

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Lesostavby Frýdek-Místek a. s.**, se sídlem Slezská 2766, Frýdek-Místek, zastoupeného JUDr. Kamilem Halatou, advokátem se sídlem Metylovice 429, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2008, č. j. 580/29/ENV/08, sp. zn. 000372/A-10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011, č. j. 9 Ca 140/2008 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2007 Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“) uložila žalobci postupem podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), pokutu ve výši 175 000 Kč, za porušení § 50 odst. 2 cit. zákona. Toho se měl žalobce dopustit tím, že při provádění stavebních prací na stavbě HB Frýdlantská Ondřejnice v ř. km 1,42730 – 2,67850 v k. ú. Čeladná v období od 25. 10. 2005 do 6. 12.

2005 bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky orgánem ochrany přírody škodlivě zasáhl do biotopu a tím rušil v rozhodnutí uvedené zvláště chráněné druhy živočichů (rak říční, vydra říční, vranka pruhoploutvá a ledňáček říční). Žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že časové období, v němž mělo dojít ke spáchání správního deliktu, vymezil „ke dni 6. 12. 2005 prokazatelně“, a dále snížením uložené pokuty na částku 125 000 Kč. Ve zbývající části rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Žalobu podanou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví specifikovaným rozsudkem, proti němuž brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyložil úpravu obsaženou v § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny jako dostatečně určitou a umožňující postihovat za předmětný delikt rovněž realizátory stavebních akcí, nikoliv pouze jejich investory. Sankční povinnost dle uvedeného ustanovení je primárně odvozena od činnosti, tj. od protiprávního jednání spočívajícího v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje zvlášť chráněných živočichů, nikoliv od povinnosti opatřit si výjimku podle § 56 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že žalobce nepopíral, že škodlivě zasáhl do biotopu, správní orgány nepochybily, jestliže jej za toto jednání sankcionovaly. Dle § 50 cit. zákona tíží každého povinnost škodlivě nezasahovat do přirozeného vývoje zvlášť chráněných živočichů. Žalobce tak byl povinen zjistit si, zda při jím vyvíjené činnosti nemůže dojít k takovému zásahu, a v závislosti na učiněném zjištění si ověřit (např. projednáním se zadavatelem), zda již byla výjimka podle § 56 uvedeného zákona udělena, případně se dohodnout na tom, kdo udělení výjimky obstará. Městský soud neshledal důvodnými ani žalobcovy námitky, dle nichž postup při zadávání veřejných zakázek vylučuje případnou sankční odpovědnost uchazeče o zakázku, neboť ten nemá povinnost ani znalosti ke zpracování studií o existenci a zásazích do biotopů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítá, že nemohl porušit § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože nebylo jeho povinností obstarat si udělení výjimky dle § 56 téhož zákona. Argumentuje tím, že úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny je místy velmi neurčitá, přičemž takto nejasné je právě i řešení otázek, kdo má povinnost požádat o udělení výjimky podle uvedeného ustanovení a koho stíhá deliktní odpovědnost podle § 88 cit. zákona v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Stěžovatel se kloní k výkladu, podle nějž by v případě investičních akcí měla uvedená odpovědnost postihovat pouze investora (zadavatele), nikoli realizátora akce.

[4] Stěžovatel poukázal na § 1, § 4 odst. 2 a § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny s tím, že výslovně zmiňují úlohu vlastníků a správců pozemků při ochraně krajiny, respektive investorů, kterými jsou však zpravidla vlastníci či správci pozemku. Dle stěžovatele jsou to právě vlastníci (správci), u nichž lze předpokládat znalost relevantních informací o krajině, do které mají být provedeny zásahy, a mohou tak nejlépe vyhodnotit potenciální rizika plynoucí z těchto zásahů. Ustanovení § 4 odst. 2 uvedeného zákona se sice vztahuje k jinému chráněnému prvku (k tzv. významnému krajinnému prvku), avšak jde o ustanovení analogické § 56 cit. zákona. Totéž má platit i pro § 67 uvedeného zákona, který vypočítává povinnosti investorů, mezi něž patří zajištění provedení přírodovědného

průzkumu dotčených pozemků. Realizátor žádnou takovou zákonem stanovenou povinnost nemá.

[5] Dle stěžovatele je investor nejlépe vybaven k podávání žádostí o udělení výjimek na základě § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny také proto, že nelze rozumně předpokládat, že by realizátor akce mohl za obvyklých okolností doložit splnění zákonných podmínek nutných k jejímu udělení. Takový realizátor bývá zřídkakdy místní podnikatel, často se jedná o zahraniční subjekty, které mohou jen stěží dokládat, že je dán veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody, či že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Navíc pokud se jedná o veřejnou zakázku (což je i posuzovaný případ), pak by měl realizátor na provedení biologického průzkumu a případné získání výjimky nejvýše 30 dnů. Podle stěžovatele by tak v případech, kdy jedná realizátor na popud investora, byla daleko logičtější odpovědnost investora.

[6] Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 64 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V duchu logiky daného judikátu pak stěžovatel konstatoval, že by jej nikdy nenapadlo provádět „*na vlastní pěst*“ předmětné stavební práce. Možnost realizace této akce „vysoutěžil“ ve výběrovém řízení, pokud by v něm zvítězil jiný účastník, realizoval by akci on. Ve smlouvě o dílo uzavřené mezi stěžovatelem a investorem, ani v dalších dokumentech nebyla žádná zmínka o tom, že by bylo nutno žádat o výjimku kvůli chráněným živočichům. Z pozdějších vyjádření investora je zřejmé, že např. o výskytu raků nevěděl ani on; „*Jak to tedy měl tušit žalobce?*“. Neprodleně po zjištění výskytu chráněných živočichů na staveništi podal investor žádost o výjimku a ta mu byla udělena. Investorem je zde subjekt Lesy České republiky, s. p., jakožto správce toků na základě povinnosti stanovené mu v § 47 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“). Ten je zde tedy nositelem onoho veřejného zájmu, o němž hovoří ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli stěžovatel jako podnikatel, který provádí svou činnost za účelem zisku. Proto by měl o výjimku žádat investor.

[7] Vyřešení problému, který vyvstal v nynější věci, má dle stěžovatele zásadní celospolečenský význam. Jedná se totiž o přípravu a realizaci investičních akcí, které se nějak dotýkají či mohou dotýkat přírody (tedy téměř všechny investiční akce). Takové akce se v praxi realizují tak, že investor akci připraví, pak vyhlásí výběrové řízení, z nějž vzejde její realizátor. Uchazeči výběrového řízení přitom předpokládají, že investor má (zejména v rámci územního a stavebního řízení) vyřešeny veškeré „*povolovací a jiné administrativní problémy*“, a s tímto předpokladem zpracují nabídku (zejména z hlediska ceny a časového harmonogramu investiční akce). Pokud by byl tento předpoklad mylný, znamenalo by to, že by každý uchazeč o zakázku musel na své náklady zpracovat studie, zda realizací díla nedojde k případnému porušení právních předpisů z hlediska ochrany životního prostředí. V případě veřejných zakázek by měli uchazeči na zpracování studií i zajištění výjimek velice krátkou dobu. Protože uchazečů o zakázky bývá mnoho, zpracovávaly by se tytéž studie a vyřizovaly tytéž výjimky paralelně, což by vedlo pouze „*ke zvýšení zaměstnanosti u tvůrců takových studií a úředníků příslušných úřadů*“. Zbytečně vynaložené náklady by mohly dosáhnout až řádů miliard Kč, nadto by došlo k prodloužení trvání veškerých investičních akcí. Podle stěžovatele je „*v oboru*“ o případ velký zájem, protože se může stát významným precedentem.

[8] Stěžovatel konečně také požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s tím, že zaplacení částky 125 000 Kč by v současné krizové situaci (panující zejména ve stavebnictví) pro něj znamenalo nemalou újmu a znesnadnilo by jeho další podnikání. O této žádosti však Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť bezprostředně po předložení spisu městským soudem a po vykonání nezbytných procesních úkonů rozhodl přímo ve věci samé.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na vyjádření k žalobě s tím, že se zde již podrobně vypořádal se všemi nyní uplatňovanými námitkami. Navrhl tak zamítnutí kasační stížnosti. Opodstatněným neshledal ani požadavek na přiznání odkladného účinku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace projednávané věci, mezi účastníky řízení není sporu ohledně skutkových okolností případu, nýbrž toliko o jeho právním posouzení. Proto také stěžovatel v kasační stížnosti *de facto* uplatňuje jedinou kasační námitku vyjádřenou dílčími argumenty, jenž míří do nesprávného právního posouzení jeho odpovědnosti za správní delikt městským soudem i správními orgány /důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále jen „s. ř. s.“/.

III.A Správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny

[12] Stěžovatel byl v projednávané věci sankcionován na základě § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle nějž 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 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*“. Stěžovatel nepopírá, že zasáhl do biotopu několika zvláště chráněných druhů živočichů (a tím i do jejich přirozeného vývoje), aniž by k tomu měl udělenu potřebnou výjimku. Namítá však, že tím, kdo může být v případě realizace investičních akcí odpovědným podle uvedeného ustanovení, je pouze zadavatel (investor), nikoli realizátor akce.

[13] K tomu je třeba předně uvést, že odpovědnost vznikající na základě § 88 cit. zákona, je odpovědností objektivní; obdobně je tomu ostatně i v případě deliktní odpovědnosti právnických osob a jim naroveň postavených fyzických osob při výkonu podnikání, vznikající na základě řady dalších předpisů z oblasti správního práva. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Příčinná souvislost – kauzální nexus – je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a

škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán. Ve shodě s doktrínou je přitom jednání příčinou následku pouze tehdy, jestliže by následek bez tohoto jednání nenastal buď vůbec, anebo by bez něho nenastal takovým způsobem, jakým konkrétně nastal.

[14] Jak uvedl správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, stěžovatel při provádění stavebních prací škodlivě zasáhl do biotopu, a tím rušil specifikované zvláště chráněné druhy živočichů, a zasáhl do jejich přirozeného vývoje bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky vydaného orgánem ochrany přírody, čímž porušil § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[15] Podle § 50 odst. 2 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 přemisťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny“.*

[16] Zákon o ochraně přírody a krajiny pak v §56 odst. 1 normuje: *„Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, 50 a § 51 odst. 2 může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody“*. Zákon však již nestanoví, komu přísluší o toto povolení žádat.

[17] Pro škodlivé zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů tedy podle citovaných ustanovení platí, že má-li být vůbec připuštěno, pak může být učiněno pouze s povolením orgánu ochrany přírody. Proto každý, a je lhostejné, zda to bude investor, realizátor či jakákoli třetí osoba, kdo škodlivě zasáhne, aniž by to orgán ochrany přírody povolil, do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, dopustí se jednání naplňujícího skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[18] Stěžovatel nesprávně interpretuje rozhodnutí ČIŽP, pokud v kasační stížnosti dovozuje, že *„v rozhodnutí o uložení pokuty je uvedeno, že žalobce porušil § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., protože v období od 25. 10. 2004 do 6. 12. 2005 neměl k zásahu do biotopu zvlášť chráněných druhů rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 zákona. Uvedenou skutečnost žalobce nepopírá a nikdy nepopíral, zpochybňuje ovšem to, že bylo povinností žalobce si toto rozhodnutí opatřit“* (zvýraznění provedl NSS). ČIŽP stěžovateli uložila pokutu, jelikož porušil § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že škodlivě zasáhl do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Skutečnost, že neexistovalo povolení k takovému zásahu znamená, že byl naplněn jeden ze znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy nedovolenost zásahu. ČIŽP stěžovatele nesankcionovala za neobstarání si povolení k zásahu, nýbrž za tento nedovolený škodlivý zásah. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani neobsahuje samostatnou skutkovou podstatu, jež by odrážela porušení povinnosti podle § 56 tohoto zákona, a proto za ni nemohl být stěžovatel postižen. Pokud by zákonodárce v zákoně zakotvil i skutkovou podstatu „neobstarání si povolení“, bylo by jinou otázkou, kdo je v takovém případě odpovědný. Odpověď na tuto otázku je však pro posouzení projednávaného případu nepodstatná.

[19] Rozporuje-li tedy stěžovatel, že to nebyl on, kdo musel žádat o povolení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jedná se o námitku pro posouzení odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. e) tohoto zákona irelevantní, neboť za tento delikt je sankcionována osoba, jež do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů škodlivě zasáhla, nikoli ta, které příslušelo obstarat povolení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak skutečnost, že následně orgán ochrany přírody povolení vydal, nic nemění na tom, že bylo jasně prokázáno, že stěžovatel ve vymezeném rozsahu spáchal předmětný správní delikt.

[20] I kdyby zákon (obdobně jako je tomu u vlastníků např. při vydávání povolení ke kácení dřevin stojících mimo les podle § 8 odst. 3 vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) ukládal požádat o příslušné povolení investorovi, nemohl by být v nyní projednávaném případě za přestupek podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny sankcionován, neboť to nebyl on, kdo nedovoleně zasáhl do biotopu (tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná). Samozřejmě je možné představit si situaci (srov. bod 27 a násl.), kdy by mohla nastoupit deliktní 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. Tak tomu však v daném případě nebylo.

[21] K výše uvedeným závěrům ostatně dospěl i městský soud, jestliže uvedl, že sankční odpovědnost podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny je odvozena od protiprávního jednání spočívajícího v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů bez povolení, nikoli od povinnosti opatřit si výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. S takovým posouzením se Nejvyšší správní soud naprosto ztotožňuje a má proto za to, že ze strany městského soudu nedošlo v předcházejícím řízení k nesprávnému posouzení této právní otázky.

III.B Povinnosti investora podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny

[22] Nepřípadný je odkaz stěžovatele na § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten sice stanoví povinnosti v případě zamýšlené výstavby investorovi, toto hmotněprávní ustanovení však nenachází odraz v žádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tím spíše proto nelze uvažovat při nesplnění těchto povinností o postihu investora podle § 88 odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Nejvyšší správní soud v každém případě považuje takovou legislativní konstrukci přinejmenším za problematickou. Zákon zde nedůsledně na jedné straně (§ 67) ukládá investorovi přesně stanovené povinnosti, z jejich nesplnění však nevyvozuje žádné sankční postihy. Obdobná je situace i v případě § 56 cit. zákona, jenž stanoví (nekonkrétnímu subjektu) povinnost obstarat si povolení k nedovolenému škodlivému zásahu do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, skutkovou podstatu správního deliktu však tvoří až sám nepovolený zásah, nikoli porušení povinnosti obstarat si povolení. Takové nastavení deliktní odpovědnosti v zásadě brání uplatňování její preventivní funkce (srov. III.D).

[23] Městský soud správně vyložil, že § 67 se vztahuje k zájmům chráněným podle části druhé, třetí a páté zákona o ochraně přírody a krajiny, Nejvyšší správní soud má však na rozdíl od městského soudu za to, že zájem na ochraně zvláště chráněných živočichů je také zájmem chráněným podle části druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, která obsahuje ustanovení o obecné ochraně rostlin a živočichů (§ 5 cit. zákona). To ovšem nic nemění na skutečnosti, že správní orgány nemohly konstatovat odpovědnost investora, jelikož ten svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Případné porušení povinností investora podle § 67 tohoto zákona by muselo být předmětem jiného řízení. I tuto otázku tak žalovaný a městský soud posoudily správně.

[24] S městským soudem lze taktéž souhlasit, že § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vymezuje jeho účel; toto ustanovení lze jistě použít jako interpretační vodítko pro výklad zákona, nikoli však pro stanovení konkrétního subjektu odpovědného za správní delikt. Stejně tak lze aprobovat výklad městského soudu, že § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje obecně povinnosti při ochraně významného krajinného prvku. Kasační soud odmítá přístup, jehož pomocí by na základě použití § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny měla být odpovědnost za správní delikt rozšířena i na jiné osoby, než na ty, jež provedly škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Tyto námitky stěžovatele jsou proto nedůvodné.

III.C Soukromoprávní ujednání a odpovědnost za správní delikty

[25] Nepřiléhavá je i námitka stěžovatele, že možnost realizace jím provedených prací „vysoutěžil“ ve výběrovém řízení a že ve smlouvě ani v dalších dokumentech nebyla žádná zmínka o tom, že by bylo nutno žádat o nějakou výjimku kvůli chráněným živočichům. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel jako stavební profesionál musí počítat s možností zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny (jak ostatně sám uvádí – při investičních akcích se tomu tak stává zcela běžně) a musí být obeznámen s platnou úpravou, která je, jak sám konstatuje, značně problematická a nepřesná, proto je na něm, aby se případně sám informoval u příslušného orgánu ochrany přírody o tom, zda bylo příslušné povolení vydáno, či zda by mělo být vzhledem k plánovaným zásahům vydáno, popřípadě korigovat neblahé následky v případě absence příslušných povolení soukromoprávním ujednáním s investorem. Pokud tak neučinil a spoléhal na to, že investor měl vyřešena všechna veřejnoprávní povolení, nemůže tuto situaci hojit před správními soudy.

[26] Jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, objektivní odpovědnosti v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního (obchodního) vztahu a na porušení smluvních povinností ze strany druhého účastníka smlouvy (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, č. j. 6 A 197/93 -18; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 1999, č. j. 3 A 23/98 - 17 či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 - 23, v němž soud vyložil, že *„právní úprava odpovědnosti za správní delikty právnických osob či fyzických osob spadá do oblasti práva veřejného; jejím cílem je zajistit dodržování povinností stanovených zákonem na ochranu hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem, a postihovat protiprávní jednání, jež je v rozporu se zájmy společnosti, je společensky škodlivé nebo nebezpečné. Odpovědnosti za správní delikt v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout*

poukazem na smluvní či jiné ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu ani poukazem na porušení povinnosti ze strany jiného subjektu.“) Obdobně se vyjadřuje i právní teorie: „*Důsledky porušení závazkového vztahu je možné řešit pouze z hlediska úpravy odpovědnosti plynoucí ze smluvního vztahu. Nelze je hodnotit ve správním řízení a nejsou způsobilé mít v řízení o uložení sankce právní důsledky. Za odpovědného je tedy orgány ochrany životního prostředí považován „ten, kdo drží pilu“.* (*Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: České právo životního prostředí, roč. 2004, č. 2, s. 53*).

[27] K této otázce se vyjádřil i zdejší soud, a to například v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008 – 73, ve kterém se jednalo o otázku deliktní odpovědnosti za pokácení dřevin stojících mimo les bez povolení ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto pokácení provedla fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti na objednávku obce a domáhala se následně zproštění odpovědnosti za přestupek podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Zdejší soud konstatoval, že „*žalobce, jakožto fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona, jehož předmětem podnikání je mimo jiné činnost související s pěstováním lesa a těžbou dřeva, by si měl být vědom povinností a zejména pak povolení, jež si musí jako odpovědná osoba opatřit nebo mít k dispozici a v případě, že tak neučiní a nesplní tak své povinnosti, musí za toto své jednání nést odpovědnost. Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného konstatuje, že shora zmíněný nekompetentní postup orgánů Obce Rudíkov a Obce Vlčatín je nezbytné zohlednit z hlediska výše uložené pokuty, a nikoliv z hlediska posouzení samotného naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že závěry uvedené v citovaném rozsudku devátého senátu lze vztáhnout i na nyní projednávaný případ. Odvolávání se na nedostatečnosti ve smlouvě mezi stěžovatelem a zadavatelem prací či na nemožnost ověřit si, zda jsou pro provedení objednaných zásahů potřebná povolení správních orgánů nemohou žádným způsobem ovlivnit závěry o odpovědnosti stěžovatele za spáchaný správní delikt.

III.D Odpovědnost za správní delikty podle zákona o ochraně přírody a krajiny

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nutné, v souvislosti s úvahami stěžovatele ohledně rozložení deliktní odpovědnosti mezi zadavatele a zhotovitele, učinit obecnější poznámku k problematice odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí, resp. správních deliktů jako celku.

[29] Předpokladem prosazování a fungování práva nejen v oblasti práva životního prostředí je precizní vymezení a stanovení primární povinnosti v zákoně a následné přesné zakotvení deliktní odpovědnosti (srov. *Damohorský, M. K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Životní prostředí a právo. In: AUC Iuridica, roč. 1999, č. 3-4, s. 50.*). Deliktní odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a kompenzační. Právě funkce preventivní se v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jde mnohdy odstranit pouze stěží. Preventivní funkce odpovědnosti odráží i jedny ze základních principů práva životního prostředí – princip odpovědnosti původce a princip prevence.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že úprava odpovědnosti v zákoně o ochraně přírody a krajiny je v mnoha ohledech problematická a doktrína i judikatura

shodně zastávají názor, že ve své současné podobě často nenaplňuje své základní funkce. Jak už zdejší soud naznačil výše, prvním z problémů je fakt, že porušení některých hmotněprávních norem zákona o ochraně přírody a krajiny nenachází svůj odraz v normách sankčních (srov. § 67 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dalším problémem, jež vyvstal i v nyní projednávaném případě, je nejasné rozhraničení odpovědnosti v případech, kdy lze uvažovat o více osobách jako pachatelích správního deliktu. V projednávaném případě se konkrétně jedná o rozdělení odpovědnosti mezi investora (resp. zadavatele prací či vlastníka pozemků nebo porostů) a realizátora (resp. zhotovitele či jiné osoby, jež provádějí zásahy na základě ujednání se zadavatelem).

[31] Řešení tohoto „problému“, jak konstatuje stěžovatel, jistě má celospolečenský význam, neboť neefektivní nastavení právní odpovědnosti právě v právu životního prostředí nesvědčí účinné ochraně životního prostředí, ani spravedlivému rozložení odpovědnosti mezi subjekty vystupující v procesech podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na rozdíl od úpravy trestněprávní, neumožňují normy uplatňované při správním trestání zvažovat odpovědnost spolupachatele, případně návodce či organizátora, jak je tomu při trestání soudním. Absence obecného předpisu, jež by upravoval obdobné instituty i v oblasti správních deliktů, pak způsobuje nemožnost zohlednění skutečnosti, že se na jejich spáchání mohlo různým způsobem podílet vícero osob. Tento náhled se objevuje i v právní teorii: *„Důvodem existence sporné právní otázky, tedy zda je odpovědný „ten, kdo držel pilu“ (resp. jiné deliktně významné jednání vlastním jménem fakticky provedl – zhotovitel díla), nebo „ten, kdo deliktně významné jednání inicioval“ (zadavatel díla), případně oba, je absence trestnosti účastenství (organizátorství, návod, pomoc) v oblasti správního trestání (na rozdíl od trestního práva). Zákon č. 114/1992 Sb. přitom ve většině případů neobsahuje skutkovou podstatu přestupku nebo jiného správního deliktu dopadající přímo na jednání zadavatele prací. Spíše výjimečným případem, kdy takovou skutkovou podstatu obsahuje, je např. nesplnění ohlašovací povinnosti určené zákonem (§ 87 odst. 1 písm. e), § 88 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb.)“ (Jelínková, J. Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny – vývoj názorů a aplikační praxe. In: Ochrana přírody, 2009, č. 4, s. 15.).*

[32] V komentáři k § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny (Miko, L. a Borovičková, H. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, Praha: C. H. Beck, 2007, 2. vydání, str. 331-332), se uvádí, že *„s podmínkami založení odpovědnosti také souvisí často diskutovaná otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Na tuto otázku nelze dát jednoduchou a jednoznačnou odpověď. V obecné rovině lze říci, že výše uvedené podmínky pro založení sankční odpovědnosti v převážné většině případů splňuje ten subjekt, které na základě objednávky koná a fakticky části přírody svou činností poškodí. V jednotlivých konkrétních případech je možné se zabývat i otázkou odpovědnosti objednatele, zda i jeho jednání nenaplňuje skutkové znaky deliktu.*“ Citovaný komentář nicméně blíže nespecifikuje, v jakých případech a z jakých důvodů by měla namísto obecné odpovědnosti subjektu, který na základě objednávky koná, nastoupit odpovědnost objednatele.

[33] Obdobně vykládá odpovědnost vznikající na základě § 88 cit. zákona rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 64, jehož se dovolává stěžovatel, sice zdejší soud aproboval rozsudek, kterým městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného týkající se pokuty udělené podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v rozhodné době (jednalo se o provedení škodlivého zásahu do významného krajinného prvku, konkrétně o provedení těžby v lese,

bez souhlasu orgánu ochrany přírody a v rozporu s právními předpisy). Příčinou zrušení rozhodnutí žalovaného zde přitom byla skutečnost, že správní orgány nedostatečně zdůvodnily, co považovaly za činnost představující škodlivý zásah do významného krajinného prvku a jak dospěly k závěru, že takovou činnost prováděla pouze jimi označená osoba (která byla v daném případě dle vyjádření zadavatele jeho „externím zaměstnancem“). Nejvyšší správní soud tedy v tomto případě připustil odpovědnost i jiných osob, než přímo realizátora, a to například zadavatele jednajícího prostřednictvím „externího“ zaměstnance. V nyní posuzovaném případě však nebylo sporu o tom, že práce, jimiž bylo zasaženo do biotopu, prováděl pouze stěžovatel. Závěry zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy na nyní souzenou věc nedopadají.

[34] Vytváření shora naznačených disproporcí v rozdělení odpovědnosti za správní delikty pak oprávněně nejen v účastnících, ale i v široké veřejnosti, vyvolává pocity nespravedlnosti. Nejvyšší správní soud však nemá možnost legislativní nedostatečnosti a nepřesnosti doplňovat či opravovat. Judikatura Nejvyššího správního soudu (citovaná i stěžovatelem - rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 – 90, publ. pod č. 360/2004 Sb. NSS) požaduje, aby v případě, kdy zákonodárce přijme úpravu, jež nevede k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, byla dána přednost takovému výkladu dotčené právní normy, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost. V nyní projednávaném případě však nelze dospět při výkladu § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny k jinému závěru, než že za tento správní delikt je odpovědná osoba (či osoby), jež nedovoleně škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, nikoli osoba, jíž příslušelo vyžádat si povolení k takovému zásahu, resp. osoba, jež si objednala práce, v jejichž rámci došlo ke škodlivému zásahu. Opačný výklad by totiž vedl k nezákonnému rozšiřování deliktně odpovědných osob a k rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou *in dubio pro mitius*.

[35] Nejvyšší správní soud je proto vzhledem k výše uvedenému toho názoru, že by na úseku správních deliktů v oblasti ochrany životního prostředí k vyššímu preventivnímu působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila. V obecné rovině kritiky současné úpravy odpovědnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména co se týče subjektu správního deliktu) se lze tedy se stěžovatelem ztotožnit. Konkrétní námitky však Nejvyšší správní soud, jak vyplývá se shora uvedeného, neshledal důvodnými.

I. Závěr

[36] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto

úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. července 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu