelské činnosti (např. stejně jako stěžovatel při provozování obecně prospěšných aktivit na ochranu ptáků) by za jinak

stejných podmínek byly postižitelné za přestupek. Není proto důvodná námitka stěžovatele, že ve vztahu k němu nelze ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody aplikovat. Stejně také nedůvodně stěžovatel namítal, že zařazení obecně prospěšných společností do stejné kategorie a výše pokut jako pro obchodní společnosti a fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti, může být pro obecně prospěšnou společnost likvidační, neboť právě povaha činnosti, při které došlo k porušení zákona o ochraně přírody, jakož i důvody, pro které se tak stalo, budou zpravidla významným faktorem pro určení výše sankce, protože v ust. § 88 odst. 1, 2 zákona o ochraně přírody je stanovena pouze horní hranice výše pokuty.

K další stížní námitce týkající se absence předvídatelnosti právní regulace, za jejíž údajné porušení v rozhodném období byl stěžovatel sankcionován, lze uvést, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96, publikovaný pod č. 1258/2007 Sb. NSS, judikoval, že: *„Definování skutkové podstaty musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. Správně a soudně postihované veřejnoprávní delikty totiž sice od sebe odlišuje jejich různá společenská nebezpečnost, míra tvrdosti postihu, jenž za ně hrozí, a nezřídka též kvalifikovanost subjektivního vztahu pachatele deliktu k naplnění znaků skutkové podstaty (zatímco u trestných činů je zavinění požadováno bezvýjimečně, u správních deliktů, jakkoli je zavinění pro odpovědnost za ně též často vyžadováno, je nezřídka sankcionováno i nezaviněné naplnění skutkové podstaty), ve své podstatě však jde o delikty téhož druhu – vyznačující se rozparem určitého jednání, stavu či následku s objektivním veřejným právem a veřejným zájmem na jeho postihu, který se zpravidla (ne však vždy) projeví stíháním takových deliktů z úřední povinnosti a postihem v podobě uložení zákonem předvídané sankce. Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postížen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní (srov. z novější doby např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Veeber proti Estonsku ze dne 21. 1. 2003, z něhož vyplývá, že požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný; podobně viz rozsudky téhož soudu např. ve věci Cantoni proti Francii z 15. 12. 1996 či Coeme a další proti Belgii z 22. 6. 2000).“* Rovněž tak lze odkázat na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 7. 2006 ve věci Štefanec proti České republice, stížnost č. 75615/01 (neoficiální český překlad viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 4/2006, s. 217), v němž bylo vysloveno, že *„norma je zejména předvídatelná, pokud poskytuje určitou záruku proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci (Tourancheau a July proti Francii, č. 53886/00, § 54, 24. listopad 2005) a proti příliš širokému uplatňování určitého omezení na úkor subjektů práv (viz, mutatis mutandis, Başkaya a Okçuoğlu proti Turecku [velký senát], č. 23536/94 a 24408/94, § 36, ESLP 1999-IV).“*

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že při ukládání veřejnoprávních sankcí vychází kromě jiného ze zásady, kterou Ústavní soud formuloval

sice v souvislosti s právem daňovým, která však má nepochybně širší dopad než jen na toto právní odvětví. V nálezu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publikovaném pod č. 145 ve sv. 31, str. 291 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že *„za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius).“*

Zákonem č. 218/2004 Sb. byla do zákona o ochraně přírody s účinností od 28. 4. 2004 vložena ust. §§ 5a a 5b týkající se ochrany volně žijících ptáků z důvodu transpozice norem Evropského společenství (směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků, a směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť) do vnitrostátního práva České republiky za účelem harmonizace ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů v evropském měřítku. Podle ust. § 5a odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody je v zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství, zakázáno držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány. Podle ust. § 5b odst. 1 zákona o ochraně přírody může orgán ochrany přírody, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit postup odchylný od postupu uvedeného v ust. § 5a odst. 1 a 2, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odchylný postup může být stanoven také pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení druhu v jeho původní oblasti rozšíření nebo pro chov v lidské péči pro tyto účely.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že se městský soud nedostatečně vypořádal s jeho žalobní námitkou, že všechny chované ptáky měl registrovány orgánem ochrany přírody, a tudíž je nechoval bez povolení a dále poukazoval na to, že existovaly registrační listy či jiné doklady vydané orgány ochrany přírody, které dokládají legalitu jejich držby. Nejvyšší správní soud předně nepovažuje tuto žalobní námitku, na rozdíl od městského soudu, za uplatněnou po dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby, neboť stěžovatel již v žalobě uváděl, že ještě dne 27. 4. 2004 byli všichni dravci držení legálně v souladu se zákonem. Tvrzení v replice, že ptáky měl registrované orgánem ochrany přírody, tak je pouze upřesněním této žalobní námitky, která byla, byť velmi nekonkrétně, uplatněna v zákonné lhůtě. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, publikovaný na www.nssoud.cz, podle něhož *„za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, pak nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Pouze takovýmto – ve prospěch žalobce extenzivním – výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být totiž vykládána tak, že by pro žalobce vytvářela překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek pro žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního*

rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“ Proto Nejvyšší správní soud neakceptuje právní názor městského soudu, že tvrzení stěžovatele o „registraci“ ptáků je neoprávněné a že jeho obrana je zaměřená právě na skutečnost, že po novelizaci zákona nebyl dán prostor pro to, aby si nezbytné povolení o odchylném postupu obstaral. Tvrzení stěžovatele, že po novelizaci zákona o ochraně přírody nebyl dán prostor pro to, aby si nezbytné povolení o odchylném postupu obstaral, není v rozporu s jeho tvrzením, že měl podle dřívější právní úpravy chované ptáky registrovány orgánem ochrany přírody, takže je nedržel v rozporu se zákonem.

Z příloh k protokolu z kontroly ze dne 2. 8. 2005 vyplývá, že na všechny jedince pěti druhů ptáků držených stěžovatelem bez rozhodnutí o odchylném postupu byly vystaveny registrační listy. Stěžovatel již ve správním řízení tvrdil, že držené jedince ptáků měl před 28. 4. 2008 registrovány, konkrétně uvedl (ve vyjádření ze dne 25. 2. 2006), že správní orgány dostaly vzorové rozhodnutí odchylného postupu v květnu nebo červnu 2005 a do té doby považovaly za postačující držení na základě vystavených registračních listů. Také poukazoval na to, že zákon o ochraně přírody neřeší postup při držení do doby vstupu v účinnost novely legálně získaných ptáků a upozorňoval, že nevěděl, že pokud má na jedince vystaven registrační list, musí žádat ještě o odchylný postup a požadavek ČIŽP splnil ihned, jak na to byl při kontrole upozorněn. U kánat bělochvostých stěžovatel nevěděl vůbec, že má mít i rozhodnutí o odchylném postupu, neboť ještě dne 9. 8. 2005 byl vydán na krajském úřadě registrační list a ani úředníci podle jeho tvrzení nevěděli, že by káně bělochvosté mělo být registrováno na dvou místech. Na nutnost mít rozhodnutí o odchylném postupu u káněte bělochvostého nebyl stěžovatel upozorněn ani při kontrole.

Ustanovení § 23 zákona č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, ve znění účinném do 30. 4. 2004, určuje povinnou registraci některých exemplářů. Vlastník exempláře podléhajícího registrační povinnosti je povinen do dvou týdnů od nabytí exempláře tuto skutečnost oznámit krajskému úřadu nebo správě národních parků nebo správě chráněných krajinných oblastí, který zaznamená změny v registraci, a pokud nebyl dosud k exempláři vydán registrační list, vydá jej vlastníku. Vlastník exempláře je dále povinen hlásit tomuto orgánu změny týkající se registrovaného exempláře (úhyn, prodej, přírůstky aj.), a to bez zbytečného odkladu. Podle ust. § 37 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění účinném od 1. 5. 2004, povolení vydané v souladu s právem Evropských společenství o ochraně ohrožených druhů nebo podle tohoto zákona ani registrace nenahrazuje povolení, popřípadě opatření vydávaná podle jiných právních předpisů.

Podle přechodných a společných ustanovení zákona č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nejsou tímto zákonem dotčena dosavadní vydaná rozhodnutí o výjimkách ze zákazu podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Z těchto přechodných ustanovení tak nevyplývá, zda jsou tímto zákonem dotčeny registrační listy, neboť se nejedná o výjimky ze zákazu podle zákona o ochraně přírody. Vzhledem k tomu, že přechodná ustanovení neobsahují žádné pravidlo vztahující se k rozhodnutím o odchylném postupu podle ust. § 5b zákona o ochraně přírody, je otázkou, zda lze z nich extenzivním výkladem dovodit i to, čeho se dovolává stěžovatel, tedy že pro ptáky s registračními listy již nemusí být vydáno rozhodnutí o odchylném postupu. Zákonodárce stanovil ode dne 28. 4. 2004 povinnost mít pro držení určitých druhů ptáků rozhodnutí o odchylném postupu, přitom však před tímto datem nebylo možné rozhodnutí o odchylném postupu získat. Stěžovatel proto důvodně namítal, že neexistence přechodných ustanovení by způsobila, že by všichni adresáti těchto právních norem chovali dravce po 27. 4. 2004 bez povolení a dopouštěli by se správního deliktu podle ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody, aniž by měli reálnou možnost tento delikt nepáchat. Tento výklad však v právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana není přípustný, neboť sankcionuje jednání určité osoby, aniž by jí dal možnost „volby“ mezi porušením práva a jeho dodržením. Proto je nutno jej odmítnout jako nesprávný a přiklonit se, právě s ohledem na nepřipustně tvrdé a nesmyslné důsledky, k nimž by vedla shora popsaná výkladová alternativa, k výkladu ve vztahu ke stěžovateli příznivějšímu, i když z doslovného znění rozhodných ustanovení nevyplývá. Přechodná ustanovení zákona č. 218/2004 Sb. tedy nutno vyložit tak, že „nedotčenost“ dřívější úpravy znamená, že stěžovatel, který podle dřívější úpravy legálně držel ptáky na základě registračního listu, nemusel pro tyto ptáky mít rozhodnutí o odchylném postupu podle úpravy nové, a proto ani nebyl povinen o ně žádat. Získal-li přesto po nějaké době takové rozhodnutí, jednal nad rámec svých zákonem stanovených povinností. Pokud by zákonodárce chtěl i pro ptáky držené legálně podle dřívější úpravy zavést povinnost mít rozhodnutí o odchylném postupu podle úpravy nové, musel by novou úpravu doplnit o přechodná ustanovení, jež by takovému držiteli ptáků umožnila v rozumné lhůtě o vydání uvedeného rozhodnutí požádat a jež by zaručila, že po dobu do právní moci rozhodnutí nebude dotčený „přechodový“ držitel za nesplnění podmínek nové úpravy sankcionován.

Ve výsledku obdobný, byť o jiné důvody opřený závěr, platí i pro jednání stěžovatele týkající se toho káněte bělochvostého, kterého stěžovatel začal držet 1. 6. 2004, tedy krátce po nabytí účinnosti nové právní úpravy. Ze stanoviska Městského úřadu Kuřim, odboru životního prostředí ze dne 27. 6. 2006 (dále jen „stanovisko MÚ Kuřim“) vyplývá, že ke dni vydání stanoviska měl stěžovatel pro všechny uváděné ptáky vyřízeny žádosti o vydání rozhodnutí o odchylném postupu, přičemž ani sám správní orgán až do března roku 2006 nevěděl, že stanovení odchylného postupu je nutné i pro druh káněte bělochvostého (4 exempláře), který se v naší přírodě volně nevyskytuje. U jedinců káněte bělochvostého, pokud by odpovídalo skutečnosti stanovisko MÚ Kuřim v tom smyslu, že uvedený druh ptáků se na našem území volně nevyskytuje, není totiž dostatečně určité stanoveno, zda se na ně vztahují ust. §§ 5a a 5b zákona o ochraně přírody. V ust. § 5a odst. 1 citovaného zákona je výčet zakázaných činností uvozen tak, že se tak děje v zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství. Předmětem ochrany jsou tedy zjevně druhy ptáků, a to (viz i preambule směrnice Rady 79/409/EHS) takové druhy, které přirozeně žijí na evropském území, a právě proto tvoří významnou složku přírodního prostředí a biologické rovnováhy v něm. Předmětem ochrany podle ust. § 5a zákona o ochraně přírody jsou tedy jen určité specifické druhy ptáků (ty, které volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství),

nikoli takové druhy, jež zde volně nežijí, tj. jejichž jedinci se zde volně vyskytují jen výjimečně. V rozhodném období neexistoval žádný prováděcí předpis, který by citované ustanovení konkretizoval, a ostatně neexistuje ani v současné době, neboť ani vyhláška č. 165/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vytvářením soustavy NATURA 2000, nic takového neobsahuje. Z obsahu spisu ani z vyjádření účastníků rovněž není zřejmé, že by existovala přiměřeně jednotná správní praxe při posuzování této otázky, která by vytvářela přiměřenou míru právní jistoty a dostatečně jasně ukazovala, jaké jednání je dovoleno a jaké zakázáno. Ze stanoviska MÚ Kuřim naopak zřetelně vyplývá, že správní orgány v řešení uvedené otázky tápaly a že o jednotnosti správní praxe, která by dotvořila nejednoznačnost zákonné úpravy, nelze rozhodně hovořit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ust. § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody nenaplnuje požadavky předvídatelnosti při jeho aplikaci v dané věci.

Vzhledem k tomu, že právní úprava nestanovila dostatečně jasný a reálně splnitelný přechodový režim pro případy, kdy ptáci, na něž se podle nové úpravy měla vztahovat ustanovení o odchylném postupu, byli legálně drženi již za úpravy předchozí, nelze stěžovatele postihnout za správní delikt spočívající v porušení ustanovení nové úpravy. Stěžovatel totiž ve vztahu k ptákům, které legálně držel již za předchozí právní úpravy, neměl povinnost mít rozhodnutí o odchylném postupu, proto se nemohl dopustit správního deliktu, jestliže jej neměl.

Ve vztahu k jednomu káněti bělochvostému, kterého začal držet již za účinnosti nové právní úpravy, pak stěžovatel neměl dostatečnou možnost v této specifické přechodové situaci předem rozpoznat, zda a jaké jednání je považováno za protiprávní. Absenci dostatečně předvídatelné právní úpravy jako podkladu pro správní trestání je nutno v tomto smyslu považovat za implicitní liberační důvod, který, ač není v zákoně výslovně vyjádřen, vychází z principu právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace jako jednoho z vůdčích principů, kterými je veden materiální právní stát, a tedy i z povahy a podstaty správního trestání (srov. v tomto ohledu podobně k možnosti implicitního „zmírňujícího“ správního uvážení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008 - 101, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud dodává, že uvedený implicitní liberační důvod plní v oboru správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, u kterých není podmínkou pro vznik odpovědnosti zavinění, podobnou zmírňující funkci, jakou popsal Nejvyšší správní soud ve vztahu k přestupkům (u nichž je zavinění nutnou podmínkou odpovědnost za ně) v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, publikovaný pod č. 1746/2009 Sb. NSS, v němž vyslovil, že pokud protiprávní stav nastal výlučně v důsledku nezákonného úředního postupu, nenese vinu za nastalý protiprávní stav stěžovatel, tudíž subjektivní stránka přestupku není vůbec dána.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že se městský soud nevypořádal stanoviskem MÚ Kuřim, které doložil. Ve tomto stanovisku je uvedeno, že ani sám správní orgán až do března 2006 nevěděl, že stanovení odchylného postupu je nutné i pro druh káněte bělochvostého, že ČIŽP by se danou věcí nemusela zabývat, neboť dosud nebyla vydána vyhláška ministerstva, která by určila podrobnosti vyplývající z novely zákona a ani praxe v tomto směru není vytříbena, nadto se jednalo ve valné většině o ptáky donesené do

stanice v zuboženém stavu. Nejvyšší správní soud považuje i tuto námitku stěžovatele za důvodnou, neboť městský soud zmínil toto stanovisko pouze v rekapitulaci rozhodnutí ministerstva, aniž by je jakkoliv dále hodnotil. K tvrzení stěžovatele, že mu správní orgán neposkytl dostatečnou součinnost, městský soud pouze uvedl, že se jedná o obecnou námitku, která by mohla být relevantní jen v konkrétně doložitelných jednáních správních orgánů, ovšem stanoviskem MÚ Kuřim se nijak nezabýval. To však učinit měl, neboť stanovisko obsahovalo zcela konkrétní informaci o správní praxi, tj. o její nejednosti a nejasnosti, v počátcích aplikace nové právní úpravy, tedy informaci významnou pro posouzení, zda se stěžovatel vzhledem k nejednoznačnosti právní regulace v přechodném období vůbec mohl dopustit správního deliktu. Tomu, že stanovisko MÚ Kuřim bylo pro posouzení důvodnosti žaloby významné, nasvědčuje i vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje, které stěžovatel přiložil až ke kasační stížnosti, z něhož vyplývá, že nejsou známy žádné negativní poznatky, které by svědčily o společensky významně nebezpečné praxi stěžovatele, který se o změny předpisů a z toho vyplývající povinnosti vždy iniciativně zajímal, a to formou telefonických konzultací nebo při osobních návštěvách.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. července 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

