



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

Hospodářská správa města Bruntál, příspěvková organizace
se sídlem Požárníků 130/10, 792 01 Bruntál
zastoupen JUDr. Vilémem Urbišem, advokátem
se sídlem E. Beneše 21, 79201 Bruntál

proti
žalovanému

Ministerstvo životního prostředí
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. MZP/2019/580/10481048,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Za účelem zateplení dvou panelových domů v Bruntále (ul. Květná č. p. 1724/44 a 1725/46) povolil Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „KÚ MSK“) žalobkyni dle § 56 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen „zákon“), výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, konkrétně rušit rorýse obecného jakožto zvláště chráněný druh. Podmínkou této výjimky

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

bylo mimo jiné to, že stavební práce budou zahájeny „do 31. 3. kalendářního roku, přičemž nejméně 3 dny před zahájením prací budou všechny otvory vhodné ke hnízdění rorýse obecného provizorně překryty závěsem z průsvitné tkaniny.“ (podmínka č. 2) Dále rozhodnutí stanovilo podmínku spočívající v tom, že budou „všechny podstřešní ventilační otvory užívané rorýsi zachovány a opatřeny plastovými ochrannými mřížkami s odstraněnými lamelami (...)“. (podmínka č. 3) Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“), se následně na základě podnětu KÚ MSK začala zabývat právě dodržením uvedených podmínek povolení při realizaci stavby.

2. Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019, č. j. ČIŽP/49/2019/3221 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), shledala ČIŽP žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť prostřednictvím dalších osob zničila sídlo zvláště chráněného druhu rorýse obecného, kdy dne 30. 3. 2018 montážní penou zneprístupnila podstřešní ventilační otvory a následně tyto otvory trvale překryla izolační hmotou a fasádou, čímž v rozporu s § 50 odst. 2 zákona škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje tohoto živočicha. Dále ČIŽP shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť porušila výše uvedené podmínky rozhodnutí KÚ MSK (podstřešní ventilační otvory nezachovala). Za tyto přestupky uložila ČIŽP žalobkyni podle § 88 odst. 3 písm. b) zákona pokutu ve výši 200 000 Kč.
3. Žalobkyně následně toto rozhodnutí napadla odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019, č. j. MZP/2019/580/10481048, zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).
4. Žalobkyně se s tímto výsledkem neztotožnila a proti uvedenému rozhodnutí podala dne 7. 8. 2019 žalobu podle § 65 s. ř. s., kterou směřovala ke Krajskému soudu v Ostravě. Ten ji následně usnesením ze dne 12. 9. 2019 postoupil k vyřízení Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a jednání ve věci

5. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé, že správní orgány neumožnily výslech svědka Mgr. E. T. z Katedry zoologie a antropologie Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a člena České společnosti ornitologické, kterým měly být prokazovány skutečnosti týkající se hnízdění rorýse obecného; žalobkyně v tomto ohledu odkazuje na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 671/13. V souvislosti s tím ČIŽP nezákonně odmítla provést ústní jednání. Nemohl tak být dostatečně zjištěn stav věci; tím ČIŽP a žalovaný porušili § 3 správního řádu a současně zasáhli do práva žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
6. Zadruhé žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá, že správní orgány nesprávně posoudily pasivní legitimaci žalobkyně v přestupkovém řízení. V této souvislosti odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50 nebo rozsudek městského soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 9 A 112/2015-102. Konkrétně uvádí, že to nebyla ona, kdo by při výkonu své podnikatelské činnosti provedla škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů.
7. Zatřetí žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá, že správní orgány aplikovaly v tomto případě právní předpisy příliš formalisticky (takový postup přitom Ústavní soud

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odmítá – viz nálezn ze dne 13. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 563/11). Konkrétně potom odkazuje na odborné vyjádření Mgr. T., podle něhož druhá podmínka rozhodnutí KÚ MSK (instalace tzv. jednosměrných uzávěr) neměla vzhledem k aktuálním klimatickým podmínkám žádný smysl. Dále uvedla, že předmětné budovy v Květné ulici v Bruntále nejsou registrovaným hnízdištěm rorýse obecného v databázi České společnosti ornitologické a z minulosti na nich není znám výskyt netopýrů. Cílený zoologický průzkum v r. 2015 na budovách neprokázal hnízdění rorýsů obecných ani výskyt netopýrů.

8. Začtvrté žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá, že žalovaný postupoval v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Upozorňuje zejména na řízení v obdobné věci (rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2015, č. j. 1871/580/15,74933/ENV, sp. zn. 000372/A-10), ve kterém žalovaný konstatoval, že nelze prokázat jednoznačnou příčinnou souvislost mezi nedovoleným zásahem do přirozeného vývoje rorýse obecného a jednáním odvolatele. Žalovaný nevysvětlil, proč v nyní projednávané věci rozhodl rozdílně.
9. Zapáté žalobkyně zpochybňuje výši pokuty, která je podle jejího názoru neadekvátní s ohledem k tomu, že porušení zákonných povinností má pouze formální charakter; odkazuje přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. NSS 8/2017 a dále pod č. j. 1 Afs 116/2016-34.
10. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 30. 9. 2019 k první žalobní námitce uvedl, že žalobkyně sice navrhovala provedení ústního jednání, nicméně z jejího návrhu nebyly zřejmé důvody, pro které by ho měla ČIŽP nařídit. Žalovaný trvá na názoru, že z požadavku žalobkyně týkajícího se účasti Mgr. T. na „společném jednání“ nelze dovozovat návrh na provedení důkazu svědeckou výpovědí. ČIŽP pro rozhodnutí shromáždila veškeré podklady, bylo by tudíž zcela proti zásadě procesní ekonomie nařizovat ústní jednání. Žalovaný dále uvádí, že požadavek na výslech Mgr. T. byl evidentně vznesen za účelem nikoliv jeho konfrontace s obviněnou (žalobkyní), ale s ČIŽP. Výpověď Mgr. T. nicméně byla provedena již v rámci kontroly dodržování zákona; z námítky žalobkyně přitom nevyplývá, jaké další skutečnosti by měly být z výslechu Mgr. T. zjištěny.
11. Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvádí, že z provedeného dokazování vyplývá, že opravu fasád předmětných budov zadala žalobkyně a dále že právě zástupce žalobkyně vydal přímý pokyn k zaslepení podstřešních ventilačních otvorů, a to opakovaně. Povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vydal KÚ MSK na základě žádosti žalobkyně, je tedy zjevné, že žalobkyně prokazatelně věděla, že zaslepením podstřešních ventilačních otvorů dojde ke škodlivému zásahu do biotopu rorýse obecného a porušení podmínek výjimky dle rozhodnutí KÚ MSK. Žalobkyně se tedy na protiprávním jednání přímo podílela; byla to přitom ona, komu bylo rozhodnutí KÚ MSK vydáno, právě ono tedy odpovídala za dodržení podmínek tohoto rozhodnutí.
12. Ke třetí žalobní námitce žalovaný uvádí, že porušení právních předpisů ze strany žalobkyně nebylo pouze formální; s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2014 sp. zn. II. ÚS 131/14 zdůraznil význam ochrany ohrožených hodnot jako je životní prostředí. Podle náleznové databáze ochrany přírody (dále jen „NDOP“) jsou předmětné budovy registrovaným hnízdištěm rorýse obecného. NDOP je výsledkem dlouhodobé činnosti Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „AOPK ČR“), která garantuje věrohodnost dat zapisovaných do této databáze. Rovněž dle biologického průzkumu předmětných budov provedeného Mgr. T. v r. 2015 za Českou společnost ornitologickou se jedná o potenciální hnízdiště rorýse obecného; bylo pozorováno nalétnutí dvou jedinců

k ventilačním otvorům. Závěr průzkumu je takový, že je možné očekávat, že na budovách může hnízdit menší počet párů (1-5).

13. Ke čtvrté žalobní námitce žalovaný uvádí, že v případě, na který žalobkyně odkazuje, byly dány jiné skutkové okolnosti. Město Bruntál jakožto investor stavby či zadavatel prací (demolice budov) se prostřednictvím svých zaměstnanců nepodílelo na výkonu prací, např. jeho zástupce na místě neřídil demoliční práce či nedával přímé pokyny; naopak město vystupovalo pouze jako objednavatel, nebylo ani prokázáno, že by vědělo o existenci biotopu rorýse obecného. V tomto případě tak nedošlo k naplnění objektivní stránky správního deliktu. V nyní posuzovaném případě je tomu ale jinak, žalobkyně se na rekonstrukčních pracích přímo podílela (její zástupci uděloval pokyny stran provádění prací), a proto u ní byla naplněna objektivní stránka přestupku.
14. K páté žalobní námitce žalovaný uvádí, že přestupek žalobkyně podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny byl vyhodnocen jako středně závažný. ČIŽP na jedné straně zohlednila polehčující okolnosti, skutečnost, že žalobkyně nechala na předmětné budovy osadit hnízdní budky, a skutečnost, že její postup schválil Mgr. T., který vystupoval jako biologický dozor. Současně ale ČIŽP přihlédla k přitěžujícím okolnostem, skutečnosti, že si žalobkyně byla vědoma ochrany rorýse obecného a že již byla za obdobné jednání v minulosti potrestána. Přestupek podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona byl vyhodnocen jako mimořádně závažný. Při ochraně životního prostředí hraje velmi podstatnou roli princip předběžné opatrnosti.

III.

Posouzení žaloby

15. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný na výzvu soudu podle § 51 s. ř. s. k možnosti takového postupu nijak nereagovali, je tedy dána fikce jejich souhlasu s takovým postupem.
16. Žaloba není důvodná.
17. Městský soud nejprve, než se zabýval jednotlivými žalobními námitkami, přistoupil k ověření, zda po právní moci napadeného rozhodnutí nedošlo ke změně právní úpravy, v jejímž důsledku by bylo třeba jednání žalobkyně posoudit podle jiné, příznivější právní úpravy. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod *se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*. Uvedená zásada se přitom použije i pro oblast správního trestání (srov. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (publikováno pod č. 3528/2017 Sb. NSS), se následně přiklonil k právnímu názoru, že povinnost přihlídnout k příznivější právní úpravě vztahující se k trestnosti a sankci za správní delikty má i krajský soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí, jímž byl pachatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu a jímž mu za takový delikt byla uložena sankce. Publikovaná právní věta tohoto usnesení zní: „Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“ K takové změně právní úpravy je tedy krajský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (bez ohledu na to, zda žalobkyně vznesla odpovídající žalobní námitku); současně se jedná o ústavně odůvodněnou výjimku z pravidla zakotveného v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jinak správní soudy posuzují zákonnost napadených rozhodnutí zásadně podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

18. Městský soud konstatuje, že v uvedeném období k relevantní změně právní úpravy nedošlo.
19. Dále městský soud přistoupil k vypořádání jednotlivých žalobních námitek. Nejprve se zabýval **první žalobní námitkou** týkající se toho, že ČIŽP zamítla žádost žalobkyně o nařízení ústního jednání a o provedení výsledku Mgr. T.
20. Podle § 80 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), [s]právní orgán může nařídit ústní jednání. Podle odst. 2 téhož ustanovení, [s]právní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý.
21. Obdobnou námitkou se podrobně zabýval žalovaný v napadeném rozhodnutí; dříve potom v rozhodnutí o dovolání ze dne 11. 6. 2019 proti usnesení ČIŽP, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o provedení společného jednání, jehož se mělo účastnit vícero aktérů (investor, biodozor Mgr. T., zástupci KÚ MSK a zástupci ČIŽP). Tuto žádost ČIŽP posoudila právě jako žádost o nařízení ústního jednání ve smyslu § 80 odst. 2 přestupkového zákona. Městský soud se plně s vypořádáním této námitek žalovaným ztotožňuje.
22. Předně je třeba zdůraznit, že na nařízení ústního jednání v řízení o přestupku není právní nárok; z § 80 odst. 1 přestupkového zákona vyplývá, že nařízení ústního jednání je na úvaze správního orgánu. Na žádost účastníka řízení je správní orgán povinen ústní jednání nařídit pouze v případě, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv. Zde je třeba uvést, že žalobkyně žádala, aby bylo nařízeno ústní jednání (resp. společné jednání) – jak vyplývá z její žádosti založené ve správním spisu (viz vyjádření ze dne 11. 2. 2019) – původně bez podrobnějšího odůvodnění; v kontextu jejího podání se tak jeví, že žádala pouze o to, aby s relevantními aktéry byly projednány okolnosti případu. Účelem přestupkového řízení nicméně není conciliace různých (mnohdy protichůdných) zájmů či pozic, jak by se mohlo z žádosti žalobkyně zdát; není proto na místě – a zákon s takovým procesním postupem nepočítá – aby správní orgán nařídil společné jednání za takovým účelem. Naopak, účelem přestupkového řízení je, aby v souladu se zásadou materiální pravdy (viz § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu) byly zjištěny všechny skutečnosti relevantní z hlediska posouzení odpovědnosti obviněného za přestupek a případně z hlediska stanovení sankce, a o této odpovědnosti bylo při respektování procesních práv obviněného (zejména práva na obhajobu) rozhodnuto. Nelze tedy než souhlasit s žalovaným, že v původní žádosti o nařízení ústního jednání žalobkyně nenavrhla takové důkazy, k jejichž provedení by

mělo ústní jednání sloužit, ani neuvedla jiné důvody, pro které by jeho nařízení bylo nezbytné.

23. Zákodárce, jak vyplývá z důvodové zprávy k přestupkovému zákonu, i pro řízení o přestupcích vychází z obecné logiky vedení správního řízení, které má být zásadně neveřejné a písemné. Konkrétně je v důvodové zprávě uvedeno následující: „Z výše uvedeného tedy vyplývá, že nutnost obligatorního ústního jednání (včetně obligatorního ústního jednání jen na návrh obviněného) nelze dovozovat z práva na obhajobu, neboť toto právo může být v řízení o přestupku s ohledem na jeho charakter vykonáváno i jen písemnou formou. Tím spíše je tedy v souladu s čl. 6 Úmluvy navrhovaná konstrukce, podle které správní orgán nařídí ústní jednání na návrh obviněného, pokud to bude nutné k uplatnění jeho práv (například práva na obhajobu). Obligatorní ústní jednání na návrh obviněného by v podstatě znamenalo nedůvodný a nesystematický zásah do principu neveřejnosti a písemnosti řízení o přestupku, vizte výše, který by v řadě případů nebyl nijak účelný a nevedl k reálně vyššímu standardu ochrany práv obviněného.“
24. V odvolání proti usnesení ČIŽP ze dne 15. 2. 2019, kterým byla zamítnuta její žádost o nařízení ústního jednání, žalobkyně za důvod pro nařízení ústního jednání uvedla výslech Mgr. T. a zejména konfrontaci jeho stanoviska, jakožto předního odborníka v oblasti ornitologie, s laickým stanoviskem ČIŽP. Obdobnou argumentaci potom žalobkyně uplatnila rovněž v žalobě. Městský soud k tomu ve shodě s žalovaným uvádí, že provedení takové svědecké výpovědi při ústním jednání nebylo nezbytné k uplatnění práv žalobkyně. Mgr. T. jednak podal k věci své vyjádření již v rámci probíhající kontroly; žalobkyně byla tomuto úkonu přítomna a rovněž měla možnost se i později k obsahu této výpovědi, která je zaznamenána v záznamu o provedení kontrolních úkonů a reflektována rovněž v protokolu o kontrole, vyjádřit. Dále přímo žalobkyně v rámci odvolacího řízení předložila zprávu o průběhu biologického dozoru při realizaci předmětného projektu, kterou jménem České společnosti ornitologické vydal dne 21. 10. 2018 právě Mgr. T. Správní orgány z těchto pokladů při svém rozhodování vycházely, resp. se s nimi řádně vypořádaly v odůvodnění svých rozhodnutí. Z podání žalobkyně potom není zřejmé, k čemu dalšímu by měla svědecká výpověď Mgr. T. sloužit; jedná se evidentně o osobu, jejíž odborná vyjádření podporují stanovisko žalobkyně a ta nemá v úmyslu jejich věrohodnost zpochybnit ani nenaznačuje, že by měla být nějak relevantně doplněna, z hlediska jejího práva na obhajobu tedy není nutná např. konfrontace se svědkem spojená s možností klást mu doplňující otázky apod. Bylo tedy zcela postačující, že správní orgány vycházely z písemných pokladů pro rozhodnutí; takový postup není v rozporu ani s čl. 6 Úmluvy, ani s právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny.
25. Žalobkyně svou argumentací de facto naznačuje obavu, že správní orgány budou argumenty na její obhajobu reflektovat pouze v případě, že zazní při ústním jednání. Tak tomu pochopitelně nemůže být; správní řád nestanoví hierarchii podkladů (resp. důkazů) pro rozhodnutí na základě toho, zda byly či nebyly provedeny při ústním jednání.
26. Pokud jde o žalobkyní uváděný náleze Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 671/13, tak městský soud konstatuje, že i tuto námitku již dříve vypořádal žalovaný ve výše uvedeném rozhodnutí ze dne 11. 6. 2019; s jeho hodnocením se městský soud plně ztotožňuje. Ústavní soud se v tomto nálezu vymezil pouze proti tomu, že správní soudy nevypořádaly žalobní námitku týkající se (ne)nařízení ústního jednání; nijak se ale nevyjadřuje k tomu, v jakých případech je povinností správního orgánu ústní jednání v řízení o přestupku nařídít.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Dále se městský soud zabýval **druhou žalobní námitkou**, kterou žalobkyně zpochybňuje svou odpovědnost za přestupky, ze kterých byla uznána vinnou. Žalobkyně je toho názoru, že nebyla ve věci pasivně legitimována. S tímto tvrzením souvisí i **čtvrtá žalobní námitka**, kterou žalobkyně upozorňuje na některé dřívější případy, ve kterých správní orgány posoudily obdobné případy odlišně.
28. Podle § 88 odst. 1 písm. e) zákon o ochraně přírody a krajiny, *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku 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 § 88 odst. 2 písm. p) se potom dopustí přestupku, *pokud neplní podmínky výjimky udělené podle § 43 a 56 nebo podmínky souhlasu podle § 44 a 57.*
29. Rovněž tuto žalobní námitku již uspokojivě vypořádal žalovaný. Žalobkyně byla z pozice správce předmětných nemovitostí, jejichž vlastníkem je město Bruntál, zadavatelem stavby (zateplení předmětných nemovitostí) a v souvislosti s tím rovněž osobou, které KÚ MSK udělil výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k ochraně rorýse obecného (k tomu viz výše). Z podkladů shromážděných ČIŽP rovněž vyplynulo, že to byl právě zástupce žalobkyně, který dal opakovaně přímý pokyn k zaslepení podstřešních ventilačních otvorů montážní pěnou, tedy k jednání, kterým došlo k porušení zákonných povinností (mimo jiné rovněž k porušení rozhodnutí KÚ MSK o povolení výjimky podle § 56 zákona).
30. Pochyb zajisté nemůže být ve vztahu k odpovědnosti žalobkyně za druhý přestupek spočívajícím v neplnění podmínek výjimky udělené podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (přestupek podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona). Byla to žalobkyně, které byla tato výjimka udělena, a proto právě žalobkyně odpovídala za její dodržení (bez ohledu na to, zda realizaci konkrétních stavebních prací prováděla ona sama, nebo byla „pouze“ jejich objednatelem). V tomto případě je tedy zřejmé, že skutková podstata, tak jak je stanovena v ust. § 88 odst. 2 písm. p) zákona, přímo dopadá na jednání žalobkyně; jednání žalobkyně tedy bylo způsobilé naplnit objektivní stránku uvedeného přestupku.
31. Poněkud složitější je hodnocení ve vztahu k prvnímu přestupku spočívajícím ve zničení užívaného sídla rorýse obecného (přestupek podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona). V tomto případě sice samotné zaslepení podstřešních ventilačních otvorů montážní pěnou a jejich překrytí izolační hmotou a fasádou fyzicky neprovedli zaměstnanci žalobkyně, resp. osoby, jejichž jednání je žalobkyni v souladu s § 20 odst. 2 přestupkového zákona přičitatelné; nicméně taková osoba se na tomto jednání bezprostředně podílela tím, že k němu dala přímý pokyn. Nutno zdůraznit, že žalobkyně tato skutková zjištění v žalobě nijak nezpochybňuje. Otázkou tedy je, jestli takovýto pokyn zakládá přímý podíl žalobkyně na deliktním jednání, resp. její spolupachatelství ve smyslu § 11 odst. 2 přestupkového zákona.
32. Totožná právní otázka byla již v judikatuře správních soudů opakovaně řešena. Již Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96-35, posuzoval situaci, kdy byl několika podnikatelskými subjekty na základě smlouvy o dílo s obcí jako objednatelem proveden ořez dřevin. Dovodil, že „odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze“, a to zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání nebyly ze strany zadavatele vzneseny jakékoliv připomínky. Odpovědnost zadavatele je zde odvozována z existence

právního vztahu mezi ním a zhotovitelem, kterým zadavatel smluvně stanovil vykonavateli prací konkrétní povinnosti, když si fakticky objedná provedení zakázaného jednání, které poté zhotovitel podle jeho pokynů a pod jeho kontrolou provede. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008-64, ve kterém byl řešen případ, kdy zhotovitelem byl externí zaměstnanec zadavatele, který sám vymezil rozsah a způsob těžby a řídil a koordinoval její průběh. Byť tedy zhotovitel těžbu provedl na základě smlouvy o dílo, naplnění dané skutkové podstaty nastalo provozní činností zadavatele.

33. Na tyto závěry dále Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50, č. 2417/2011 Sb. NSS, kterého se dovolává i žalobkyně a ve kterém se podrobně zabýval otázkou rozložení delikttní odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí a věnoval se mj. otázce klíčové pro rozhodnutí soudu v nyní posuzované věci – možnosti postihu zadavatele (objednatele) prací. Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že automaticky, bez dalšího – s ohledem na nedostatečnost právní úpravy – nelze dovozovat rovněž delikttní odpovědnost zadavatel (objednatele) prací, tak v souladu s odkazem na výše uvedený rozsudek sp. zn. 9 As 50/2008 konstatoval, že *„samozřejmě je možné představit si situaci..., kdy by mohla nastoupit delikttní odpovědnost realizátora i investora, a to například pokud by uvedené práce prováděli oba, resp. zaměstnanci obou subjektů, či kdy by zaměstnanci investora na místě samém řídili práce či dávali pokyny k provádění prací prováděných realizátorem.“* (zvýraznění doplnil městský soud) Nutno přitom zdůraznit, že nová právní úprava, tedy přestupkový zákon, odstranila pochybnost o možnosti souběhu trestní odpovědnosti vícero subjektů (viz úprava spolupachatelství v § 11 odst. 2), současně ale k rozšíření delikttní odpovědnosti zadavatele (objednatele) nedošlo (např. úpravou účastenství právnických osob v podobě organizování či návodu).
34. Výše uvedené závěry pak Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-40, ve kterém uvedl následující: *„Podstatnou okolností je zjištění, zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.“*
35. S ohledem na právě rekapitulované závěry judikatury správních soudů a žalobkyní nerozporovaná skutková zjištění učiněná ČIŽP) zejména skutečnost, že její zástupce dal přímý pokyn k zaslepení podstřešních ventilačních otvorů) městský soud konstatuje, že se žalobkyně se svým jednáním dopustila přestupku podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. naplnila znaky této skutkové podstaty (objektivní stránku přestupku). I druhá žalobní námitka je tudíž nedůvodná.
36. Pokud jde potom o dřívější rozhodnutí žalovaného v obdobné věci, tak i v tomto případě se městský soud plně ztotožňuje s tím, jak byla shodná námitka vypořádána v napadeném rozhodnutí. Žalovaný přesvědčivě vysvětlil, že rozhodnutí ze dne 29. 10. 2015, kterým bylo zastaveno řízení o správním deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k městu Bruntál jakožto zadavateli (objednateli) demolice budovy, vycházelo z poněkud odlišných skutkových okolností. V daném případě totiž nebyl dán užší vztah zadavatele (objednatele) prací k delikttnímu jednání; zadavatel pouze objednal demoliční práce, ale nijak se na nich nepodílel, na místě je neřídil (neudílel přímé pokyny). Naopak v nyní posuzovaném případě tento užší vztah – jak bylo podrobně rozvedeno výše – dán byl. Ani čtvrtá žalobní námitka tudíž není důvodná.

37. Dále se městský soud zabýval **třetí žalobní námitkou**, ve které žalobkyně uvedla, že právní předpisy byly vůči ní aplikovány nedůvodně tvrdě a formalisticky.
38. Ani této námitce nemohl městský soud přisvědčit; ztotožňuje se přitom s tím, jak ji podrobně vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí. Porušení druhé podmínky stanovené v rozhodnutí KÚ MSK spočívalo v tom, že žalobkyně nezajistila překrytí otvorů vhodných ke hnízdění rorýse obecného závěsem z průsvitné tkaniny, tedy jejich dočasný jednosměrný uzávěr (pro dobu provádění prací). K tomuto zakrytí mělo dojít před zahájením prací a současně před začátkem období hnízdění rorýse obecného; z rozhodnutí KÚ MSK vyplývá, že jeho účelem bylo jednak to, aby rorýsi mohli podstřešní ventilační otvory opustit (pokud by se tam již nacházeli), vedle toho ale i to, aby tam nemohli vlétnout (aby v průběhu úprav podstřešních ventilačních otvorů nedošlo k jejich zranění).
39. Žalobkyně s odkazem na stanovisko Mgr. T. uvedla, že vzhledem ke klimatickým podmínkám (odpovídajícím v zásadě zimnímu období) nebylo toto opatření účelné. Tuto tezi musí nicméně městský soud odmítnout jako účelovou. Je totiž třeba jí vnímat ve spojitosti s dalším postupem žalobkyně. Hodnocení účelnosti uvedeného patření by zajisté bylo jiné v případě, že by se žalobkyně rozhodla postupovat podle třetí podmínky rozhodnutí KÚ MSK a podstřešní ventilační otvory zachovala; v takovém případě by jejich dočasné zneprístupnění (po dobu jejich úprav, které by zabraly určitý čas) s ohledem na relativní proměnlivost klimatických podmínek mělo (alespoň potenciálně) svůj význam. Žalobkyně se nicméně v rozporu se třetí podmínkou rozhodnutí KÚ MSK rozhodla podstřešní ventilační otvory bezprostředně zaslepit, resp. zcela zneprístupnit; s vidinou tohoto postupu se již skutečně jeví jako neúčelné, aby před tím byly tyto otvory dočasně zneprístupněny. Městský soud nicméně nemůže souhlasit s tím, že – z hlediska posouzení deliktů odpovědnosti – by mohlo být následným porušením povinnosti (třetí podmínky rozhodnutí KÚ MSK) ospravedlněno předchozí porušení jiné povinnosti (druhé podmínky).
40. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že předmětné budovy nejsou podle České společnosti ornitologické registrovaným hnízdištěm rorýse obecného, tak městský soud rovněž odkazuje na napadené rozhodnutí. Žalovaný jednoznačně konstatoval, že předmětné budovy jsou hnízdištěm rorýse obecného registrovaným v NDOP; tato databáze je přitom vytvářena soustavnou činností AOPK ČR, která je průběžně validována. AOPK ČR přitom garantuje věrohodnost dat zapisovaných do NDOP. Skutečnost, že databáze České společnosti ornitologické předmětné budovy za hnízdiště rorýse obecného neoznačuje, na posouzení věci sama o sobě nic nemění. Nutno zdůraznit, že Česká společnost ornitologická není na rozdíl od AOPK ČR státní organizací, ale naopak soukromým zájmovým sdružením. Aniž by chtěl soud zpochybňovat odbornost výstupů této společnosti a prospěšnost její činnosti, tak musí zdůraznit, že jí vedené databáze nemají autoritativní (či úřední) povahu, jejich sestavování nepodléhá zákonem stanoveným pravidlům ani kontrole, a tedy na základě jejich obsahu nelze bez dalšího hodnotit plnění zákonných povinností konkrétními subjekty. Naopak je tomu právě u NDOP, kterou sestavuje AOPK ČR. Relevantní z hlediska posouzení odpovědnosti žalobkyně naopak může být konkrétní zoologický průzkum lokality, který v r. 2015 provedl Mgr. T. Z tohoto průzkumu – jak upozorňuje žalovaný – sice jednoznačně nevyplývalo, že by předmětné budovy byly hnízdištěm rorýse obecného, nicméně bylo u nich pozorováno nalétnutí dvou jedinců k ventilačním otvorům a také bylo v okolí budov pozorováno „teritoriální chování“. S ohledem na tato zjištění byly obě budovy hodnoceny jako

potenciální hnízdiště. Závěry průzkumu jsou nicméně – jak ve shrnující zprávě uvedeno – limitovány tím, že byl průzkum prováděn v závěru hnízdní sezony. Městský soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že závěry biologického průzkumu z r. 2015 nejsou v rozporu s daty evidovanými v NDOP.

41. Dále se městský soud zabýval **pátou žalobní námitkou**, kterou žalobkyně zpochybnila výši pokuty. Žalobkyně uvádí, že v důsledku jejího jednání (zejména zaslepení podstřešních ventilačních otvorů montážní pěnou a následně fasádou) nedošlo k úhynu žádného jedince rorýse obecného ani ke zničení jeho užívaného sídla, ani k tomu, že by neplnila podmínky výjimky udělené KÚ MSK. Proto bylo na místě její jednání posoudit mírněji a uložit jí pokutu v nižší výši.
42. Městský soud musí tuto argumentaci odmítnout. ČIŽP podrobně odůvodnila, v čem spatřuje jednak polehčující i přitěžující okolnosti jednání žalobkyně; toto zdůvodnění potvrdil rovněž žalovaný. Žalobkyně přitom vůči tomuto hodnocení nevznáší relevantní oponenturu. Podstatou jí spáchaných přestupků je jednak to, že zničila užívané sídlo rorýse obecného. Tato skutečnost byla v řízení prokázána, neboť ČIŽP doložila s odkazem na NDOP a biologický průzkum z r. 2015, že v podstřešních ventilačních otvorech předmětných budov nade vší pochybnost pravidelně hnízdilo několik párů rorýse obecného. Žalobkyně tyto ventilační prostory zničila, resp. je zcela zneprístupnila. Stejně tak bylo jednoznačně prokázáno – a svou argumentací v žalobě či podáních učiněných v rámci přestupkového řízení to žalobkyně potvrzuje – že žalobkyně porušila podmínky výjimky udělené KÚ MSK (stanovených za účelem ochrany užívaných sídel rorýse obecného); příslušné rozhodnutí nebylo nijak změněno, žalobkyně neměla právo v něm stanovené podmínky samostatně měnit (např. tím, že sama uvažila, že postačí – jako náhradní řešení – osazení budek na předmětné budovy). Skutečnost, že nebyl zaznamenán úhyn žádného jedince, je potom z hlediska posouzení věci nerelevantní; žalobkyně byla uznána vinnou – v obou případech – za jednání, které přímo (v případě prvního přestupku) či nepřímo (druhý přestupek) vedlo k zániku užívaného sídla rorýse obecného, nikoliv k úhynu konkrétních jedinců. Žalobkyní odkazovaná rozhodnutí správních soudů jsou z hlediska posouzení věci rovněž nerelevantní.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
44. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Městský soud tudíž náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 8. března 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu