

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci žalobce **Města Hostomice**, se sídlem Hostomice pod Brdy, Tyršovo nám. 165, zastoupeného JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem v Praze, Revoluční 24, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem v Praze, Vršovická 65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2002, č. j. 500/1944/503 11/01,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 1. 2002, č. j. 500/1944/503 11/01, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí – oblastního inspektorátu Praha - oddělení ochrany lesa, se sídlem v Praze, Kodaňská 10, ze dne 18. 9. 2001, č. j. 1/OOL/8732/2001, **se zrušují** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4725 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Kopeckého, CSc., se sídlem v Praze, Revoluční 24, do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, ze dne 18. 9. 2001, č. j. 1/OOL/8732/2001, o uložení pokuty za ohrožení životního prostředí, tak, že celková pokuta se stanovuje ve výši

800 000 Kč a současně se vypouští činnosti uvedené pod bodem 7. – škody zvěří a bodem 8. - nezpracování nahodilých těžeb, a nově se stanoví rozdělení výnosu pokuty tak, že Státnímu fondu životního prostředí náleží 400 000 Kč, Městu Hostomice pod Brdy náleží 98 % z částky 400 000 Kč, tj. 392 000 Kč, a Městu Dobříš náleží 2 % z částky 400 000 Kč, tj. 8000 Kč. V ostatních částech zůstalo rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezměněno.

Žalobu odůvodnil předně tím, že dne 30. 5. 1991 uzavřel smlouvu o konsorciu se soukromým podnikatelem ing. J. Š. Podle této smlouvy sdružili účastníci své prostředky, úsilí a odborné zkušenosti pro společné podnikání spočívající v odborné, zákonem předepsané péči o lesy a jejich hospodářského využívání, včetně těžby dřeva a jeho prodeje. Žalobce přitom poskytl do sdružení lesní půdní fond, tj. zejména příslušné pozemky, a ing. Š. se zavázal poskytnout zejména stroje, jiná technická zařízení, odborné a praktické zkušenosti. Podle čl. III. této smlouvy je ing. Š. odpovědný za dodržování všech zákonných předpisů upravujících oblast hospodaření s lesy a za péči o stálé zkvalitňování a rozvoj lesního půdního fondu. Proto veškerou lesní činnost vykonával ing. Š. a nikoliv žalobce jako vlastník lesa. Ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále také jen „zákon“), umožňuje uložit pokutu až do výše jednoho milionu Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svou činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích způsoby uvedenými pod písmeny a) až e). Takovou osobou mohl být jen Ing. Š. dle citované smlouvy o konsorciu, nikoliv však žalobce. Žalobce dále namítl, že odpovědnost za správní delikt podle § 4 písm. c) zákona předpokládá naplnění znaku zavinění (a dovozuje, že při nedostatku výslovné úpravy v citovaném zákoně by se muselo jednat o úmysl, neboť analogie v neprospěch adresáta veřejné správy není ve správním právu přípustná), avšak otázce subjektivní stránky správního deliktu nebyla věnována žádná pozornost. Dále namítl, že z rozhodnutí vůbec nevyplynulo, v jakých případech uvedených pod body 1. – 8. se žalobce měl dopustit deliktu podle písm. b) a v jakých podle písm. c). Namítl rovněž, že rozhodnutí žalovaného sice změnilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že jednak snížilo výši pokuty na částku 800 000 Kč a vypustilo z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dvě skupiny případů údajného ohrožení životního prostředí, avšak zatímco ve vlastním výroku nezměnilo naplnění skutkové podstaty podle § 4 písm. b), c) zákona, v odůvodnění uvedlo, že vypuštěním případů pod body 7. a 8. odvolání žalobce nepřímo vyhovělo. Dále poukázal na to, že zároveň zůstalo nezměněno návětí skutkové části výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle něhož se všech původních 8 případů dopustil zaviněně. Ani žalovaný se ve svém rozhodnutí otázkou zavinění nezabývá a navíc zastává nesprávný názor dovozující odpovědnost žalobce z pouhého faktu, že je vlastníkem lesa. Konečně žalobce namítl, že i pokud by bylo zamýšleno postihnout žalobce jen za údajné naplnění zákonných znaků deliktu podle § 4 písm. b) zákona č. 282/1991 Sb., skupinu případů protiprávních jednání vymezených v rozhodnutích inspekce pod body 1. – 5. nelze pokládat za nedostatky při zpracování či realizaci lesního hospodářského plánu, což však je podstatným znakem dané skutkové podstaty.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí a tento návrh odůvodnil tím, že podle jeho názoru je žalobce odpovědný za zjištěné ohrožení životního prostředí podle § 4 písm. b) a c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, s ohledem na své právní postavení vlastníka lesa. Protože ing. Š., jehož odpovědnosti se žalobce dovolává, není podle § 58 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ani vlastníkem ani nájemcem příp. podnájemcem lesa, právní vztah mezi vlastníkem lesa, tj. žalobcem, a ing. Š. je z hlediska odpovědnosti žalobce nerozhodný.

Žalobce ve své replice namítl, že nebyl postihován za delikt ve smyslu zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ani zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nýbrž byl sankcionován s odkazem na zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, pro který odkaz na ust. § 58 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, není rozhodující. Ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb. nestanoví žádné zvláštní sankce právnickým či fyzickým osobám jakožto vlastníkům či nájemcům (podnájemcům) lesa, ale výlučně za konkrétní porušení vymezených povinností bez ohledu na to, jaké mají tyto osoby soukromoprávní vztah k lesu.

Uvedená právní věc vedená u Vrchního soudu v Praze byla tímto soudem postoupena Nejvyššímu správnímu soudu s poukazem na ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Podle uvedeného ustanovení nestanoví-li tento zákon jinak, věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona (do 1. 1. 2003) a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům nebo Nejvyššímu soudu, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud.

Podle ustanovení § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení s. ř. s.

Soud o věci samé rozhodl bez jednání, neboť účastníci v zákonné lhůtě dvou týdnů výslovně nevyjádřili nesouhlas s takovým projednáním a marným uplynutím této lhůty nastupuje nevyvratitelná právní domněnka o udělení jejich souhlasu s takovým projednáním (§ 51 odst.1 s. ř. s.) .

Ze správního spisu soud zjistil tyto rozhodující skutečnosti:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany lesa, ze dne 18. 9. 2001, č. j. 1/OOL/8732/2001, byla žalobci uložena jako vlastníku lesa podle § 4 písm. b), písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, za zjištěný rozsah zaviněného ohrožení životního prostředí pokuta ve výši 1 000 000 Kč.Ve skutkové části výroku jsou uvedeny případy, v nichž mělo dojít k zaviněnému ohrožení životního prostředí poškozením funkcí lesů, a to následovně: 1. nezalesnění holin do dvou let od jejich vzniku – výjimky nebyly vydány: 1,61 ha – 4 případy, 2. seč holá přesahující povolenou výměru 1 ha – výjimka nebyla vydána: 1,13 ha – 1 případ, 3. přiřazení seče holé ke kultuře po celé ploše nezajištěné: 3 případy, 4. nezajištění kultury do 7 let od vzniku holiny – výjimky nebyly vydány: 19,73 ha – 20 případů, 5. zanedbání povinné péče o založené kultury, jejichž nevylepšováním déle než 2 roky vznikly souvislé holiny z nezdaru zalesnění: 11,01 ha – 23 případů, 6. nesplnění závazného ustanovení LHP do konce decennia – minimální plošný rozsah naléhavé výchovy mladých porostů do 40 let věku: 77,50 ha – 45 případů, 7. škody způsobené zvěří: 40,40 ha – 30 případů, 8. nedodržení povinnosti zpracování těžeb nahodilých, při pokračování v těžbách úmyslných: 95 m3 – 6 případů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že pokuta měla být uložena tomu, kdo se dopustil předmětného jednání, tj. soukromému podnikateli ing. J. Š. Dále namítl, že Město Hostomice pod Brdy nezavinilo žádné porušení předmětných předpisů.

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že celková pokuta se stanovuje na 800 000 Kč a současně se vypouští činnosti uvedené pod bodem 7. - škody způsobené zvěří a bodem 8. – nezpracování nahodilých těžeb. Nově se stanoví rozdělení výnosu pokuty tak, že Státnímu fondu životního prostředí náleží 400 000 Kč, Městu Hostomice pod Brdy náleží 98 % z částky 400 000 Kč, tj. 392 000 Kč, a Městu Dobříš náleží 2 % z částky 400 000 Kč, tj. 8000 Kč. V ostatních částech se napadené rozhodnutí nemění. V odůvodnění žalovaný především uvedl, že pokud jde o skutkové podstaty pod bodem 7. a pod bodem 8., nelze s ohledem na stáří prověřovaných porostů a zjištěný rozsah (plošný) zjistit skutečnou dobu vzniku poškození okusem, ohryzem, loupáním a vytloukáním a totéž se týká problematiky nezpracovaných nahodilých těžeb. Proto tyto skutkové podstaty jsou vypuštěny. Dále uvedl, že vypuštěním zmíněných případů lze pak zbývající případy podřadit pod jediné ustanovení podle § 4 písm. b) zákona č. 282/1991 Sb. a s ohledem na uvedené je důvodné „uložit jedinou pokutu s přihlédnutím k závažnosti všech zjištěných, prokázaných a zákonu neodporujících skutečností“. Pokud jde o námitku žalobce, že měla být dovozována odpovědnost vůči ing. J. Š. na základě smlouvy o sdružení mezi žalobcem a posléze jmenovaným, pak žalovaný má za to, že u žalobce je dána odpovědnost za výsledek, tj. za stav majetku, a tuto nutno odvozovat ze způsobu hospodaření s majetkem a z vlastnictví majetku samého. Odpovědnost ing. Š. nepodléhá pravomoci žalovaného a tato by mohla být posuzována toliko příslušným soudem. Pokud se týká námitky zaviněného jednání, bylo této námitce nepřímo vyhověno vypuštěním skutkových podstat uvedených ve výroku pod bodem 7. a 8., když pro ust. § 4 písm. b) citovaného zákona není zaviněné jednání zákonným předpokladem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo, v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, jestliže nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným nebo jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů lze považovat mimo jiné ta rozhodnutí, která uvádí jiné důvody než ty, v nichž mají mít dle zákona oporu.

Podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc, Česká inspekce životního prostředí uloží pokutu až do výše jednoho milionu Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že a) neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, b) při zpracování lesního hospodářského plánu a jeho realizaci ohrozí životní prostředí, popřípadě způsobí jeho poškození, c) vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, d) neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů a tohoto zákona.

Z citovaného ustanovení předně vyplývá, že předpokladem nastoupení deliktní odpovědnosti je protiprávní činnost (nikoliv nečinnost), v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsoby uvedenými pod písmeny a) – d). Takové činnosti se nepochybně může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný dovozoval v daném případě bez dalšího odpovědnost žalobce toliko z jeho odpovědnosti

za stav majetku a z něho též odpovědnost za způsob hospodaření s majetkem i z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod a učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Rozhodnutí žalovaného, ve vazbě na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je také nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, protože žalovaný ve výroku rozhodnutí ponechal právní kvalifikaci správního deliktu podle § 4 písm. b) a c) zákona č. 282/1991 Sb. tak, jak ji ve výroku uvedl ve svém rozhodnutí správní orgán I. stupně, beze změny, avšak v odůvodnění uvedl, že vypuštěním případů pod body 7. a 8. vypustil případy spadající pod ust. § 4 písm. c) uvedeného zákona, neboť zbývající případy lze podřadit pod § 4 písm. b) zákona. Jinými slovy napadené rozhodnutí žalovaného obsahuje rozpor mezi výrokem a odůvodněním, když výrok neobsahuje změnu v právní kvalifikaci správního deliktu oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak odůvodnění hovoří o vypuštění případů spadajících pod skutkovou podstatu upravující zaviněné jednání, tj. skutkovou podstatu uvedenou pod písmenem c).

Zásadní nesrozumitelnost se pak týká obou rozhodnutí, když jednotlivé případy porušení právních povinností nebyly ve výroku vůbec přičleněny k jednotlivým skutkovým podstatám a je zřejmé, že pro svou zásadní odlišnost (zavinění - objektivní odpovědnost) nejsou libovolně pod obě skutkové podstaty subsumovatelné. Tato nesrozumitelnost nebyla uspokojivě zhojena ani v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť ani z nich nelze seznat, jak jednotlivé případy spadají pod tu či onu v úvahu přicházející skutkovou podstatu.

Soud proto uvedené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., za použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro vady řízení z důvodů nepřezkoumatelnosti zrušil. Protože nepřezkoumatelností trpí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i toto rozhodnutí. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které jsou v tomto případě tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 1000 Kč a náklady právního zastoupení ve výši 3725 Kč (3500 Kč dle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., 3 x režijní paušál po 75 Kč dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/96 Sb.), tedy celkem 4725 Kč.

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

V Brně dne 26. října 2004

JUDr. Radan Malík
předseda senátu