

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **E. N.,** zastoupeného Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem se sídlem Ostrava, Stodolní 7/834, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí,** se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2009, č. j. 8 Ca 343/2006 – 63,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2009, č. j. 8 Ca 343/2006 - 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 10. 2006, č. j. 580/555/ENV/06, bylo, ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava ze dne 31. 5. 2006, č. j. 49/OOP/0600938.47/VPD, kterým byly žalobci uloženy pokuty za porušení předpisů na úseku ochrany životního prostředí. Změna prvostupňového rozhodnutí spočívala ve vypuštění některých částí objektu deliktního jednání a tomu odpovídajícím snížení celkové výše uložené pokuty z částky 225 000 Kč na částku 170 000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení; shora uvedeným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud vycházel při rozhodování ze zjištění, že prvostupňový orgán - Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále též „inspekce“) žalobci

uložil pokutu za více správních deliktů, kterých se měl, jako podnikatel, dopustit v souvislosti s prováděním stavebních úprav vodního toku Štěpánka v k. ú. Kravaře. Konkrétně se jednalo o:

- činnost prováděnou ve zvláště chráněném území (přírodní rezervaci *Koutské a Zábřežské louky*) bez výjimky ze zákazů dle ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), a to dílem za stavbu provedenou v prostoru vodního toku Štěpánka a v přilehlém manipulačním pásu, dílem za zřízení skládky, vyhrnutí a rozprostření materiálu a zvýšení původní úrovně terénu na dalších pozemcích; v této činnosti, realizované v období od října 2003 do 30. 6. 2004, spatřoval prvostupňový orgán porušení ustanovení § 34 odst. 1, písm. c) a f) zákona o ochraně přírody a krajiny, a uložil žalobci, s odkazem na ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) citovaného zákona, pokutu v částce 100 000 Kč

- zakázanou činnost v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody, konkrétně o realizaci části stavby v ochranném pásmu přírodní rezervace (vodní tok Štěpánka a manipulační pás), prováděnou bez souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny; v této činnosti, realizované v období od 20. 10. 2003 do ukončení stavební činnosti v prosinci 2004, spatřoval prvostupňový orgán porušení ustanovení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. f) citovaného zákona uložil žalobci pokutu v částce 50 000 Kč

- zničení 93 ks stromů a 3 690 m² keřů v rámci celé stavby (v přírodní rezervaci, ochranném pásmu i mimo tato území) bez povolení, a to v období od 21. 10. 2003 do 2. 12. 2003; tím mělo dojít k porušení ustanovení § 7 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a za toto jednání byla žalobci uložena pokuta v částce 75 000 Kč.

K odvolání žalobce žalovaný, jak již bylo uvedeno, změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že vyňal některé parcely, jež byly dotčeny posuzovanou činností, z popisu správních deliktů, neboť naznal, že nejsou součástí ochranného pásma, ve smyslu ustanovení § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z tohoto důvodu pak celkovou pokutu snížil na částku 170 000 Kč.

Pokud jde o vypořádání jednotlivých žalobních námitek, městský soud především konstatoval, že investorem předmětné stavební akce nebyl žalobce, ale Zemědělská vodohospodářská správa – Oblast povodí Odry, pracoviště Ostrava (dále také „investor"), v jejíž prospěch bylo vydáno Městským úřadem Kravaře, odborem výstavby a územního plánování dne 27. 2. 2003 územní rozhodnutí č. j. Výst. 57/2003-Ř, na stavbu *Úprava toku Štěpánka v k. ú. Kravaře* na dotčených pozemcích; součástí rozhodnutí bylo i stanovení podmínek pro umístění stavby. Konkrétně pod bodem 9. podmínek bylo stanoveno, že ke kácení dřevin a likvidaci vzrostlé zeleně bude ke stavebnímu povolení vydáno Městským úřadem Kravaře, odborem životního prostředí, závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve věci zásahu do *VKP vodního toku Štěpánka*. Dne 9. 9. 2003 pak bylo Městským úřadem Kravaře, odborem životního prostředí, k žádosti investora vydáno stavební povolení č. j. ŽP-3766/2003-Es-231.2 na vodní dílo *Úprava toku Štěpánka v katastrálním území Kravaře*. Toto stavební povolení následně prováděné zásahy do životního prostředí

předpokládalo. Z těchto zjištění městský soud dovodil dva závěry svědčící o důvodnosti podané žaloby. Dle jeho názoru především žalobce postupoval podle obou těchto rozhodnutí a mohl tedy mít důvodně za to, že pokud došlo k vydání stavebního povolení, byly uděleny i potřebné výjimky a povolení na úseku ochrany životního prostředí. Žalobci nelze klást za vinu, že postupoval v souladu se stavebním povolením, vydaným ostatně odborem životního prostředí. Pokud stát prostřednictvím svých orgánů (zde i orgánu ochrany životního prostředí) vydal rozhodnutí o povolení určitých činností, není možné žalobce sankcionovat za to, že podle těchto rozhodnutí postupoval. Není akceptovatelné, aby stát prostřednictvím jednoho svého orgánu určitou činnost žalobci povolil, zatímco druhý orgán by žalobce sankcionoval za to, že podle povolení postupoval. Dále městský soud upozornil, že příslušná rozhodnutí byla vydána na žádost a ve prospěch investora; právě jeho odpovědnost je primární. Sankční odpovědnost za popsané delikty tak nemůže nést ten, kdo jen, dle požadavků investora, činnosti fakticky vykonával, ale právě investor. Ze spisu přitom není patrné, zda vůbec byla odpovědnost investora posuzována a jaké případné závěry z toho byly vyvozeny.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel předně uvádí, že povolení vydávaná podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) orgánem obce, v tomto případě odborem životního prostředí Městského úřadu Kravaře, nelze považovat za rozhodnutí na úseku ochrany životního prostředí vydávaná v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. Zmiňovaný odbor při vydávání stavebního povolení rozhodoval jako vodoprávní (tedy speciální stavební) úřad. Z hlediska věcné kompetence by navíc tento odbor mohl vystupovat (ovšem v jiném řízení) jako orgán ochrany životního prostředí pouze při povolování kácení dřevin ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud jde o vydání souhlasu k činnostem v ochranném pásmu přírodní rezervace (§ 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) a povolení výjimky ze základních ochranných podmínek přírodní rezervace (§ 34 odst. 1 a § 43 citovaného zákona), zde by byl, dle příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, příslušným orgánem Krajský úřad Moravskoslezského kraje. Ve všech třech případech se přitom jedná o samostatné správní akty, postavené naroveň stavebnímu povolení. Jejich případné porušení nebo absence jsou pak taktéž samostatně postižitelné. Jednotlivé akty a rozhodnutí se vzájemně nepodmiňují a pro legální realizaci předpokládaného záměru musí existovat současně. Dle ustanovení § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny představují právní předpisy o ochraně přírody a krajiny zvláštní právní předpis k předpisům o vodách, územnímu plánování, stavebnímu řádu atd. Za tohoto stavu pak městský soud nesprávně dovodil, že vydáním stavebního povolení byla udělena příslušná povolení a výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti se stěžovatel dovolává závěrů plynoucích z blíže specifikovaného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové.

Stejně tak nesouhlasí stěžovatel se závěrem městského soudu, že osobou primárně odpovědnou za spáchaný správní delikt není v daném případě žalobce, ale osoba, v jejíž prospěch bylo stavební povolení vydáno (investor). Tento závěr je totiž v rozporu s dikcí §

88 odst. 1 písm. c) a f) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny, stejně jako s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 7 A 156/2000 - 54.

Žalobce považuje kasační stížnost za nedůvodnou; se závěry učiněnými městským soudem se ztotožňuje. K namítanému důvodu kasační stížnost stěžovatel, dle názoru žalobce, nic konkrétního neuvádí, omezuje se pouze na obecná tvrzení, která již ostatně uvedl ve svém rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Z povahy věci se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve kasační námitkou zpochybňující závěr městského soudu o určení subjektu, který může být postupem dle § 88 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny sankcionován. Pokud by totiž obstál názor městského soudu, dle kterého postižen může být toliko investor (zde stavebního) zásahu, nikoli ten, kdo tento zásah fakticky provádí (jde-li, pochopitelně, o dva různé subjekty), bylo by nadbytečné zabývat se dalšími aspekty věci, neboť deliktní odpovědnost žalobce by byla bez dalšího vyloučena.

Otázkou, který subjekt může být postihován dle ustanovení § 88 zákona ochrany přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V tomto rozsudku výslovně konstatoval, že „*odpovědnost vznikající na základě § 88 citovaného 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*“. Tento názor byl vysloven v souvislosti s uložením pokuty za správní delikt dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého se právnická osoba nebo osoba fyzická při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že *usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, které mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje*. Tento správní delikt je přitom vystavěn na stejných principech, jako správní delikty, za které byla uložena pokuta žalobci v nyní posuzovaném případě. Dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. c) citovaného zákona se osoba dopustí protiprávního jednání tím, že *poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin*

rostoucích mimo les, dle § 88 odst. 1 písm. f) citovaného zákona tím, že *vykonává činnost zakázanou v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody*, dle ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) pak tím, že *vykonává ve zvláště chráněném území (...) činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu* (všechny citované skutkové podstaty odpovídají znění zákona v období, kdy mělo ke spáchání správních deliktů docházet až do dne vydání rozhodnutí žalovaného). Z uvedeného je zcela evidentní, že i skutkové podstaty aplikované v dané věci jsou založeny na principu objektivní odpovědnosti, k níž bude povolán ten, kdo se dopustil protiprávního jednání (nedovolený zásah do přírody a krajiny při provozování podnikatelské činnosti), v jehož důsledku nastal zákonem předpokládaný škodlivý následek. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku k otázce určení osoby, která je odpovědná za spáchání deliktu, vyjádřil obecně, ve vztahu ke správním deliktům definovaným v § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není proto žádný důvod, proč by závěry zde vyslovené neměly být přiměřeně aplikovány i na nyní projednávanou věc.

Ve shora citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud taktéž zvažoval, zda má být (při zjištěném nedovoleném zásahu do přírody) postižen ten, kdo měl pro takový (jinak nedovolený) zásah obstarat výjimku, nebo ten, kdo (byť v domnění, že taková výjimka dána byla, či ji není třeba) zásah fakticky provedl. Dospěl přitom k závěru, že § 88 odst. 1 písm. e) zákona nepostihuje neobstarání si povolení (výjimky) k zásahu, nýbrž samotný nedovolený zásah; o zcela obdobný případ jde u skutkových podstat uvedených v § 88 odst. 1 písm. c) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny, kde je *expressis verbis* předpokládána činnost bez povolení či souhlasu; totéž lze pak konstatovat i u skutkové podstaty uvedené v § 88 odst. 1 písm. f) zákona, ve spojení s § 37 odst. 2 zákona, který předpokládá možnost vydání souhlasu s jinak zakázanými činnostmi v ochranném pásmu určeném k zabezpečení zvláště chráněných částí přírody. Vycházeje z této premisy tak zdejší soud v citovaném rozsudku uzavřel, že za posuzovaný delikt *„je sankcionována osoba, jež do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů škodlivě zasáhla, nikoli ta, které příslušelo obstarat povolení“*. Konstatoval dále, že případné porušení povinnosti investora obstarat pro prováděnou činnost povolení či jiný obdobný správní akt by mohlo být posuzováno v rámci jiného správního řízení; osoba, která, jako stavební profesionál, samotné práce prováděla, se na straně druhé nemůže exkulpovat tím, že ve smlouvě s investorem či povoleních k realizaci stavby nebyla o nutnosti vydání dalších povolení či souhlasů zmínka.

Jelikož, jak již bylo konstatováno, jsou právní názory vyslovené v citovaném rozsudku plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, přičemž zdejší soud nevidí žádný racionální důvod, pro který by se od nich měl jakkoli odchýlit, lze uzavřít, že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že sankční odpovědnost za posuzované správní delikty musí nést ten, kdo měl, coby investor, povinnost obstarat příslušné souhlasy a povolení, nikoli však ten, kdo na základě smluvního vztahu s ním posuzované činnosti fakticky prováděl (žalobce).

Vzhledem k tomu, že z důvodů výše uvedených nelze mít deliktní odpovědnost žalobce za vyloučenou, zabýval se Nejvyšší správní soud i zbývajícími důvody, pro které městský soud označil rozhodnutí stěžovatele za nezákonné.

Dalším důvodem, pro který městský soud dospěl k závěru o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, je existence rozhodnutí vydaných stavebním úřadem (územní rozhodnutí, stavební povolení), která, dle jeho názoru, stavební činnost žalobce umožňovala a zároveň indikovala oprávněnost takového postupu i z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí (přírody a krajiny). Ani těmto závěrům městského soudu však nelze přisvědčit.

Především je, jako nepřípustně zjednodušující, nutno odmítnout názor, že vydal-li stavební povolení odbor životního prostředí městského úřadu, lze z toho usuzovat, že při vydávání tohoto rozhodnutí byly současně zohledněny též všechny zájmy ochrany přírody, neboť tato agenda spadá do kompetence zmiňovaného odboru. Tento závěr městského soudu zcela přehlíží fakt, že o povolování vodohospodářských děl rozhodovaly (a i nadále rozhodují) speciální stavební úřady (§ 120 tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu – dále jen „stavební zákon z roku 1976“), coby tzv. „vodoprávní úřady“. Je přitom věcí vnitřní organizace správních orgánů (zde Městského úřadu Kravaře), jaký odbor bude tuto specializovanou stavební agendu vykonávat; v daném případě vykonával funkci vodoprávního orgánu (speciálního stavebního úřadu) právě odbor životního prostředí. Vystupoval zde tedy pouze v pozici stavebního úřadu; rozhodování ve věcech enviromentálních (zde dle zákona o ochraně přírody a krajiny) je jeho samostatnou kompetencí, v jejímž rámci se vedou samostatná správní řízení. Bez významu přitom není ani fakt (na který zcela správně poukazuje i stěžovatel), že k udělování souhlasů dle ustanovení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a výjimek ze zákazů uvedených v ustanovení § 34 odst. 1 citovaného zákona, byl v rozhodném období věcně příslušný krajský úřad (nikoli tedy obecní či městský úřad, který v posuzované věci vydal vodoprávní stavební povolení). V případě prvně zmiňovaném lze odkázat na ustanovení § 77a odst. 3 písm. g) respektive h) zákona, ve znění od 1. 1. 2003; v případě druhém pak na ustanovení § 43 a § 77a odst. 3 písm. e) respektive f), v obou případech ve znění účinném do 30. 11. 2009. Pouze v případě povolování kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) byl věcně příslušným obecní úřad [§ 76 odst. 1 písm. a) citovaného zákona]. Již z těchto důvodů lze tedy považovat za pojmově vyloučené, aby byly stavebním povolením, vydaným orgánem obce, pokryty též všechny akty, které mají být, v souvislosti s povolovanou činností, vydány na úseku ochrany přírody krajským úřadem.

V případě *povolování kácení dřevin* dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se jedná o zcela samostatné správní řízení, zahajované na základě žádosti vlastníka (či s jeho souhlasem nájemce) pozemku, na němž se tyto porosty nacházejí (§ 8 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny). Zakončeno je rozhodnutím – povolením či zamítnutím žádosti. Stavební povolení takové rozhodnutí nahradit nemůže, a to ani za situace, kdy je pro vlastní provedení stavby kácení dřevin předpokládáno (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 - 52, publikované pod č. 2393/2011 Sb. NSS). Stavební povolení a rozhodnutí o žádosti o povolení kácení dřevin se tedy vydávají na sobě nezávisle a vzájemně se nepodmiňují.

Pokud jde o *udělování výjimky ze zákazů činnosti dle § 34 odst. 1 písm. c) a f) zákona o ochraně přírody a krajiny*, řízení o ní (vedené dle § 43 odst. 1 citovaného zákona) je taktéž samostatným správním řízením (viz § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny,

účinného v rozhodném období, tedy od 21. 10. 2003 až 30. 6. 2004). Jeho výstupem je samostatné správní rozhodnutí, které musí splňovat podmínky obecných předpisů upravujících správní řízení (k tomu srov. například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č. j. 7 Ca 19/2008 - 33, publikované pod č. 2178/2011 Sb. NSS).

I řízení o vydání *souhlasu* k některým činnostem v ochranném pásmu zvláště chráněných území [tedy i přírodní rezervace, o kterou se jedná v posuzované věci – viz § 14 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny] je řízením samostatným, zakončeným – posuzováno z materiálního hlediska – rozhodnutím. Z hlediska předmětu řízení (ochrana přírody a krajiny) jde o rozhodnutí konečné; navazující rozhodnutí (typicky územní rozhodnutí či stavební povolení) musí takové rozhodnutí respektovat s tím, že je buď převezme a včlení do svého textu, či na něj přímo odkáže. K analogickému závěru dospěl již dříve rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, kde se vyslovil k povaze souhlasu vydávaného dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jelikož zde konstatoval, že mezi různými typy souhlasů a (závazných) stanovisek není praktických rozdílů, lze všechny tyto akty považovat za závazná stanoviska, která mají materiálně povahu správních rozhodnutí. Podstatné je, že ve svých úvahách vycházel rozšířený senát z úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném i v nyní posuzované věci, a to v návaznosti na tehdy účinnou úpravu správního řízení (správní řád z roku 1967). Zde vyslovené závěry tak lze bezezbytku vztáhnout i na nyní posuzovaný případ.

Uvedené závěry zcela korespondují s ustanovením tehdy účinného § 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, dle kterého *dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit.* V tomto obecném kontextu, tvořeném též ustanovením § 138 odst. 1 stavebního zákona, ukládajícím orgánům postupujícím v jeho režimu dbát (mimo jiné) *od počátku přípravy (...) územních rozhodnutí, stavebních povolení a jiných rozhodnutí a opatření o dosažení nejúčinnější ochrany přírody a krajiny a jednotlivých složek životního prostředí podle zvláštních předpisů a spolupracovat s orgány zabezpečujícími jeho ochranu*, je pak nutno vyložit i ustanovení § 62 odst. 3 citovaného zákona, dle kterého stavební úřad ve stavebním řízení zajistí *vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy a posoudí vyjádření účastníků řízení a jejich námitky.* Lze tedy přijmout dílčí závěr, že stavební povolení nemohlo žádné ze shora zmiňovaných aktů vydávaných na úseku ochrany přírody a krajiny nahradit; jde o samostatně vydávané individuální správní akty (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 5 As 77/2006), které podmiňovaly vydání stavebního povolení (souhlas dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; výjimka dle § 43 tohoto zákona), respektive musely být před zahájením vlastní stavební činnosti opatřeny vedle stavebního povolení (povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 1 zákona).

Zbývá tedy zodpovědět zásadní otázku, a to, zda mohl být žalobce sankčně postižen za to, že postupoval v intencích stavebního povolení (vydaného ovšem jinému subjektu - investorovi), které však bylo vydáno bez toho, že by pro takový postup byly

splněny zákonné podmínky. Jinými slovy, jde o posouzení, zda lze klást žalobci k tíži, že si dostatečnost stavebního povolení, respektive splnění všech podmínek pro zahájení vlastní stavební činnosti dostatečně neověřil.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je nutno vyjít z vymezení *objektivního* předmětu jednotlivých správních řízení, tedy řízení stavebního a řízení vedených dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z hlediska sankční odpovědnosti nemůže být rozhodující předmět řízení *subjektivní*, tedy cíl, kterého chce účastník jeho vyvoláním dosáhnout (zde realizace stavebního díla), ale je nutno naopak třeba vyjít z toho, jaký je smysl vedení jednotlivých řízení, tedy proč jsou určité soukromoprávní aktivity podřízeny režimu veřejného práva. Tímto důvodem je vždy potřeba ochrany širších, obecných zájmů, které mohou být takovými aktivitami nežádoucím způsobem dotčeny. Tyto zájmy musí mít vždy své objektivní vymezení v zákoně. Jednotlivé zákony tak podrobují některé soukromoprávní činnosti své reglementaci, a to v rozsahu společenských zájmů, které upravují. Při realizaci těchto činností často nepostačí jen prosté dodržení podmínek vyplývající z různých právních předpisů, upravujících různé oblasti obecných zájmů, ale často je v tomto smyslu nutno vést i samostatná správní řízení. Tak je tomu i v dané věci, kdy k dosažení *subjektivního* předmětu řízení, tedy získání veřejnoprávních oprávnění ke stavební činnosti, musel stavebník dostát nejen požadavkům stavebního práva, ale též práva inviromentálního. Bylo tedy jeho povinností nejen vyvolat územní a následně stavební řízení, ale též řízení předpokládaná zákonem o ochraně přírody a krajiny. *Objektivním* předmětem všech zmiňovaných řízení je ochrana obecných zájmů na různých úsecích veřejné správy. Záměr na ochraně přírody a krajiny je samostatným, objektivně vymezeným předmětem, odlišným od předmětu řízení stavebního (územního), jakkoli technicky vzato mohou jednotlivá řízení být pojata jako dílčí část řízení jiných. Není tedy rozhodné, zda zákonodárce z procesního hlediska zvolí formu subsumpce správních aktů nebo jejich řetězení – vždy půjde o řízení s odlišitelnými předměty. Takto nazíráno je podstatné, že žalobce nebyl postižen za porušení předpisů práva stavebního, ale za nedodržení zákona na úseku ochrany přírody a krajiny. Je tedy zřejmé, že samotný fakt, že předpisy stavebního práva neporušil, žalobce nezbavuje případné odpovědnosti za porušení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jestliže tedy žalobce (i při respektování požadavků stavebního práva) může být činěn odpovědným za porušení jiných zákonných povinností, které přímo nevyplývaly z vydaného (stavebního) povolení, jímž se při provádění stavebních prací řídil, zbývá zodpovědět otázku, jakým způsobem je konstruována sankční odpovědnost v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Na tuto otázku však již bylo fakticky odpovězeno výše, v rámci vypořádání první kasační námitky. Lze tak jen zopakovat, že odpovědnost za správní delikty spáchané právnickými osobami a fyzickými osobami při výkonu podnikatelské činnosti dle ustanovení § 88 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je vystavěna na principu odpovědnosti objektivní, tedy odpovědnosti za následek, spojený s protiprávním jednáním. Na rozdíl od přestupů zde tedy pro vznik sankční odpovědnosti není třeba zavinění. Není tedy podstatné, zda žalobce v dané věci prováděl stavební práce bez příslušného povolení, výjimky a souhlasu orgánů ochrany přírody a krajiny úmyslně či z nedbalosti, či zda vůbec o protiprávnosti svého jednání mohl vědět. Pro závěr o sankční odpovědnosti žalobce tak postačí zjištění, že to byl právě on, kdo neaprobované zásahy fakticky realizoval; škodlivý následek je dán již samotným prováděním těchto činností [§

88 odst. 1 písm. f), § 88 odst. 2 písm. n) zákona], pouze v případě deliktu dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona je součástí škodlivého následku i účinek, představovaný poškozením nebo zničením dřevin.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že shora uvedený závěr může být v řadě případů vnímán jako nepřiměřeně tvrdý; podaný výklad zákona je však jediný možný, jakkoli celková koncepce této kategorie správních deliktů se nejeví jako příliš šťastná. Ostatně již ve výše zmiňovaném rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50 na tento fakt poukazoval, byť mu nezbylo než konstatovat, že *„nemá možnost legislativní nedostatečnosti a nepřesnosti doplňovat či opravovat"*. Jediný prostor, jak případně zohlednit absenci zavinění či dobrou víru subjektu, který se dopustil protiprávního jednání, tak zůstává v rámci úvah o výši ukládané sankce (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 5 A 110/2001 a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008 - 73).

Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze věc nesprávně posoudil po právní stránce [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl a napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

O nákladech řízení před zdejším soudem rozhodne městský soud v rámci nového rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2 věta první 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. prosince 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu