



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Enlino a.s.**, IČO: 242 52 011
sídlem Ve Dvoře 20, 285 75 Žehušice
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Sehnalem
sídlem Politických vězňů 27, 280 02 Kolín

proti

žalované: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2020/550/178 z 5. 6. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2020/550/178 z 5. 6. 2020 **se zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Jiřího Sehnala.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl žalobkynino odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové

(dále jen „inspekce“) č. j. ČIŽP/45/2020/276 z 10. 1. 2020, jímž byla žalobkyni uložena pokuta 200 000 Kč za přestupek podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a jejím působení v ochraně lesa (dále jen „zákon o inspekci v lese“). Sankcionované jednání spočívalo v neprovedení včasné asanace 567 m³ kůrovcového dříví na pozemcích parc. č. 477 v k. ú. Litošice, parc. č. 150/1, 592/2 a 546 v k. ú. Sovolusky u Přelouče v období od dubna 2019 do 17. 9. 2019, čímž žalobkyně vytvořila podmínky k nadměrnému působení škodlivých biotických a abiotických činitelů v lokalitě a ohrozila životní prostředí v lesích.

II. Argumentace účastníků řízení.

2. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení tvrdí, že žalovaný se řádně nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalovaný podle jejího názoru předně nezohlednil, že žalobkyně byla za daný skutek již potrestána pokutou 50 000 Kč uloženou rozhodnutím Městského úřadu Přelouč č. j. MUPC/20283/2019/OŽP/NF z 8. 10. 2019. Argumentace žalovaného, že se tyto skutky liší místem spáchání (porostními skupinami) nemůže obstát, neboť šlo o jedno omisivní jednání spočívající v opomenutí (zanedbání) asanace dřeva, a z tohoto hlediska není rozhodující, na kterém místě obhospodařovaného lesa k němu dojde. Podle judikatury jde o jeden skutek, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, přičemž postačí shoda částečná. Žalobkyně také nesouhlasila s tím, že o obou přestupcích nemohlo být vedeno společné řízení. Jelikož šlo o jediné jednání, které naplňovalo znaky skutkových podstat nacházejících se sice ve dvou zákonech, ale chránících stejné veřejné zájmy, mělo být kontrolní zjištění inspekce postoupeno orgánu, který řízení o shodném přestupku zahájil dříve.
3. Žalobkyně také nesouhlasila s tím, jak žalovaný posoudil otázku jejího možného zproštění objektivní odpovědnosti. Připustila, že nese důkazní břemeno ve vztahu k exkulpačním důvodům, avšak povinnost zjistit skutkový stav v rozsahu potřebném pro posouzení přestupku má správní orgán. Podle zákona pak musí být v řízení zkoumány mimo jiné podmínky přičitatelnosti odpovědnosti za přestupek. Nestačí tak konstatovat, že žalobkyně je „objektivně odpovědná“, ale je třeba prokázat, opomenutím které osoby byl protiprávní stav způsoben. Bylo by totiž nepochybně závažnější, kdyby statutární orgán nijak nereagoval na vznik a vývoj kůrovcové kalamity, než kdyby lesní technik na příklad nedbal příkazu vedení společnosti. Žalovaný se spokojil obecným prohlášením, že žalobkyně mohla těžít a sanovat více, a to na základě vykázaného objemu těžby, ale nezjišťoval, kolik stálých pracovníků a kolik dalších smluvních pracovníků tuto těžbu zajišťovalo, jakou techniku měla firma k dispozici, zda byla nařizována práce přes čas, jaká byla obtížnost těžby v posuzovaných úsecích, když při kalamitě se logicky těží nejdříve úseky lépe dostupné pro techniku kácení a přibližování, ani další okolnosti, které by měly význam pro případnou exkulpaci. Ani žalobkynino důkazní břemeno ve vztahu k důvodům exkulpce totiž správní orgán nezavazuje povinnosti zjistit, jaké úsilí bylo skutečně vynaloženo a jaké bylo možno spravedlivě požadovat.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. S odvoláním na své rozhodnutí uvedl, že každý z přestupků byl spáchán na jiném místě (v jiné porostní skupině), proto zásada *non bin in idem* porušena nebyla. Znakem přestupku podle zákona o inspekci v lese je navíc ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích, jenž ve skutkové podstatě přestupku podle zákona o lesích schází. Jednalo se tedy o dva samostatné

přestupky, o nichž nemohlo být vedeno společné řízení, neboť k nim byly příslušné různé správní orgány. Ohledně možných důvodů pro zproštění odpovědnosti žalovaný zdůraznil, že žalobkynina argumentace ve správním řízení byla obecná, a takové nutně byla také reakce správního orgánu, jenž nebyl oprávněn obsah odvolacích námitek domýšlet. Doplnil, že údaje o těžce i o trvání kúrovcové kalamity měly správní orgány za prokázané a vycházely z nich. Určení konkrétní osoby, jejíž jednání bylo žalobkyni přiřitatelné, nebylo nezbytné, neboť bylo zřejmé, že za žalobkyni jednala některá z oprávněných osob, a ani žalobkyně ostatně netvrdila opak.

III. Posouzení věci.

III. 1. Řízení před soudem.

5. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
6. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).

III. 2. Zásada *non bis in idem*.

7. Stěžejní žalobní bod, od něž se odvíjí také další žalobní body, spočívá v tom, že napadeným rozhodnutím byla žalobkyně potrestána za tentýž skutek jako rozhodnutím Městského úřadu Přelouč, čímž byla porušena zásada *non bis in idem*.
8. Tato zásada – tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin – je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), podle něž *„[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“* Ačkoli tato ustanovení hovoří pouze o „trestním stíhání“ či „trestním řízení“, danou zásadu je třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích a o správních deliktech (srov. rozsudek NSS č. j. A 6/2003-44 z 16. 2. 2005). Citovaný čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě ani žádné jiné ustanovení Úmluvy však nijak nespecifikuje totožnost činu, který je týmž ve smyslu „*idem*“. K této problematice je dlužno podotknout, že po jistou dobu byl výklad pojmu „*idem*“ nejednotný také v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Ten však posléze v reakci na značnou právní nejistotu, kterou tato nejednotnost způsobovala, svou judikaturu sjednotil rozsudkem velkého senátu z 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*. Právě ve světle tohoto rozhodnutí pak utvářel své závěry NSS v rozsudku č. j. 1 As 125/2011-163 z 11. 1. 2012 a navazující judikatuře, v níž se opřel také o trestněprávní doktrínu a její výklad pojmu skutku.
9. Trestní právo tradičně vychází z pojetí, že se za jeden skutek považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného z hlediska trestního

práva, pokud jsou zahrnuty zaviněním (srov. č. 8/1985 Sb. rozh. tr.). Podle trestněprávní doktríny „[p]odstatu skutku tvoří jednání. Jednání jako projev vůle ve vnějším světě je konání i opomenutí, může být spácháno úmyslně i z nedbalosti. Meze útoků (aktů) zahrnutých do jednání jsou však určeny trestněprávně relevantním následkem, jehož příčinou je jednání. Přitom se jedná o následek, který je znakem některého konkrétního trestného činu. Takový konkrétní následek spojuje dílčí akty (útoky) do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky. [...] Jednotu skutku lze také vyjádřit tím způsobem, že dva nebo více trestných činů má alespoň zčásti společné jednání (např. pachatel přivede do stavu bezbrannosti více žen podáním psychotropní látky a jednu z nich pak znásilní).“ (Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 130 – 131). Tento názor podporuje i trestněprávní judikatura, podle níž je „[t]otožnost skutku v trestním řízení zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku. Přitom nemusí být jednání nebo následek popsány se všemi skutkovými okolnostmi shodně, postačí shoda částečná [srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. Tzn 12/94 z 16. 2. 1995 (R 1/1996/I)].

10. NSS se v rozsudku č. j. 1 As 22/2012-55 z 13. 2. 2012 přihlásil k závěrům vysloveným – právě s ohledem na rozhodnutí ESLP ve věci *Zolotukhin proti Rusku* – v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1053/2010 z 10. 11. 2020 (podtržení doplněno): „O ‚týž skutek‘ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř. může jít jen tam, kde i přes částečně rozdílný popis skutku v obou v úvahu přicházejících rozhodnutích je zároveň zřejmé, že jednání uvedené ve výroku jednoho z rozhodnutí bylo alespoň částečně nezbytné (kauzální) ke způsobení trestněprávně významného následku obsaženého v druhém rozhodnutí. Není-li tomu tak, nelze dovodit vznik překážky věci rozhodnuté, třebaže popis obou skutků obsahuje určité společné rysy. Totožnost skutku je zachována jak v případě, kdy některé ze skutečností pojatých původně do souhrnu skutečností charakterizujících jednání nebo následek odpadnou, tak i tehdy, když k takovému souhrnu skutečností přistoupí skutečnosti další, tvořící s původními jedno jednání, popř. následek (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. II. díl. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 1758 – 1759).“ Nejvyšší soud dále na základě závěrů přijatých ESLP uvedl, že „[p]opisy skutkového stavu v obou řízeních představují vhodný odrazový můstek pro posouzení otázky, zda jsou skutky v obou řízeních totožné (resp. jsou totožné alespoň v podstatných rysech), a to bez ohledu na případné odlišnosti v právní kvalifikaci tohoto skutku v obou řízeních. Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě“.
11. Z těchto hledisek je třeba vycházet také v nynější věci, kdy pro posouzení otázky totožnosti skutku jsou rozhodující výrok rozhodnutí Městského úřadu Přelouč z 8. 10. 2019 a výrok rozhodnutí inspekce z 10. 1. 2020.
12. Podle rozhodnutí Městského úřadu Přelouč je žalobkyně vinna tím, že v době od 5. 6. 2019 do 3. 7. 2019 v porostních skupinách 8Ca11 na ploše 0,48 ha (lesní pozemek p. č. 561/1 v k. ú. Litošice, objem kůrovcem napadeného dříví 241 m³), 22Ea10 na ploše 2,12 ha (lesní pozemek p. č. 479 v k. ú. Litošice, objem napadeného dříví 639 m³) a 23Ba10 na ploše 0,82 ha (lesní pozemek p. č. 150/1 v k. ú. Sovolusky u Přelouče, objem napadeného dříví 316 m³) neplnila ochranná opatření k zamezení vývoje a šíření lýkožrouta smrkového, vymezená ustanovením § 32 odst. 1 a 2 lesního zákona a prováděcí vyhláškou č. 101/1996 Sb., a to tím, že v lesním porostu ponechala jedince smrku ztepilého čerstvě napadené lýkožroutem smrkovým, aniž by učinila potřebná opatření k zamezení jeho dalšího vývoje a šíření, t. j. aniž by napadené jedince pokácela a mechanicky či chemicky asanovala.

13. Podle rozhodnutí inspekce je žalobkyně vinna tím, že od dubna 2019 do 17. 9. 2019 na lesních pozemcích p. č. 477 v k. ú. Litošice, p. č. 150/1, 592/2 a 546 v k. ú. Sovolusky u Přelouče (porostní skupiny 22Da10a, 23Aa9, 23Aa5, 34Fa11, 34Fa8, 34Ea10, 34Ba11, 34Da11, 34Ba11, 33Da10, 32Ca10 a 32Da9) významně zanedbala ochranu lesa proti kalamitním hmyzím škůdcům neprovedením včasné asanace 567 m³ kůrovcového dříví, a v důsledku toho došlo k rozvoji populace kalamitních škůdců lýkožrouta smrkového, lýkožrouta severského a lýkožrouta lesklého a vyrojení nové generace kůrovců do okolních lesních porostů. Žalobkyně tak porušila svou povinnost stanovenou v § 32 odst. 1 písm. a) a b) a odst. 2 lesního zákona.
14. V obou případech byla žalobkyně potrestána za to, že v rámci lesního hospodářského celku Lesy Stome neplnila ochranná opatření k zamezení vývoje a šíření kůrovce, konkrétně že neprovedla včasnou asanaci dříví napadeného kůrovcem. Popsaná jednání se liší jednak vymezením pozemků a porostních skupin, kde k jednání došlo, jednak částečně vymezením doby jednání (období zahrnuté v rozhodnutí inspekce bylo na svém počátku i konci přibližně o dva měsíce delší).
15. Soud již vyložil, že totožnost skutku je dána tehdy, když jsou konkrétní skutkové okolnosti jednotlivých jednání neoddělitelně spjaty v čase a místě. Žalobkyně v odvolání (shodně s projednávanou žalobou) namítla, že obě věci jsou skutkově totožné, neboť se týkají stejného polesí a stejného období. Vyjádřila přesvědčení, že hospodaření v jednom polesí je třeba posuzovat komplexně, neboť jinak by bylo možné ukládat pokutu za každý kůrovcem napadený strom. Žalovaný na tuto námitku v napadeném rozhodnutí odpověděl tak, že přestupek byl spáchán v jiných porostních skupinách, a tedy na jiném místě (strana 6 napadeného rozhodnutí uprostřed).
16. Odůvodnění napadeného rozhodnutí soud v tomto ohledu nepovažuje za dostatečné. Žalovaný totiž nijak nevysvětlil, proč je třeba vnímat neprovedení asanace dříví napadeného kůrovcem v jedné porostní skupině zcela odděleně od neprovedení asanace v jiné porostní skupině. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, proč by měly být jako rozlišení mezi jednotlivými skutky použity právě hranice porostní skupiny, a proč ne území celého lesa nebo hranice jiných jednotek prostorového rozdělení lesa, jimiž jsou kromě porostních skupin také oddělení, dílce, porosty a etáže (§ 6 odst. 3 vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování), nebo proč ne dokonce každý jednotlivý strom, jak *ad absurdum* argumentuje žalobkyně. V této souvislosti je třeba poukázat také na specifickou povahu přestupku, jenž spočívá v opomenutí dostatečně včasných a intenzivních ochranných opatření, které mohlo odrážet žalobkynin přístup k hospodaření v lese jako v celku, čemuž svědčí její argumentace, že nebylo v jejích silách asanovat více napadeného dříví z daného lesa.
17. Žalovaný se spokojil strohým konstatováním, že odlišná porostní skupina znamená odlišné místo jednání, a tedy odlišný skutek, aniž by svůj závěr podepřel jakýmkoli argumenty, a to přestože jedna odvolací námitka právě tímto směrem mířila. Ze samotného vymezení porostní skupiny, obsaženého v § 6 odst. 7 vyhlášky č. 84/1996 Sb., („*Porostní skupiny se vylíší pro části porostů, u nichž se v důsledku vývoje mění hranice, a pro plošně málo významné části lesa nevylišené jako porost.*“), přitom takový závěr nevyplývá.
18. Tím nemá být kategoricky řečeno, že v totožném období a totožném lesním hospodářském celku se nelze dopustit více skutků ve shora popsaném smyslu. Je však třeba v intencích citované judikatury zkoumat konkrétní okolnosti daného případu, zejména to,

jestli – a případně jaká – je věcná souvislost mezi zanedbáním povinností v jednotlivých částech lesa nebo jestli jsou mezi některými jednotkami prostorového rozdělení lesa hranice takové povahy, že vylučují, aby opomenutí v jedné bylo neoddělitelné spjata s opomenutím v jiné z nich. Pro úplnost soud podotýká, že podrobněji se k dané otázce nevyjádřila ve svém rozhodnutí ani inspekce.

19. Jelikož rozhodnutí obou správních orgánů neobsahují v tomto směru vůbec žádná skutková zjištění ani argumenty, soud se musí omezit na obecné konstatování, že závěr správních orgánů o tom, že jejich rozhodnutím nebyla porušena zásada *non bis in idem*, nelze v tuto chvíli přezkoumat.
20. Pro úplnost soud podotýká, že shora uvedeným samozřejmě není vyloučena možnost, aby bylo – při splnění všech zákonných podmínek – jako nový skutek klasifikováno to žalobkynino jednání, k němuž došlo po sdělení obvinění z přestupku. V tomto ohledu lze opět odkázat na trestněprávní doktrínu: „*Jsou-i předmětem trestního stíhání trestné činy trvající, trestné činy hromadné a trestné činy, jejichž znakem je soustavnost, na totožnosti skutku ve vztahu k nim se nic nezmění, jestliže v rozhodnutí soudu některé útoky (resp. časové úseky) v porovnání s obsahem obžaloby, resp. s návrhem na potrestání, odpadnou nebo naopak přibudou, anebo se časové vymezení protiprávního jednání zkrátí, prodlouží nebo posune (srov. přiměřeně rozhodnutí č. 5/1976 Sb. rozh. tr., které se již nevztahuje na pokračování v trestném činu). Podmínkou ovšem je respektování hranice skutku vymezené v § 12 odst. 11 tr. řádu. Součástí jednoho skutku mohou být tedy jen ty útoky (časové úseky), k nimž došlo před sdělením obvinění. [...] Pokračoval-li obviněný ve svém jednání i po sdělení obvinění v tomto smyslu, jde již o nový skutek. Tento nový skutek může být případně rovněž spáchán více dílčími útoky (akty, časovými úseky), ale i kdyby plynule navazoval na předchozí dílčí útoky spáchané před sdělením obvinění, jde vždy již o jiný skutek.*“ (K použitelnosti těchto závěrů v řízení o přestupku srov. na příklad rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 122/2020-57 z 29. 11. 2021).

III. 3. Stíhání jednoho skutku podle více skutkových podstat.

21. Rozhodovací praxe správních soudů ovšem připouští, aby byl jeden skutek za určitých podmínek stíhán podle více skutkových podstat. Tento předpoklad vychází z rozlišování mezi skutkem *de facto* a *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj zahrnující skutkové okolnosti daného případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich (trestněprávní) relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn (trestněprávně) relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Ačkoli ESLP ve zmiňovaném rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* při posuzování zásady *non bis in idem* odmítl přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu, přesto NSS přiklonil (i vzhledem k pojetí trestněprávní doktríny) k tomu, že za rozhodný komparátor pro stanovení prvku „*idem*“ je nutno považovat skutek *de iure*.
22. NSS byl při tom veden touto úvahou: „*Inherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku de iure, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky ne bis in idem, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům*

a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřítisť závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.“ (odstavec 31 rozsudku č. j. 1 As 125/2011-163).

23. Rozhodnutím Městského úřadu Přelouč byla žalobkyně potrestána za přestupek podle § 54 odst. 2 písm. c) lesního zákona, jež se dopustí ten, kdo „*neplní opatření k ochraně lesa, především nedodrží přednostní zpracování těžby nahodilé*“. Konkrétně žalobkyně neplnila opatření k zamezení vývoje a šíření lýkožrouta smrkového, vymezené v § 31 odst. 1 a 2 lesního zákona.
24. Rozhodnutím inspekce byla žalobkyně potrestána za přestupek podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci v lese, jež se dopustí ten, kdo „*vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, a svým jednáním ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích*“. Konkrétně žalobkyně významně zanedbala ochranu lesa proti kalamitním hmyzům škůdcům, což vedlo k rozvoji populace kalamitních škůdců lýkožrouta smrkového, lýkožrouta severského a lýkožrouta lesklého a následnému vyrojení nové generace kůrovců do okolních lesních porostů. Právě uvedeným měla žalobkyně porušit povinnost stanovenou v § 31 odst. 1 písm. a), b) a odst. 2 lesního zákona.
25. Podle § 31 lesního zákona:
- „(1) Vlastník lesa je povinen provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les, zejména*
- a) zjišťovat a evidovat výskyt a rozsah škodlivých činitelů a jimi působených poškození důležitých pro pozdější průkaznost provedených opatření; při zvýšeném výskytu neprodleně informovat místně příslušný orgán státní správy lesů a provést nezbytná opatření,*
- b) preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů,*
- c) provádět preventivní opatření proti vzniku lesních požárů podle zvláštních předpisů.*
- (2) Na likvidaci klesti a dalších těžebních zbytků, prováděnou za účelem splnění povinnosti podle odstavce 1 písm. b), se nevztahují právní předpisy o ochraně ovzduší. Tímto ustanovením nejsou dotčeny právní předpisy o odpadech.“*
26. Ačkoli jsou použité skutkové podstaty upraveny odlišnými zákony a řízení o příslušných přestupcích vedou různé správní orgány, oběma těmito skutkovými podstatami jsou chráněny tytéž veřejné zájmy a hodnoty, konkrétně životní prostředí v lese, a to před různými škodlivými činiteli, ať už biotickými nebo abiotickými. Do skutkové podstaty přestupku dle lesního zákona je přitom s ohledem na její do jisté míry blanketní povahu třeba zahrnout také konkrétní zákonnou povinnost, kterou žalobkyně porušila, tedy konkrétní opatření k ochraně lesa, které neplnila. Totožnost hodnot chráněných citovanými skutkovými podstatami nejlépe dokresluje okolnost, že oba správní orgány označily totožnou zákonnou povinnost (obsaženou v §§ 31 a 32 lesního zákona), kterou měla žalobkyně svým jednáním porušit. [Inspekce na rozdíl od městského úřadu neodkázala na § 31 odstavec 1 jako na celek, ale jen na jeho písmena a) a b), ale to nemá na posouzení věci žádný vliv, neboť porušení písmene c) žalobkyni zjevně ani v jednom případě nebylo kladeno za vinu].
27. Zákon o inspekci v lese výslovně požaduje, aby bylo popsáním jednáním ohroženo nebo poškozeno životní prostředí, v čemž žalovaný spatřuje další znak skutkové podstaty, jež

skutková podstata dle lesního zákona nevyžaduje. S tím se však soud neztotožňuje. Předně je třeba konstatovat, že ohrožení životního prostředí představuje materiální znak přestupku podle lesního zákona; pokud by u určitého neplnění opatření k ochraně lesa absentovalo byt i nepatrné ohrožení životního prostředí (bylo by zcela vyloučeno), a stíhaný subjekt by tuto skutečnost prokázal, nemohl by být za dané jednání potrestán (rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008-45 z 14. 12. 2009, z novějších rozsudky téhož soudu č. j. 2 As 23/2018-29 z 23. 7. 2019 nebo č. j. 4 As 87/2021-39 z 23. 9. 2021). Zároveň platí, že vyžaduje-li skutková podstata, aby pachatel „neplnil opatření k ochraně lesa“, pak jednání odporující této povinnosti les (potažmo životní prostředí v lese) nutně ohrožuje, neboť je narušena jeho ochrana. A to tím spíš, že v nynějším případě šlo o neplnění ochranných opatření k zamezení vývoje a šíření lýkožrouta smrkového, což nepochybně představuje ohrožení životního prostředí v lese (právě na tom ostatně stojí značná část argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí).

28. I když skutková podstata přestupku dle lesního zákona výslovně neuvádí ohrožení životního prostředí coby znak skutkové podstaty, tento požadavek je v ní implicitně obsažen. Mezi skutkovými podstatami dotčených přestupků podle lesního zákona a zákona o inspekci v lese tedy není žádný podstatný rozdíl, jenž by umožnil postižení žalobkynina jednání podle obou právních předpisů.
29. Pokud by tedy správní orgány dospěly k závěru, že jednání, za něž byla žalobkyně potrestána rozhodnutími městského úřadu a inspekce, tvoří tentýž skutek, nebylo by možné žalobkyni postihnout za jednání popsané ve výroku rozhodnutí inspekce, neboť by tím byla porušena zásada *non bis in idem*.

III. 4. Společné řízení.

30. Naproti tomu pokud by správní orgány v intencích tohoto rozsudku seznaly, že jednání, za něž byla žalobkyně potrestána rozhodnutími městského úřadu a inspekce, tvoří různé skutky, pak by nebyla důvodná žalobkynina námitka, že o nich mělo být vedeno společné řízení.
31. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, totiž v § 88 odst. 1 stanoví, že ve společném řízení se projednají ty přestupky téhož podezřelého, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný též správní orgán.
32. Jelikož o přestupcích podle zákona o lesích rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností [§ 48 odst. 1 písm. m)], zatímco o přestupcích podle zákona o inspekci v lese rozhoduje inspekce (§ 4 odst. 3), není možné vést o těchto přestupcích společné řízení.

III. 5. Zjištění skutkového stavu správními orgány.

33. Poslední žalobní bod spočívá v tom, že žalovaný nezjistil dostatečně skutkový stav s ohledem na žalobkyní tvrzený důvod zproštění odpovědnosti ze spáchání přestupku. Žalobkyně již v průběhu správního řízení uvedla, že na většině území státu je kůrovcová kalamita a žalobkyně v roce 2018 zpracovala 8 117 m³ atraktivního kůrovcového dřeva (celková těžba činila 12 440 m³), přičemž roční etát činil 9 190 m³ dřeva. Do konce září 2019 pak žalobkyně zpracovala celkem 13 979 m³ dřeva, z toho naprostou většinu atraktivního kůrovcového dřeva, a to i přes svou celkově nepříznivou situaci.
34. Obecně řečeno leží důkazní břemeno v řízení o přestupku na správním orgánu. Ten postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v

rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy (srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 126/2011-68 z 14. 1. 2014).

35. Specifikem odpovědnosti právnické osoby za přestupek je podle přestupkového zákona její objektivní povaha. To znamená, že se u ní – na rozdíl od odpovědnosti subjektivní – nezkoumá zavinění (t. j. vnitřní psychický vztah jednatelů ke způsobenému následku), nýbrž odpovědnost je navázána na škodlivý následek (rozsudek NSS č. j. 10 As 96/2018-59 z 18. 7. 2019). Neznamená to však, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu; je-li jejím znakem objektivní stránka deliktu spočívající v určitém konkrétním jednání, je třeba k uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat (rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2006-65 z 22. 3. 2007).
36. Spáchání přestupku (naplnění znaků jeho skutkové podstaty) bylo v posuzované věci správním orgánem prokázáno, to nezpochybňuje ani žalobkyně, a proto nastoupila její objektivní odpovědnost. Pokud se jí chtěla zprostit, musela splnit podmínky § 21 odst. 1 přestupkového zákona, podle nějž „[p]rávníká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“ Přitom platí, jak žalobkyně s odkazem na odbornou literaturu správně podotýká, že se ovšem nemůže jednat o opatření, která by vzhledem k povaze činnosti právnické osoby vyžadovala zcela mimořádné úsilí či zcela mimořádně nákladné úsilí vymykající se z postupů racionálně se chovající právnické osoby, byť by bylo teoreticky uskutečnitelné, neboť v takovém případě by se již fakticky jednalo o absolutní objektivní odpovědnost právnické osoby.
37. Také existence okolností vylučujících protiprávnost nebo důvodů pro liberaci je tedy předmětem dokazování, důkazní břemeno ve vztahu k nim však tíží žalobkyni. Soud proto nepřisvědčuje žalobkyninu názoru, že bylo úkolem správních orgánů zjišťovat, jaké úsilí k zabránění přestupku žalobkyně skutečně vynaložila a jaké úsilí po ní bylo možno spravedlivě požadovat, konkrétně třeba to, kolik stálých pracovníků a kolik dalších smluvních pracovníků těžbu dřeva zajišťovalo, jakou techniku měla firma k dispozici, zda byla nařizována práce přesčas, jaká byla obtížnost těžby v posuzovaných úsecích, když při kalamitě se logicky těží nejdříve úseky lépe dostupné pro techniku kácení a přibližování. Takový postup by odporoval objektivnímu charakteru odpovědnosti právnické osoby.
38. Pokud měla žalobkyně za to, že byly dány podmínky pro zproštění odpovědnosti, bylo na ní, aby ve správním řízení prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. To však neučinila. Její argumentace ve správním řízení byla v tomto ohledu toliko obecná, a žalovaný se s ní obdobně obecným způsobem také vypořádal (srov. strany 5 a 6 jeho rozhodnutí).
39. Důvodnou neshledal soud ani námitku, že měly správní orgány zjistit, která konkrétní osoba svým opomenutím způsobila protiprávní stav.
40. Podle § 20 odst. 6 přestupkového zákona totiž odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze

zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.

41. Jestliže přestupek právnické osoby spočívá v opomenutí určitého jednání, pak postrádá smyslu zjišťovat konkrétní osobu, jejíž jednání by bylo právnické osobě přičitatelné, neboť v takovém případě zjevně nejednala za právnickou osobu žádná z osob, které k tomu byly oprávněny. Kromě toho k jednání zakládajícímu žalobkyninu odpovědnost došlo při její činnosti – při plnění opatření k ochraně lesa, jelikož žalobkyni je kladeno za vinu, že tato opatření neplnila včas a v dostatečném rozsahu. V řízení tudíž nevystaly žádné rozumné pochybnosti o tom, zda je možné popsanou nečinnost přičítat právě žalobkyni, a ani žalobkyně netvrdila, že tomu tak není.
42. Žalobkyně má pochopitelně pravdu v tom, že opomenutí statutárního orgánu jakkoli zareagovat na vznikající kůrovcovou kalamitu by bylo z hlediska porušení zájmů chráněných zákonem závažnější než na příklad bránění asanaci dříví ze strany odpovědného stavebního technika. Tyto okolnosti však nemají vliv na přičitatelnost takového jednání právnické osobě, nýbrž pouze na závažnost spáchaného přestupku, a místo pro jejich zohlednění je tak při stanovení výše sankce, což žalovaný neopomněl.

IV. Závěr a náklady řízení.

43. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v rozsahu posouzení, zda jeho vydáním nebyla porušena zásada *non bis in idem* s ohledem na existenci pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, jímž byla žalobkyni uložena pokuta za shodné jednání v jiných porostních skupinách téhož lesního celku. Zbylé žalobní body důvodné nejsou, k čemuž soud doplňuje, že s ostatními odvolacími námitkami se žalovaný řádně vypořádal.
44. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude jeho úkolem zabývat se s ohledem na skutkové okolnosti případu tím, zda byla jednání ve dvou množinách porostních skupin, za která byla žalobkyně potrestána dvěma rozhodnutími, neoddělitelně spjata v místě, a tvoří tudíž jeden skutek, anebo toto sepjetí schází, a jedná se tudíž o dva samostatné skutky. V tomto druhém případě by pak byl žalovaný povinen své rozhodnutí náležitě odůvodnit, aby byly jeho závěry přezkoumatelné. Správní orgán bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3), a částkou 1 428 Kč, odpovídající dani z přidané hodnoty v sazbě 21 %, k jejímuž placení je žalobkynin zástupce registrován (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 8 228 Kč a náklady řízení celkem 11 228 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. února 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu