

Komu uložit sankci za delikt

podle zákona o ochraně přírody a krajiny
– vývoj názorů aplikační praxe

Jitka Jelínková

Název článku jsem zvolila jako parafrázi již značně letitého příspěvku M. Pekárka¹, ve kterém se autor jednoznačně vyslovil ve prospěch odpovědnosti souseda, který na požádání vlastníka v rámci dobrých sousedských vztahů pokácí stromy, aniž by existovalo pravomocné povolení k jejich kácení. Bez ohledu na to, že povolení ke kácení může být vydáno jen na žádost vlastníka pozemku, na kterém dřeviny rostou (příp. nájemce nebo jiného oprávněného uživatele se souhlasem vlastníka), je deliktně odpovědná ta osoba, která svým jednáním naplní znaky skutkové podstaty příslušného přestupku, tj. „pokácí bez povolení dřevinu (příp. skupinu dřevin) rostoucí mimo les“ (§ 87 odst. 2 písm. e), § 87 odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb.). Jestliže je o skácení stromů požádána osoba odlišná od osoby, která má právo o povolení ke kácení žádat, je na ní a v jejím zájmu, aby se přesvědčila, že kácení stromů, které má skácet, bylo pravomocně povoleno. Pokud tak neučiní, ale stejně, pokud tak učiní, avšak je vlastníkem stromů (tím, kdo ji požádal o provedení kácení) informována nepravdivě, nese důsledky svého protiprávního jednání. Ve druhém z uvedených případů je zavinění kácějící osoby (nedbalost) třeba spatřovat v tom, že se neinformovala – nezávisle na vlastníkově pozemku (tím, kdo ji o kácení požádal) – u příslušného orgánu ochrany přírody, zda jde o strom(y), jejichž kácení vyžaduje povolení, a v případě, že ano, zda takové povolení bylo vydáno a je v právní moci.

Jestliže takový právní názor byl vysloven v případě odpovědnosti „fyzické osoby nepodnikající“ za přestupek, jehož obligatorním znakem je zavinění (alespoň ve formě nedbalosti), tím spíše musí platit pro deliktní odpovědnost právnické osoby nebo fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti za tzv. jiný správní delikt (§ 88 odst. 1 písm. c): „zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo

les“), neboť tato odpovědnost je objektivní, tj. posuzována bez ohledu na zavinění.

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.). Bylo-li např. možné kácet dřeviny v oznamovacím režimu (§ 8 odst. 2) a kácení dřevin nebylo oprávněnou osobou oznámeno, naplní tato osoba znaky skutkové podstaty výše citovaného přestupku, resp. jiného správního deliktu „nesplnění ohlašovací povinnosti podle tohoto zákona“. Pokud kácení pro toho, kdo nesplnil oznamovací povinnost (např. správce vodního toku), provede jím najatý subjekt, je nutné jeho jednání kvalifikovat jako kácení bez povolení (dřeviny byly pokáceny nelegálně, přičemž jednání najatého subjektu nelze kvalifikovat jako nesplnění oznamovací povinnosti, neboť tuto povinnost neměl).

Odpovědnost osoby, která deliktně významné jednání vlastním jménem fakticky provedla (zhotovitele díla) – tradiční přístup aplikační praxe

Z výše uvedeného vyplývá, že „tradiční“ přístup aplikační praxe k otázce určení subjektu odpovědného (resp. subjektů odpovědných) za deliktně významné jednání podle zákona č. 114/1992 Sb. je takový, že za čin odpovídá vždy osoba, která jednání vlastním jménem²

fakticky provedla (zhotovitel díla) – přestože se takový přístup zdá laikům na první pohled „nespravedlivý“.

Tento právní názor byl mnohokrát potvrzen soudní judikaturou, zejména pokud jde o odpovědnost „najatých“ právnických osob nebo fyzických osob podnikajících. Za konstantní judikaturu lze považovat výklad, 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 povinností ze strany jiného subjektu.“ (Zde podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94–23, publikovaného v *Judikatuře v právu životního prostředí* 1990–1999, č. II/C/5.)

Na v praxi nejfrekventovanější případy nelegálního pokácení dřevin najatou právnickou osobou nebo fyzickou osobou podnikající dopadá konstantní judikatura, podle níž je odpovědnost za správní delikt zničení dřevin bez povolení podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. odpovědností objektivní bez ohledu na zavinění. Nedávno se Nejvyšší správní soud jednoznačně a přesvědčivě vyslovil k této otázce, i pokud jde o vliv nesprávného postupu ze strany obce³ (jejíž obecní úřad je orgánem příslušným ke správě dřevin rostoucích mimo les, tj. především k vydávání povolení ke kácení) na deliktní odpovědnost kácějícího zhotovitele díla, resp. na její rozsah.

„Pokud žalobce jakožto fyzická osoba při výkonu své podnikatelské činnosti zničil bez povolení skupinu dřevin rostoucích mimo les,

¹ Pekárek M.: Komu uložit sankci za nedovolené skácení stromu, *Správní právo* 5/1998, str. 257–260

² Od této situace je třeba odlišovat jednání provedené zaměstnancem právnické nebo fyzické osoby při plnění pracovních úkolů. Za toto jednání samozřejmě odpovídá zaměstnavatel, neboť zaměstnanec jedná jeho jménem a na jeho odpovědnost. Výjimkou by byl případ, kdy se ze strany zaměstnance jedná o zjevné překročení rámce pracovních povinností (exces). V takovém případě by byl odpovědný přímo zaměstnanec za přestupek, zatímco zaměstnavatel by se deliktní odpovědnosti zprostil.

³ Je nechvalně známou skutečností, že vadný výkon státní správy na úseku dřevin rostoucích mimo les obecními úřady je spíše pravidlem než výjimkou.

dopustil se protiprávního jednání v rozporu s ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a došlo tak k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 88 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Nekompetentní postup Obce R. a Obce V., a zejména pak jejich orgánů – starostů a zastupitelstev těchto obcí, tak nemůže nikterak ovlivnit skutečnost, že se žalobce dopustil shora uvedeného protiprávního jednání spočívajícího v nepovoleném zničení 225 ks vzrostlých dřevin ... , a už v žádném případě nemůže nahradit povolení ke kácení dřevin, ke kterému je kompetentní jiný orgán obce, a to obecní úřad. ...Ať už formální či neformální souhlas v podobě dohody o kácení dřevin těchto jiných orgánů obcí se žalobcem nemůže vyvolat právní účinky povolení dle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. ...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 konstatuje, že shora zmíněný nekompetentní postup orgánů Obce R. a Obce V. 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". (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008-73.)

Připouštím, že u fyzických osob, které kácení nebo jinou činnost deliktně významnou z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny provedou „jednorázově“ bez souvislosti s podnikáním by bylo možné podle okolností konkrétního případu uvažovat i o úplném vyloučení deliktní odpovědnosti, zejména pokud na jejich jednání měl významný podíl chybný postup „orgánů veřejné moci“. Např. v rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 19. 10. 1998, č. j. 9 C 5/98 se konstatuje, že „na občana nelze zásadně přenášet důsledky chybné práce orgánů veřejné moci a nelze mu ani vytýkat, že se spokojil s takovým vyřízením své záležitosti, které považuje za osobně vyhovující a přiměřené veřejným zájmům“.

Ovšem i u fyzických osob při výkonu jejich podnikatelské činnosti si lze představit případy, kdy se neuložení sankce za jimi provedené jednání naplňující znaky skutkové podstaty některého správního deliktu podle zákona o ochraně přírody a krajiny jeví jako „právně přiměřené“. V praxi České inspekce životního prostředí to byl např. případ, kdy fyzická osoba podnikající provedla na základě objednávky těžbu dřeva v lese, který byl vyhlášen jako přechodně chráněná plocha rozhodnutím podle ust. § 13 odst. 1 zákona

č. 114/1992 Sb., přičemž těžba byla v rozporu s podmínkami stanovenými k jeho ochraně. Inspekce v tomto případě úspěšně (právo-mocně) uložila pokutu za správní delikt podle ust. § 88 odst. 1 písm. j): „porušuje podmínky stanovené k ochraně přechodně chráněných ploch“ pouze vlastníku lesa (obci) – jediné-mu účastníku řízení a adresátu rozhodnutí podle § 13 odst. 1 zákona o vyhlášení přechodně chráněných ploch a stanovení omezujících podmínek využití území tak, aby nebyl poškozován předmět ochrany.

Vyvození sankční odpovědnosti fyzické osoby, která při výkonu své podnikatelské činnosti těžební zásah v lese fakticky prováděla, se v daném případě jevílo jako nepřiměřeně tvrdé. Zatímco po subjektu provádějícím kácení dřevin rostoucích mimo les lze legitimně požadovat, aby si ověřil, zda existuje řádné povolení ke kácení těchto dřevin (neboť v souladu s principem „neznalost zákona neomlouvá“ má vědět, že ke kácení dřevin je obvykle třeba povolení), po subjektu, který provádí těžbu v lese vyznačenou k tomu příslušnou osobou (jako tomu bylo v konkrétním případě obecního lesa vyhlášeného za přechodně chráněnou plochu), lze sotva legitimně požadovat, aby si ověřil, zda těžbě nebrání omezení vyplývající z rozhodnutí o vyhlášení přechodně chráněných ploch (neboť obvykle žádné takové omezení neexistuje).

Odpovědnost zadavatele díla – v aplikační praxi se její vyvození již standardně připouští

Vyvození deliktní odpovědnosti objednatele prací bylo po řadu let vnímáno jako problematické, pokud svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty „samostatně“ dopadající na jeho jednání (viz výše zmíněný příklad nesplnění ohlašovací povinnosti podle zákona). Přesto existoval i v těchto „starších dobách“ aplikace zákona o ochraně přírody a krajiny judikát, který poskytoval oporu pro snahu vyvodit v odůvodněných případech – vedle odpovědnosti zhotovitele díla deliktně významného z hlediska zákona č. 114/1992 Sb. – rovněž odpovědnost jeho zadavatele. Byl jím rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96-35, podle něhož „odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze“, „zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání jakékoliv připomínky“ (tento judikát se konkrétně týkal ořezu dřevin provedeného několika podnikatelskými subjekty na základě smlouvy o dílo uzavřené s obcí jako objednatelem).

V roce 2008 se objevil další judikát podporující odpovědnost zadavatele díla, konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2008, č. j. 8 Ca 317/2005-37, podle něž „žalobce jednal na základě vůle třetí osoby,

tedy jednal pouze jako nástroj tohoto subjektu“. Judikát se konkrétně týkal odpovědnosti za škodlivý zásah do významného krajinného prvku lesa, přičemž žalobce – fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti – provedl těžbu a další práce v lese na základě zadání (smlouvy o dílo) jiné osoby, vlastníka části dotčených pozemků. Tento judikát výslovně nevyloučil možnost odpovědnosti zhotovitele díla, avšak požaduje se v něm, aby byla zkoumána rovněž odpovědnost zadavatele díla, event. dalších osob, které mohly mít určitý podíl na vzniklém protiprávním stavu, a teprve poté bylo rozhodnuto o uložení pokuty zhotoviteli díla a o stanovení její výše.

Ve zcela nedávné době pak Městský soud v Praze (rozsudek ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Ca 252/2007-29) vyslovil velmi kontroverzní právní názor na otázku subjektu potenciálně odpovědného za porušení základní ochranné podmínky několika kategorií zvláště chráněných území – zákazu „hospodařit na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch“, pokud jde o hospodaření na lesních pozemcích.

V daném případě pokutovaná právnická osoba prováděla na základě smlouvy o dílo s vlastníkem lesa asanaci nahodilé těžby v I., II. a III. zóně chráněné krajinné oblasti, přičemž použitím harvesterů, resp. vyvážecích souprav, došlo k vytvoření hlubokých kolejových rýh, narušení půdního povrchu charakteru nevratného poškození, narušení vodního režimu, zvýšení rizika eroze atd. Společnosti byla uložena pokuta za poškození součásti přírody ve zvláště chráněném území a nedovolenou změnu a ohrožení jeho dochovaného stavu (zásahy ve III. zóně CHKO; správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb.) a za vykonávání činnosti ve zvláště chráněném území zakázané (porušení zákazu podle § 26 odst. 3 písm. a) na území I. a II. zóny CHKO hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch; správní delikt podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb.). Městský soud v Praze vyslovil velmi sporný právní názor, že žalobce (tedy zhotovitel díla) nemohl být subjektem, který porušil zákaz podle § 26 odst. 3 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., protože „v lese nehospodaří“, „podle ust. § 2 písm. d) lesního zákona č. 289/1995 Sb. je hospodařením v lese obnova, ochrana, výchova a těžba lesních porostů a ostatní činnosti zabezpečující plnění funkcí lesa. Je to zásadně vlastníkem lesa, kdo v lese hospodaří, tedy vykonává dlouhodobou činnost“.

Vyslovený právní názor Městského soudu v Praze považují za nesprávný, protože (v největší stručnosti vyjádřeno) nedůvodně zužuje pojem „hospodaření na pozemcích“ ve smyslu § 26 odst. 3 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb. (resp. ve smyslu obdobné základní ochranné podmínky stanovené pro celé území národních parků, národních přírodních rezervací a přírodních rezervací) na hospodaření ve smyslu lesního zákona (pomínou-li sám poněkud zkratkovitě se jevící výklad, že podle lesního zákona v lese v zásadě hospodaří jen vlastník lesa). Bylo přitom judikováno, že „pokud právní předpis (zde zákon č. 114/1992 Sb.) určité pojmy nevymezuje, je na správním orgánu, aby vyložil (s přihlédnutím i k tomu, jak jsou tyto termíny případně definovány v jiných právních předpisech), které znaky jsou pro naplnění těchto pojmů rozhodující...“ (Srov. rozsudek vrchního soudu v Praze ze dne 19. 10. 2000, č. j. 7 A 122/97-41.)

Lze vyslovit jen politování, že proti citovanému krajně kontroverznímu rozsudku Městského soudu v Praze nebyla Ministerstvem životního prostředí podána kasační stížnost.

(Pro úplnost dodávám, že vlastník lesa byl za svůj podíl na výše popsaném deliktním jednání pokutován podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Jeho odpovědnost byla vyvozována především z toho, že nestanovil vhodnou technologii zpracování kalamity v předmětných porostech, nezabezpečil odbornost ze strany zpracovatele nebo alespoň neminimalizoval škody v lesích při jejich prvním zjištění zastavením činnosti.)

Současný stav právních názorů – je třeba uvažovat o odpovědnosti jak

zhotovitele, tak zadavatele jednání deliktně významného z hlediska zákona č. 114/1992 Sb.

Z výše nastíněného vývoje názorů správní a soudní aplikační praxe vyplývá, že v případě uskutečnění jednání deliktně významného z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba vždy uvažovat jak o odpovědnosti toho, kdo jednání vlastním jménem fakticky provedl (zhotovitele díla), tak o odpovědnosti jeho zadavatele, iniciátora. Nelze si bez dalšího vybrat pouze jeden z potenciálně odpovědných subjektů. Ze soudní judikatury rovněž plyne, že z rozhodnutí správního orgánu, i pokud se týká pouze jednoho ze subjektů, které měly na deliktně významném jednání podíl, musí být vždy patrné, jak a proč bylo uváženo o deliktní odpovědnosti všech v úvahu přicházejících osob.

Jako orientační návod pro určení, který subjekt či které subjekty budou v konkrétním případě brány k deliktní odpovědnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny a jaký bude rozsah této odpovědnosti, jenž se promítne do výše uložené pokuty, resp. uložených pokut, lze – vedle poučení z výše citovaných judikátů – doporučit toto:

■ Zjistit, zda v zákoně č. 114/1992 Sb. existuje skutková podstata přestupku, resp. jiného správního deliktu, která by dopadala přímo na jednání zadavatele prací (např. „nesplnění ohlašovací povinnosti podle tohoto zákona“), tj. zda lze zhotovitele díla a jeho zadavatele postihnout za spáchání správních deliktů různých („samostatných“) skutkových podstat.

■ Zvážit, zda subjekty, které měly podíl na deliktně významném jednání, vystupovaly jako fyzické osoby nepodnikající či fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti, resp. jsou právníky osobami.

U fyzických osob, které se na deliktně významném jednání podílely bez souvislosti s podnikáním, připadá v úvahu pouze odpovědnost za přestupek, jež je odpovědností subjektivní, tj. za zavinění. U těchto osob lze proto, zjednodušeně vyjádřeno, spíše uvažovat o zproštění odpovědnosti. I u fyzických osob podnikajících a právnických osob však zproštění odpovědnosti připadá v úvahu, neboť i u jiného správního deliktu, jakkoli odpovědnost za něj je objektivní (tj. posuzována bez ohledu na zavinění), musí být dán materiální znak, tj. určitý nezanedbatelný stupeň nebezpečnosti jednání pro společnost (jednání musí v určité nezanedbatelné míře porušovat či ohrožovat zájem chráněný zákonem).

■ Zjistit co nejvíce podrobnosti o zadání prací, průběhu jejich provádění a o vztahu mezi zadavatelem a zhotovitelem díla⁴. Obvykle se jedná o opatření písemného dokumentu, na základě kterého zhotovitel práce prováděl (smlouva o dílo, o pronájmu strojů, objednávka prací či jiné ujednání), kde je vymezen rozsah prací a podmínky jejich provedení. Významnou okolností může být to, zda zadavatel prací zhotovitele přímo v terénu řídil a instruoval, resp. jeho zaměstnance, jak proběhlo převzetí díla apod. Zvláště v případě absence písemných dokumentů (listinných důkazů do správního řízení) jsou důležité další důkazní prostředky, zejména svědecké výpovědi. V praxi bývá situace leckdy komplikována účastí různých subdodavatelů na provedení deliktně významného díla, právní invencí v podobě „pronájmů strojů s obsluhou“ apod.

Autorka je ředitelkou právního odboru ředitelství ČIŽP

⁴ Zároveň je samozřejmě třeba respektovat výše v textu citovanou konstantní judikaturu, že „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“.

SUMMARY

Jelínková J.: Who Shall Be Punished for Tort against the Act on the Protection of Nature and the Landscape – Development of Opinions in Practice

The author summarizes development of legal opinions on the issue of sanction responsibility of individual persons who participated in activities under Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, considered as a tort. She quotes the substantial part of administrative tribunal judicature as well as opinions in juridical literature. Equivocation has been caused by the lack of the definite legal regulations in responsibility of so-called accomplices (the persons who have not personally participated in a tort but they ordered it) in punishment of offences and other administrative torts. Within punishment of crimes, the organizer and abettor are punishable to the perpetrator for criminal act himself. The traditional approach that

principally a person who made the crime in his own name is always punishable is based on critical part of the relevant judicature. The responsibility of a contracted juridical body/legal person or a natural person-private entrepreneur for an administrative tort is objective and it cannot be acquitted due to contractual clause with a contracting person or due to infringement of duties by the former. The above act only exceptionally includes the fact of an offence or other administrative tort which directly deals with a contracting person. Nevertheless, the judicature generally allows to bring of a contracting person to account which can be applied in addition to primary responsibility of those who made the crime. When assessing which person or persons shall be responsible for a tort and to which extent they shall be responsible it is necessary to examine the requirements of a contracting person, the implementation of the contract and other relations between a contracting persons and a contractor. For the punishment, the only single individual should not be selected by administrative authorities from the persons who participated in a tort. It should be clear how the responsibility of all the persons coming into question was assessed.