

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a členů senátu JUDr. Michala Mazance, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **a) L. A.**, zastoupeného Mgr. Veronikou Šimkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Moravské náměstí 3, **b) M. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2004, č. j. 560/3669/03, o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2006, č. j. 6 Ca 259/2004 - 92,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (účinnost od 17. 8. 2008), ve slovech „svojí činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí.
- II. Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu. I následek (jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku) jsou proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.
- III. Věc s e v r a c í prvním senátu Nejvyššího správního soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci u Městského soudu v Praze brojili žalobou proti rozhodnutí žalovaného ve věci uložení pokuty dle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (v textu též „zákon o inspekci“). Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2006, č. j. 6 Ca 259/2004 - 92 odmítl žalobu v té části, ve které brojí žalobce a) proti uložení pokuty žalobci b) a žalobce b) proti uložení pokuty žalobci a). Tu část žaloby, která se týká uložení pokuty žalobcům samotným, městský soud zamítl. Rozsudek napadl žalobce a) kasační stížností.

První senát Nejvyššího správního soudu, který měl ve věci podle rozvrhu práce rozhodovat, dospěl při předběžném projednání věci k názoru, že ve věci jsou sporné dvě právní otázky:

Poprvé, zda může být správní delikt dle § 4 písm. c) zákona 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (dále jen „zákon o inspekci“), spáchán i nečinností (opomenutím) vlastníka lesa spočívající v zanedbání povinností, které mu zákon ohledně péče o les ukládá. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu nejednotná, jsou evidovány dva protirečící si názory v rozsudcích ze dne 26. 10. 2004, č. j. 5 A 42/2002 - 43 a ze dne 10. 5. 2007, č. j. 7 As 19/2006 - 103.

Podruhé, bylo nutné vyřešit, zda může být sankce za zmíněný delikt dle zákona o inspekci uložena pouze za činnost, kterou právnická nebo fyzická osoba vytvořila podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, nebo zda je nutné prokazovat i následek této činnosti. V tomto ohledu se liší právní názor předkládajícího senátu od dosavadního právního názoru Nejvyššího správního soudu, zde s rozsudkem ze dne 25. 11. 2003, č. j. 7 A 82/2002 - 40.

Rozšířený senát se především zabýval tím, zda prejudikatura Nejvyššího správního soudu je skutečně rozporná (ohledně otázky první), resp. zda názor, předestřený prvním senátem, odporuje dřívějšímu názoru již v judikatuře evidovanému (otázka druhá).

Na obě otázky odpověděl kladně.

První otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud jak uvedeno v rozsudku sp. zn. 5 A 42/2002 (publikováno pod č. 846/2006 Sb. NSS). V onom rozhodnutí interpretoval ustanovení § 4 písm. a) - d) zákona o inspekci tak, že předpokladem odpovědnosti za správní delikty, jejichž skutková podstata je v tomto ustanovení vyjádřena, je „protiprávní činnost (nikoliv nečinnost), v důsledku které došlo k obrožení či poškození životního prostředí v lesích způsobu uvedenými pod písmeny a) – d).“

Odlišný závěr ale vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2007, č. j. 7 As 19/2006 - 103. Ke skutkové podstatě správního deliktu dle § 4 písm. c) zákona o inspekci tu mimo jiné argumentoval tím, že „právní předpis ukládá subjektu povinnosti směrem k ochraně lesa. Nesplnění těchto povinností je pak třeba bezpochyby kvalifikovat jako zaviněnou činnost proti objektu právní ochrany, tj. proti stavu, kdy je les chráněn plněním zákonných povinností. Není však žádného důvodu v tomto případě zúžit rozsah odpovědnosti pachatele správních deliktů pouze na ty, kteří se deliktu dopustí komisiivním jednáním a stanovit beztrestnost těch, kteří páchají delikt omisivně, tj. faktickým nekonáním.“

Za této situace rozšířený senát dospěl k prvému dílčímu závěru, že tu o rozpor v dřívější judikatuře je dán.

Ohledně druhé otázky (zda je nezbytné v řízení o deliktu prokazovat také následek tohoto deliktu, jak tvrdí první senát), vyslovila předchozí judikatura [rozsudek sp. zn. 7 A 82/2002 ve věci přezkumu správního rozhodnutí, jímž byla rovněž uložena

pokuta dle § 4 písm. c) zákona o inspekci], zatím vycházela z toho, že „sankce ukládána za činnost, kterou subjekt vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, a nikoli za následek této činnosti spočívající v porušení či ohrožení životního prostředí, takže tento následek není třeba ve správním řízení prokazovat.“ Důvodně tedy první senát tvrdí, že tato předchozí judikatura mu brání zaujmout názor jiný, opačný. I v tomto případě je tedy dána pravomoc rozšířeného senátu o sporné otázce rozhodnout (§ 17 s. ř. s.).

Poté rozšířený senát přistoupil vlastnímu posouzení střetávajících se právních názorů.

S názorem na první otázku se po projednání rozporu ztotožnil s prvním senátem také senát rozšířený.

Opomenutí je postaveno na roveň konání, jestliže subjekt nevykonal to, co bylo jeho právní povinností. Povinnost konat tu vzniká z právního předpisu. Návěta § 4 zákona o inspekci sice uvádí, že se jedná o „činnost“, přesto ale z dalšího textu jednoznačně vyplývá, že toto ustanovení se nemůže týkat jen té formy „činnosti“, která je pouze konáním, ale musí se týkat také opomenutí toho, co je subjekt povinen podle práva činit.

Je třeba především argumentovat tím, že v písmenech d) a e) zmíněného ustanovení § 4 je subjekt trestán výslovně za „neplnění“; to ovšem nelze vyložit jinak, než že „činnosti“ v návěti se rozumí jak komisivní, tak omisivní forma jednání, tedy také opomenutí.

Ostatně také § 5 zákona o inspekci výslovně uvádí, že při určení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního „jednání“. „Jednání“ ovšem již pojmově zahrnuje obě formy: konání i opomenutí. Opomenutí má zajisté právní význam pouze v tom případě, že se jedná o opomenutí jednání, k němuž byl subjekt podle práva povinen. V posuzovaném případě jde o to, že žalobce je deliktně stíhán za to, že porušil povinnost uloženou zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

Protože ustanovení § 5 zákona o inspekci bezprostředně váže přímo k § 4 téhož zákona, lze argumentovat dále tím, že je-li v neoddělitelně navazujícím ustanovení uveden pojem „jednání“ (zahrnující své obě formy), není možné § 4 zákona o inspekci vykládat užším způsobem, tedy vyložit diskrepanci pojmů „činnost“ (§ 4) a „jednání“ v § 5 jen zúženě ve smyslu „konání“. Činností je totiž třeba rozumět soubor jednotlivých činů. Aby šlo o jednání, musí se vyznačovat projevem vůle navenek. I pasivita volně projevená je pak činem tam, kde právo pozitivně normuje příkaz či zákaz nějakého chování a adresát právní povinnosti zůstane v nečinnosti.

Rozšířený senát přihlédl v argumentační rovině také k tomu, že zákon o inspekci je již v současné době novelizován (zákonem č. 167/2008 Sb.); novela nabývá účinnosti 17. 8. 2008. Novela výklad rozšířeného senátu podporuje: změnou zákona dochází k přetextování návěti § 4; pojem „činnost“ je nahrazen pojmy „jednáním nebo

opomenutím“, a citované ustanovení tedy nově zní: „*Inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právníkům nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životního prostředí (...)*“. Uvedenou změnu rozšířený senát vnímá jako zpřesnění dosud používaného pojmu a jako odstranění nevhodného právního termínu, nikoli jako změnu v tom smyslu, že až od účinnosti novely se § 4 vztahuje kromě na „konání“ také na „opomenutí“. K takovýmto změnám v legislativě – zhusta i v důsledku soudní judikatury – dochází. V novém znění zákona rozšířený senát rovněž shledává argument pro to, že pojem „činnost“ v návěť § 4 zákona ve znění dosavadním a pro věc relevantním znění nelze vykládat restriktivně.

Rozšířený senát tedy k první otázce uzavřel, že při řešení nyní posuzovaného případu, který se týká uložení pokuty dle § 4 písm. c) zákona o inspekci, je třeba vycházet z toho, že správní delikty dle uvedeného ustanovení mohou být spáchány i opomenutím takového konání, k němuž byl subjekt povinen, jinak řečeno, deliktní subjekt může vytvořit podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů nejen tím, že určitým způsobem konal, ale také opomenutím povinností, které pro něj z práva vyplývají.

Druhou otázkou, kterou se rozšířený senát zabýval (zda může správní orgán uložit sankci za správní delikt, aniž by prokazoval jeho následek) zodpověděl rozšířený senát záporně; i zde přisvědčil názoru senátu prvního.

Ke spáchání správního deliktu a vzniku odpovědnosti vlastníka lesa dle zákona o inspekci musí být mj. naplněny všechny znaky skutkové podstaty, mezi něž patří zejména objektivní stránka deliktu. Obligatorními znaky objektivní stránky jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. „Následkem“ - ve shodě s doktrínou - je porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, „jednáním“ je - jak vyloženo - konání, nebo opomenutí.

Subjekt vytváří vlastním jednáním podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů; zákon však vyžaduje také, aby toto jednání (ve formě konání nebo opomenutí) způsobilo předvídaný následek. Zákon za tento následek výslovně považuje „ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích“.

Nad výslovný požadavek zákona se tu nelze povznést. Proto není možné automaticky považovat určité jednání samo o sobě za správní delikt bez dalšího. Je třeba tedy důkazu o tom, že vznikl následek (ohrožení, poškození), který zákon sankcionuje. Z toho pak přirozeně plyne, že správní orgán v řízení o správním deliktu následek jako znak objektivní stránky deliktu musí také řádně prokázat, jednak proto, aby odpověděl na otázku, zda se vůbec o delikt jedná, jednak proto, aby mohl posoudit druh, výměru, případně způsob výkonu ukládané sankce. Soud je pak povinen k řádné žalobní námitce se zabývat tím, zda správní orgán také v naznačeném směru provedl dokazování; pouze ze samotného, byť prokázaného jednání subjektu nelze ještě usoudit na spáchání deliktu.

S touto argumentací dospěl rozšířený senát v druhé předkládané otázce k tomu, že znakem objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně

lesa, je také následek. I ten (jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku) musí být proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.

S těmito právními závěry rozšířený senát věc vrací prvnímu senátu Nejvyššího správního soudu, aby při jejich respektování rozhodl o kasační stížnosti samotné.

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

V Brně dne 17. července 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu