

Kamila Balounová^{*)}

Koho pokutovat? Hranice odpovědnosti zadavatele a zhotovitele na příkladu zákona o ochraně přírody a krajiny

Milá Helenko, přeji Ti mnoho radosti a spokojenosti v pracovním i osobním životě. Ať Tě Tvá práce nadále baví a naplňuje, a ať máš stále dost energie pro vše, co je pro Tebe důležité.

Úvod

Vlastník pozemku si najme firmu, aby pokácela vzrostlé stromy. Ani vlastník, ani firma, která pokácení provedla, však nemají povolení orgánu ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Správní orgány se s podobnými situacemi, kdy jedna osoba něco objedná (též objednatel, iniciátor nebo zadavatel) a druhá to realizuje (též zhotovitel, realizátor nebo dodavatel), setkávají dnes a denně. Můžeme se však ptát, koho je v takovém případě spravedlivé pokutovat.

Vyvstává proto zásadní otázka: Koho je v takovém případě spravedlivé sankcionovat? Má být odpovědný pouze ten, kdo se zásahu fakticky dopustil, nebo i osoba, v jejímž zájmu k zásahu došlo? V následující části se proto podíváme, jak se s touto problematikou vyrovnávají soudy a jaké hranice odpovědnosti mezi zadavatelem a zhotovitelem vymezují.

Judikatorní pohled na odpovědnost zadavatele a zhotovitele

Judikatura správních soudů v této oblasti je sice bohatá, avšak nejednotná, jak ukáže následující analýza vybraných rozhodnutí z oblasti ochrany přírody a krajiny. Výklad soudů kolísá od jednoho extrému k druhému – od výlučné odpovědnosti objednatele (např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011–50), odpovědnosti objednatele i zhotovitele (např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2016, č. j. 4 As 117/2016–26), po výlučnou odpovědnost zhotovitele (např. rozsudek MSPH ze dne 17. 9. 2018, č. j. 8 A 55/2015–52 nebo MSPH ze dne 27. 2. 2018, č. j. 8 A 4/2015–33¹⁾). Tato nejednotnost nepřispívá k právní jistotě ani na straně

^{*)} Autorka působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ V daném případě soud nedovodil odpovědnost zadavatele, neboť podle soudu nebylo prokázáno, že by zadavatel práci zhotovitele přímo řídil a dával mu pokyny pod svým přímým dohledem, tedy že by zhotovitel pracoval v přímé řídicí působnosti zadavatele, a to i přesto, že zaměstnanci zadavatele se kácení zúčastnili a drobnými pracemi přispěli k jeho průběhu a že zadavatel byl s průběhem kácení seznámen a po jeho dokončení dílo bez výhrad převzal.

správních orgánů, ani na straně adresátů právních norem, nehledě na to, zda jde o fyzické či právnické osoby.

Základním východiskem právní odpovědnosti za protiprávní jednání podle zákona o ochraně přírody a krajiny je, že odpovědnost nese primárně ten subjekt, který se daného jednání fakticky dopustil. Jinými slovy ta osoba, která „držela pilu nebo volant“. Takové pojetí odpovídá i jazykovému výkladu skutkových podstat přestupků zákona o ochraně přírody a krajiny (např. § 88 odst. 1 písm. c) *„Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les“*).

Tento výklad by však znamenal, že odpovědnost lze vyvozovat pouze vůči osobě, která se protiprávního jednání (v našem případě kácení) fyzicky dopustila, nikoliv vůči zadavateli, který práce objednal a financoval. Proto Vrchní soud v Praze již v roce 1999 v rozsudku č. j. 6 A 234/96–35 dovodil, že *„odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze, zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání nebyly ze strany zadavatele vzneseny jakékoliv připomínky“*. Podobně Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 5. 2016, č. j. 11 A 145/2014–35 konstatoval, že opačný výklad by fakticky znemožnil jakoukoliv sankční odpovědnost objednatele, neboť odpovědnost by vždy nesla výlučně osoba realizující protiprávní jednání, a to i tehdy, pokud jej realizuje na základě dohody se zadavatelem a podle jeho zadání. Z toho důvodu se v judikatuře ustálil názor, že odpovědnost za protiprávní jednání může být v určitých případech přenesena nebo sdílena se zadavatelem, *„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“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011 č. j. 1 As 86/2011–50).

Odpovědnost zadavatele je tak vyvozována tehdy, kdy se zadavatel na protiprávním jednání podílí, a to nejen jeho zadáním, ale i dalšími kroky v průběhu realizace. Judikatura nestanoví přesnou míru, v jaké se musí zadavatel na protiprávním jednání podílet, klíčové je však posouzení konkrétního rozsahu jeho účasti a skutečnost, že zhotovitel jednal v souladu s objednávkou, aniž by se od ní bez vědomí zadavatele významně odchýlil. Zadavatel byl shledán odpovědným za protiprávní jednání v situacích, kdy objednal samotné kácení, označil předmětné stromy jako stromy určené ke kácení, kontroloval průběh prací na místě a následně bez výhrad převzal hotové dílo (rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 6 A 97/2019–49), kdy poskytnul výkresy a udílel ústní pokyny (rozsudek Městského soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 11 A 145/2014), kdy uzavřel se zhotovitelem smlouvu obsahující specifikaci jednotlivých stromů (popis, umístění, stáří, perspektiva, zdravotní stav) a označil je ke kácení příslušnou barvou v terénu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 05. 2019, č. j. 7 As 372/2018–40), kdy ukazoval terénu jednotlivé dřeviny k pokácení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2016, č. j. 4 As 117/2016–26) nebo kdy určoval místa, rozsah a způsob prací stejně jako termínů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015,

č. j. 9 As 245/2014–49). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018–40, je zřejmé, že je-li investorem zhotoviteli zcela jednoznačně specifikováno, které stromy se mají „kácet“, ani metodický dohled pracovníků investora není pro jeho spoluodpovědnost nutný.

Ačkoliv dosavadní správní judikatura typicky kladla důraz na přímý podíl zadavatele na realizaci škodlivého zásahu, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 6 As 153/2021–19, připustil odpovědnost zadavatele již na základě vypracování projektové dokumentace a následného převzetí díla bez výhrad. Dovodil tedy jeho odpovědnost pouze na základě toho, že bez vůle a zadání zadavatele by ke škodlivému následku vůbec nedošlo (*„Žalobce [...] je autorem myšlenky stavby lanového centra, [...] zadal vlastní provedení stavby. [...] Ačkoli tedy žalobce sám stavbu neprováděl, bez jeho vůle a jednání by škodlivý následek nenastal“*).

V případech, kdy soudy nedovodily odpovědnost zhotovitele, se setkáváme s názorem, že zhotovitel byl pouhým nástrojem zadavatele, který nejednal ze své vůle, ale na základě vůle třetí osoby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008–64) a provedením prací pouze realizoval zadavatelské rozhodnutí (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2008, sp. zn. 4 Ca 2/2008), *„[...] zhotovitel jednal toliko jako nástroj stěžovatele. [...] předložená smlouva a její přílohy zachycující vlastní průběh předmětných prací, ve svém souhrnu nasvědčují tomu, že zhotovitel byl povolán toliko k provedení „holého“ kácení dle přesného zadání a pokynů stěžovatele“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018–40, obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, č. j. 8 A 55/2015–52). Takový výklad však není bez rizik, neboť by mohl vést k exculpaci zhotovitele i v případech, kdy si byl vědom protiprávnosti svého jednání. V důsledku by se tím vytvářel nežádoucí motivující precedens – zhotovitelé by mohli vědomě porušovat právní předpisy s jistotou, že jim nehrozí sankce, a současně by jim náležela za protiprávní činnost smluvní odměna.

Další důležitý aspekt vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008–64, podle něž je při posuzování odpovědnosti zadavatele klíčové zjistit, zda by ke škodlivému zásahu došlo i bez jeho aktivního jednání. Jinými slovy, je třeba zkoumat, zda by k pokácení dřevin došlo i bez objednávky zadavatele, například „na vlastní pěst“ ze strany realizátora. Pokud je však zřejmé, že zhotovitel jednal výhradně na základě objednávky, měl na kácení pouze ekonomický zájem (tedy obdržení úplaty za provedené dílo), a že by zadavatel v případě jeho odmítnutí najal jiný subjekt k provedení týchž prací, že to byl zadavatel, kdo měl hlavní zájem na realizaci kácení, je odůvodněné dovodit jeho odpovědnost. Je na místě zvážit, zda opakované dokazování této souvislosti správním orgánem nepředstavuje zbytečné formalistické břemeno, a zda by odpovědnost zadavatele neměla být za daných okolností považována za presumovanou.

Naopak v případech, kdy nelze činit odpovědným zadavatele, je smlouva uzavřena v souladu s veřejnoprávními předpisy, přičemž k pochybení dojde až následně ze strany zhotovitele. Pokud zhotovitel provede práce nad rámec zadání nebo v rozporu s ním a tím způsobí škodu nebo poruší zákon, jedná se o jeho exces, za který nese odpovědnost a nelze jej automaticky přičítat zadavateli.

Nezřídkla se stává, že se zadavatel snaží zprostit odpovědnosti poukazem na uzavřenou soukromoprávní smlouvu se zhotovitelem, v níž je uvedeno, že zhotovitel zajistí veškerá nezbytná povolení nebo že provede činnost v souladu s právními předpisy. Tento přístup však nelze z pohledu veřejného práva akceptovat. Odpovědnost za správní delikt ve veřejnoprávní oblasti nelze vyloučit odkazem na soukromoprávní vztah, a to ani v případě, že druhá strana smlouvy porušila: *„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“* (rozsudek VSPH ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94–23, obdobně rozsudek VSPH ze dne 23. 9. 1994, č. j. 6 A 197/93–18 nebo rozsudek VSPH ze dne 22. 1. 1999, č. j. 3 A 23/98–17). Shodně se vyjadřuje i odborná literatura,²⁾ podle níž jsou smluvní vztahy a jejich případné porušení právně relevantní pouze v rovině soukromého práva, nikoli při posuzování odpovědnosti ve správním řízení, a proto tato nemají vliv na posouzení odpovědnosti ve správním řízení o uložení sankce. Zadavatel (ale ani zhotovitel) se nemůže své odpovědnosti podle veřejnoprávních předpisů zprostit pouhým smluvním přenesením povinností na druhou smluvní stranu: *„Ani jakákoli soukromoprávní ujednání mezi ním a společností provádějící kácení předmětných dřevin (viz namítaná Rámcová smlouva) nemohou jakkoli omezit účinnost zákona či vykonatelného rozhodnutí správního orgánu.“* (rozsudek KSČB ze dne 17. 5. 2017, č. j. 50 A 3/2017–39).

V praxi není výjimečné, že zhotovitel po uzavření smlouvy se zadavatelem svěří výkon části či celého plnění dalším subjektům – subdodavatelům. V takovém případě se zhotovitel fakticky dostává do role prostředníka mezi zadavatelem a fyzickými realizátory činnosti. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 18. 10. 2021, č. j. 3 A 198/2019–84 připodobnil vztah mezi zhotovitelem a jeho subdodavateli ke vztahu zaměstnavatele a zaměstnanců – tedy k situaci, kdy zhotovitel subdodavatelům zadává výkon dílčích prací. Rozhodnutí o tom, kdo ponese odpovědnost za případný protiprávní zásah, závisí primárně na povaze jednání. Jedná-li se o jednání od počátku protiprávní – například pokud si zadavatel objedná kácení dřevin bez potřebného povolení orgánu ochrany přírody a zhotovitel následně prostřednictvím subdodavatelů toto kácení provede – odpovědnost by měl nést celý řetězec zúčastněných subjektů, tedy jak zadavatel, tak zhotovitel i subdodavatel. Jiná situace nastává tehdy,

²⁾ Např. Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, roč. 2004, č. 2, s. 53.

pokud bylo základní zadání v souladu s právními předpisy – například zadavatel uzavře smlouvu o těžbě dřeva v lese za zákonných podmínek, avšak k porušení předpisů dojde až při samotné realizaci, protože zhotovitel či jeho subdodavatelé nepřizpůsobí své postupy specifickým podmínkám prostředí a v důsledku toho dojde k nedovolené změny půdního povrchu, vodního režimu i vegetačního krytu. V takovém případě zadavatel odpovědnost nenese, pokud se přímo nepodílel na protiprávním jednání (např. tím, že by udílel pokyny). Za vzniklou škodu však odpovídá zhotovitel (rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 As 245/2014–49) a jeho subdodavatelé. Pokud realizátor zakázky pověří subdodavatele provedením určitých prací, odpovídá za to, že práce budou provedeny v souladu s právními předpisy. Jednání zhotovitele spočívající v zadávání prací subdodavatelům a v jejich řízení a kontrole je tak v příčinné souvislosti se způsobenou škodou, neboť pokud by zhotovitel vykonávání prací subdodavateli dostatečně odborným způsobem kontroloval a řídil, škoda by nevznikla (rozsudek MSPH ze dne 18. 10. 2021, č. j. 3 A 198/2019–84).

Závěr

Autorka článků zastává názor, že ačkoliv zákon o ochraně přírody a krajiny primárně vztahuje odpovědnost za přestupek na toho, kdo zásah do přírody nebo krajiny fakticky provedl (realizátora konkrétní činnosti), v našem příkladu uvedeném v úvodu je spravedlivé pokutovat jak zhotovitele, tak zadavatele. Zhotovitel by měl nést odpovědnost jednak proto, aby se obdobné jednání finančně nevyplácelo, jednak s ohledem na zásadu *ignorantia iuris non excusat*. Zadavatel pak proto, že k protiprávnímu jednání došlo v jeho zájmu a pro účely jím zadávané činnosti. Při stanovení výše pokuty za porušení povinností je nutné vždy zohlednit konkrétní okolnosti případu, především míru zavinění jednotlivých zúčastněných subjektů – například v případě zapojení více subdodavatelů. Závěrem je namísto apelovat na zákonodárce, aby bezodkladně přistoupil k nápravě současného nevyhovujícího právního stavu a přijal úpravy relevantních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Do doby, než k takové legislativní změně dojde, spočívá zachování nezbytné rovnováhy mezi jednotlivými zájmy na soudech.

Shrnutí:

Článek se zabývá otázkou veřejnoprávní odpovědnosti v situaci, kdy jedna osoba zásah iniciuje a objedná (zadavatel) a jiná jej fakticky provede (zhotovitel), a to na příkladu kácení dřevin bez povolení orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě analýzy judikatury správních soudů autorka ukazuje, že výklad odpovědnosti není ustálený. Přestože východiskem je zásada, že za protiprávní zásah odpovídá primárně ten, kdo jej fyzicky realizoval, judikatura připouští, že za určitých okolností může být odpovědný i zadavatel.

Autorka dospívá k závěru, že v řadě případů je spravedlivé dovést odpovědnost obou subjektů, avšak s přihlédnutím k míře jejich účasti a roli v kauzálním řetězci vedoucím ke škodlivému následku. Současně upozorňuje

na potřebu legislativního upřesnění, které by odstranilo dosavadní interpretační nejasnosti a posílilo právní jistotu adresátů právních povinností i rozhodujících správních orgánů.

Klíčová slova: veřejnoprávní odpovědnost, kácení dřevin, zadavatel a zhotovitel.

Who Should Be Fined? The Boundary of Liability Between Contract Owner and Contractor using the example of the Nature and Landscape Protection Act – summary:

The article examines the question of public-law liability in situations where one person initiates and commissions an activity (the contract owner) and another person carries it out in practice (the contractor), illustrated by the example of tree felling without the approval of the nature protection authority under the Act on the Protection of Nature and Landscape. Based on an analysis of administrative case law, the author demonstrates that the interpretation of liability in such cases is not settled. Although the starting point is the principle that liability for an unlawful intervention primarily attaches to the person who physically performed it, the case law accepts that, under certain circumstances, the client may also bear responsibility.

The author concludes that in many cases it is appropriate to infer the liability of both subjects, taking into account the degree of their involvement and their respective roles in the causal chain leading to the harmful outcome. The article further highlights the need for legislative clarification to eliminate existing interpretative uncertainties and to enhance legal certainty for both duty-bearers and administrative authorities.

Keywords: public law liability, tree felling, the contract owner and contractor.