



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **P. V.**
bytem
zastoupeného JUDr. Tomášem Vrchlabským, advokátem
se sídlem Polská 2269/62, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2019, č. j. MZP 2018/500/203,
sp. zn. ZN/MZP/2018/500/36

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 3. 2019, č. j. MZP/2018/500/203 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení v částce **15.342 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Tomáše Vrchlabského, advokáta.

I. Předmět sporu

1. Česká inspekce životního prostředí dne 7. 11. 2017 pod č. j. ČIŽP/41/2017/4863 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) uložila žalobci podle ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 282/1991

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČIŽP“), pokutu ve výši 2 000 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se žalobce dopustil tím, že v době od poloviny roku 2014 do 06. 10. 2015 na lesních pozemcích p. č. x, x, x, x, x, x a x, všechny v k. ú. x, nechal v rozporu s platnými právními předpisy bez vědomí a souhlasu dotčených místně příslušných orgánů (orgán státní správy lesů, stavební úřad) provést rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu (rozměrné kamenivo, betonové tvarovky ztraceného bednění, střešní krytina, betonové a plastové roury) na celkové ploše 6 189 m², přičemž lesní pozemek p. č. x byl dotčen na ploše 3 099 m², lesní pozemek p. č. x byl dotčen na ploše 2 400 m², lesní pozemek p. č. x byl dotčen na ploše 380 m², lesní pozemek p. č. x byl dotčen na ploše 130 m², lesní pozemek p. č. x byl dotčen ve dvou částech na ploše 90 m² a 20 m² a lesní pozemek p. č. x byl dotčen na ploše 10 m². Tím došlo ze strany žalobce k užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa. Žalobci rovněž byla uložena povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou 1 000,- Kč.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 3. 2019, č. j. MZP 2018/500/203, sp. zn. ZN/MZP/2018/500/36 (dále jen „žalované rozhodnutí“) odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Žaloba a další vyjádření

Žaloba

3. Žalobce podal proti žalovanému rozhodnutí žalobu. Jako první žalobní bod namítl, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve vztahu k otázce, zda se žalobce dopustil šetřeného protiprávního jednání.
4. Žalovaný ani inspekce neprokázali, že šetřený skutek spáchal právě žalovaný. Žalovaný i inspekce založili svá rozhodnutí na presumpci viny žalobce jakožto vlastníka předmětných pozemků, aniž by se jakkoli zabývali otázkou, která konkrétní osoba se dopustila jednání spočívajícího v provedení rozsáhlých terénních úprav, násypů výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu. Žalobce uvedl, že se sám šetřeného skutku nedopustil a je naprosto zřejmé, že nic z toho objektivně nemohl provést sám. Správní orgány se danou otázkou vůbec nezabývaly, ani se s ní žádným způsobem nevypořádaly, ačkoli byl povinný tak učinit z úřední povinnosti. Žalované rozhodnutí, resp. rozhodnutí inspekce, jsou ve výroku o vině založeny na tom předpokladu, že šetřený skutek spáchal žalobce jakožto vlastník předmětných pozemků, které byly dotčeny šetřenými terénními úpravami. Žalobce poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, ze dne 26. 10. 2004, č. j. 5 A 42/2002 - 43), v nichž soud poukázal na to, že je nezbytné zjistit osobu pachatele.
5. Žalobce též poukázal na to, že ačkoli se ve výroku o vině hovoří o tom, že „žalobce nechal provést rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponii stavebního materiálu“, v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale i rozhodnutí inspekce, se již hovoří o tom, že z provedených důkazů vyplývá, že „došlo k provedení rozsáhlých terénních úprav, násypů výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu“, tedy je konstatována objektivní skutečnost, ale bez toho, aby bylo prokázáno konkrétní jednání, případně opomenutí žalobce. Žalovaný i inspekce tak porušili svou zákonnou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a založili svá rozhodnutí na skutkových tvrzeních, která nemají oporu v provedeném dokazování ani v obsahu správního spisu. Tvrzení, že se

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

šetřeného skutku dopustil právě žalobce jakožto vlastník dotčených pozemků, nemá tak oporu ani v provedeném dokazování, ani v obsahu správního spisu.

6. Kromě uvedeného je správní orgán povinen rozhodovat podle skutkového stavu, který je zjištěn ke dni rozhodnutí. To neučinila ani inspekce v prvoinstančním rozhodnutí, ani žalovaný, přesto, že byly k tomu ze strany žalobce nabízeny důkazy a dále přesto, že v řízení částečně takové důkazy provedeny byly. Žalovaný prokázal, že ode dne kontroly provedené inspekci v roce 2015 a od vypracování znaleckého posudku, o který se žalovaný opírá, provedl úpravy předmětného prostoru tím, že navezl na plochu tzv. hrabanku a převážnou část předmětného prostoru osázel novou lesní výsadbou. K tomu lze uvést, že sice inspekce i žalovaný tvrdí, že výběr dřevin provedl žalobce nesprávně, když vypracoval projekt osázení s architektem a nikoliv s lesním hospodářem, leč složení dřevin, které žalobce projektoval, odpovídalo tomu, co k vysázení uvedl i sám lesní hospodář ve své výpovědi. O tom, že žalobcem plánovaná a provedená výsadba je v souladu s tím, co navrhl lesní hospodář, není v rozhodnutí zmínka. Tato vada napadeného rozhodnutí má podstatný vliv na posouzení stupně nebezpečnosti jednání žalobce a tedy na míru zavinění, což má podstatný vliv na úvahu o výši ukládané sankce.
7. Žalobce dále namítl, že žalovaný se nezabýval ani tím, že žalobce, jako ten, kdo „nechal“ provést úpravy, se nesnažil definitivně v daném prostoru funkci lesa odstranit a využít ho jinak, ale naopak funkci lesa zlepšit. Bez nápravných opatření (o kterých je vedeno samostatné řízení ve stadiu odvolání) sám žalobce předmětný prostor zalesňuje, pečuje o něj, přesto správní orgány se o tuto okolnost nezajímaly, důkazy k tomu, ač byly navrženy, neprovedly a po více než 3 letech od provedení kontroly rozhodly tak, že, za jediný skutkový stav, který je dán, je stav zjištěný při kontrole v roce 2015. Z toho pak dovozují, že jde o stav definitivní, tedy odstraňující funkci lesa, aniž k této otázce provedly jediný důkaz. Celý problém při souladu následných a předem plánovaných činností v daném prostoru spočívá podle žalobce v tom, že k činnostem neměl žalobce souhlas lesního hospodáře, ale činnosti na udržení a obnově lesa, které sám provedl a provádí, jsou nakonec v souladu s požadavky lesního hospodáře. Činností žalobce tedy nemělo dojít k odstranění funkce lesa a ani k tomu nedošlo. Kontrola byla provedena v mezidobí v situaci, které měla plánovaný nedokončený vývoj. I proto zůstalo rozhodnutí žalovaného neúplné a skutkově nedostatečné.
8. Žalobce namítl, že sankce je ukládána pouze za provedení terénních úprav, čemuž v podstatě odpovídá popis skutku, leč v odůvodnění rozhodnutí inspekce (se kterým se žalovaný ztotožnil) se např., na straně 4 a 5 za skutkové zjištění považuje i tam nesprávně dovozovaná otázka úmyslu se stavbou, ač ji žalobce nepostavil a nebyl k oněm rozváděným úmyslům proveden jediný důkaz, avšak žalovaný svým rozhodnutím tyto úvahy potvrzuje a tím je zahrnuje do skutkových zjištění a prokázané viny. Totéž lze uvést k popisu poškozených dřevin (viz strana 8 prvoinstančního rozhodnutí ČIŽP) a pokračování obdobných úvah a skutkových zjištění nezahrnutých do výroku o vině. Žalobce uvedl, že buď jsou všechny skutkové okolnosti popsány v prvoinstančním rozhodnutí na straně 4, 5, 8 a 9 součástí skutku nebo jde o skutek pouze popsáný ve výroku, avšak aniž to bylo řečeno, jsou uvedené okolnosti nesprávně zvažovány při úvaze a výši sankce, leč pak je touto cestou nepřímo žalobce postihován i za to, co neučinil.
9. Další námitky ke skutkovým zjištěním má žalobce přímo ke skutku popsáném ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Konkrétně jde o tvrzení uvedené na straně 28 prvoinstančního rozhodnutí, které jsou v podstatě součástí výroku, tedy že je stavební

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

materiál rozložen po celé ploše 6 189 m², ačkoliv z ostatní dokumentace vyplývá, že stavební materiál byl uložen jen v okolí stavby a nebyl navezen žalobcem. Takový důkaz nepodložený popis skutku se nemůže stát součástí výroku o vině, takže buď měla být přesně popsána výměra plochy, na které stavební materiál leží a nebo z výroku o vině měla být tato část zcela vypuštěna.

10. Žalobce jako druhý žalobní bod namítl, že žalované rozhodnutí je nesrozumitelné a vnitřně rozporné. Žalobce poukázal na to, že ve výroku rozhodnutí inspekce o vině je uvedeno, že žalobce, cit.: „(...) *nechal v rozporu s platnými právními předpisy bez vědomí a souhlasu dotčených místně příslušných orgánů (orgán státní správy lesů, stavební úřad) provést rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu (...)*“.
11. Výraz „*nechal*“ je podle žalobce sám o sobě nesrozumitelný, nejasný, není z něj možné určit, jakého konkrétního jednání nebo opomenutí se žalobce dopustil, resp. zda se jednání dopustil žalobce, nebo někdo jiný. Poukázal na to, že tento výraz lze vykládat tak, že žalobce k provedení činností sjednal třetí osobu, která je provedla za žalobce. Zároveň však může být tento výraz vykládán i tak, že žalobce toliko strpěl, aby uvedené činnosti uskutečnila třetí osoba. Nejasný výklad pak neobstojí v kontextu s odůvodněním napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí inspekce, kde se výslovně hovoří o tom, že žalobce „*provedl*“, resp. že žalobce protiprávně „*jednal*“ (např. strany 25 a 28 prvostupňového rozhodnutí, strana 10 a 12 žalovaného rozhodnutí). Žalované rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí inspekce jsou podle žalobce vnitřně rozporná, neurčitá a nesrozumitelná, a to z důvodu, že zatímco ve výroku o vině je uvedeno, že „*žalobce nechal provést*“, tedy že sjednal nebo umožnil provedení tvrzených protiprávních činností, tak v odůvodnění je uvedeno, že tvrzené protiprávní činnosti sám „*žalobce provedl*“.
12. Jako třetí žalobní bod žalobce namítl, že na projednávaný případ měla být aplikována právní úprava obsažená v zákoně o ČIŽP ve znění účinném od 1. 7. 2017 a zejména právní úprava obsažená v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o přestupcích*“).
13. Žalobce k tomu uvedl, že správní řízení sice bylo zahájeno před účinností zákona o přestupcích. Na daný případ měl být však již aplikován zákon o přestupcích, přičemž podle § 13 a násl. zákona o přestupcích se k odpovědnosti za přestupek vyžaduje zavinění pachatele, jde-li o fyzickou osobu. Otázka zavinění žalobce jako fyzické nepodnikající osoby je pak významná z hlediska úvah o výši sankce. Právní úprava účinná po 1. 7. 2017 je tak pro žalobce příznivější než právní úprava účinná do 30. 6. 2017, kterou (dle názoru žalobce) nesprávně aplikovali jak žalovaný, tak i inspekce.
14. Žalobce dále namítl, že se žalovaný (a ani inspekce) žádným způsobem nevypořádali s otázkou případného spolupachatelství. Šetřený skutek byl v totožné podobě předmětem dvou správních řízení, a to proti žalobci, a dále proti manželce žalobce paní E. V. (řízení vedené inspekcí pod sp. zn. ČIŽP/41/2017/4864 a žalovaným pod sp. zn. ZN/MZP/2018/500/36 č.j. MZP 2018/500/204), již byla uložena za zcela totožný skutek totožná sankce jako žalobci. Žalobce se domnívá, že žalovaný se vůbec nezabýval (nešetřil, neprovedl důkazy) tím, zda byl šetřený skutek spáchán jako spolupachatel, nebo zda šlo o tzv. souběžné jednání. Žalobce poukázal na to, že rozdíl mezi spolupachatelstvím a tzv. souběžným pachatelstvím je vysvětlen např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 5 Tdo 944/2003. Mělo být vedeno jedno společné řízení, neboť vedení dvou správních řízení správní orgány nejen že postupovaly v rozporu se zásadou, že o jedné věci

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

(v tomto případě jednom šetřeném skutku) má být vedeno jedno řízení, když opačný postup všeobecně ztěžuje účastníkům možnost obhajoby, ale navíc bezdůvodně zatěžují oba uvedené účastníky zdvojenými procesními úkony a v konečném výsledku s ohledem na náročnost obhajoby i v otázce nákladů spojených s vedením řízení, neboť jsou nuceni nést náklady na dvojí právní zastoupení ve dvou řízeních (čili správní orgány porušily svou povinnost šetřit práva účastníků).

15. Jako čtvrtý žalobní bod pak žalobce namítl, že uložená pokuta ve výši 2.000.000 Kč je nepřiměřená. Žalobce znovu uvedl, že nebyla zohledněna míra jeho zavinění, výše sankce pak neodpovídá výši uložené v obdobných případech. Zde žalobce odkázal na argumentaci v odvolání, kde poukazoval na to, že jiné případy s neodčinitelnými následky byly potrestány podstatně nižší sankcí a dokonce případy opakované. Žalobce zdůraznil, že v momentu kontroly neměl k dispozici stanovisko lesního hospodáře v souladu se zákonem o lesích, ale přesto jeho počínání, jak vyplynulo z dokazování před inspekci, odpovídalo místním poměrům co do výsadby nového lesa, a to měl žalobce vždy v úmyslu.
16. Žalobce uvedl, že provedené terénní úpravy sloužily lepší údržbě lesa a uvedení částí pozemku do předchozího stavu, který byl žalobcem v místních poměrech zjištěn. Žalobce namítl, že žalovaný v rozhodnutí zdůrazňuje, že posuzuje věc pouze podle stavu ke dni kontroly a podle výsledků znaleckého posudku, avšak se žalovaný nezabýval procesem, který se před i po kontrole odehrál v dané lokalitě, odmítl detailní argumentaci žalobce o stavu lesa, kdy předmětné pozemky koupil a vychází pouze ze starších obecných informací formálně zahrnutých v dokumentaci k předmětnému lesnímu pozemku, aniž respektuje fotodokumentaci o stavu lesa v detailech, kterou předložil žalobce. Tvzení žalovaného, že vše je vyvráceno tím, co je patrné z ortofotomapy, nemůže obstát, protože z té lze vyčíst jediné úbytek stromů, ale konkrétní důvody úbytku a jeho příčiny nelze z ortofotomapy rozhodně vyčíst a tedy ji vzít za jeden z rozhodujících důkazů. Navíc, jak tvrdí žalovaný, jde o okolnosti, které údajně nejsou předmětem rozhodnutí (jak to plyne z textu výroku o vině), ale přesto jsou v odůvodnění považovány za podstatné a stávající se tak skutkovou záležitostí.
17. Žalobce s ohledem na uvedené pro případ neúspěchu své argumentace navrhl moderaci uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se žalobce až následně snaží zcela účelově rozmělnit svojí odpovědnost za masivní zásahy do lesních pozemků, které byly zjištěny inspekci v rámci provedené kontroly. Manželé V. se účastnili kontrol na lesním pozemku p. č. x v k. ú. x ve dnech 6. 10. 2015 a 25. 11. 2015, přičemž nikterak nerozporovali, že inspekci zjištěné zásahy byly prováděny z jejich strany a např. žalobce ve svém vyjádření na místě popisoval detaily terénních úprav, kácení dřevin na pozemku, stavební činnosti apod. V námitkách k protokolu o kontrole ze dne 29. 2. 2016 se manželé V. k provedeným zásahům hlásí a svojí činnost v dané lokalitě popisují. Dále pak ze skutkových zjištění pouze korigují své předchozí tvrzení o účelu zemních prací (nově měla být důvodem zemních úprav náprava škod vzniklých stékající dešťovou vodou namísto úpravy zvlněného terénu a zlepšení přístupnosti). Skutková zjištění, resp. míru zapojení do vytýkaných zásahů do lesních pozemků, začal žalobce poprvé zpochybňovat až v odvolacím řízení, přičemž uvádí toliko obecné námitky a svá tvrzení nepodporuje žádnými důkazy či jinými podklady.

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

19. Žalovaný poukázal na to, že žalobce je spoluvlastník lesa, jenž má také povinnost vlastníka lesa dle § 11 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (dále jen „*lesní zákon*“) usilovat při hospodaření v lese o to, aby funkce lesa byly zachovány. Je samozřejmé, že pouhé vlastnictví lesa nezakládá odpovědnost za jakékoliv škody či negativní zásahy v lese. Třetí osoba bez vědomí vlastníka lesa či jako zjevný exces předem sjednané činnosti může bez pochyby spáchat některý z přestupků uvedených v § 4 odst. 1 zákona o ČIŽP. Je samo sebou, že veškeré hospodaření v lese nemůže povětšinou vlastník zajišťovat svépomocí. I přes to však (na rozdíl od některých jiných úseků ochrany životního prostředí) je třeba dovozovat odpovědnost za např. neoprávněné používání lesní půdy k jiným účelům, poškozování lesa, vytváření škodlivých podmínek apod. právě ve vztahu k vlastníkovi lesa. Nelze však odpovědnost vlastníka lesa zúžit na odpovědnost až za faktickou realizaci škodlivé činnosti.
20. Pokud vlastník má povinnosti hospodařit v lese tak, aby funkce lesa byly zachovány, nemůže se zbavit odpovědnosti za rozsáhlé škodlivé zásahy do jeho lesních pozemků, o kterých dlouhodobě věděl a které nota bene sám inicioval. Dokonce z judikatury správních soudů k do značné míry odlišné problematice odpovědnosti dle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že realizátora je třeba vnímat jako smluvní subjekt, který jen na základě svého ekonomického zájmu sjednanou činnost provedl. Pokud by sám tento realizátor provádět danou činnost odmítl, zadavatel by jistě našel na trhu jiný subjekt, který by pro něj práci za úplatu vykonal. Realizátor by měl znát a respektovat zákonné povinnosti, nicméně nelze pouze po něm požadovat, aby nesl i odpovědnost za zadavatele, který škodlivý zásah objednal a bez jehož vůle by k němu vůbec nedošlo (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 64, rozsudek Nejvyššího správního soudu, uvedený pod č. 664/2005 Sb. NSS, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. září 2018, č. j. 8 A 55/2015 - 52, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. května 2017, č. j. 50 A 3/2017 - 39 apod.).
21. Dále žalovaný oponuje názoru uvedenému v žalobě, že správní orgány mají rozhodovat dle skutkového stavu, který je zjištěn ke dni rozhodnutí. Uvedené pravidlo platí v řízení na žádost, ovšem v případě správního trestání je rozhodný toliko skutkový a právní stav ke dni spáchání daného deliktu. Svým dalším jednáním nemůže žalobce nikterak zhojit či omluvit enormní zásah do lesních pozemků (rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu na celkové ploše 6 189 m²), ke kterému došlo zcela bez souhlasu příslušných orgánů. K výraznému ohrožení životního prostředí v lesích došlo zejména v důsledku odstranění svrchní vrstvy půdního krytu, která představuje ochranu před erozí půdy, základní prostředí pro lesní živočichy, dřeviny i další rostliny. Žalobcem popisované navedení hrabanky nemůže nahradit původní humusovou vrstvu zcela odstraněnou terénními úpravami, dále provedená výsadba lesních dřevin může mít díky odstranění původní svrchní vrstvy výrazně nižší ujmavost sazenic apod. Tvrzené osázení lokality neproběhlo v souladu s lesním hospodářským plánem ani se souhlasem lesního hospodáře. Uvedené následné kroky a způsob jejich provedení tedy dle žalovaného nejsou způsobilé snížit odpovědnost pachatele ani nikterak ovlivnit závažnost protiprávního jednání. Na uvedené skutečnosti žalobce ve správním řízení nepoukazoval a inspekce dostala své povinnosti náležitě zjistit skutkový stav, když zdokladovala rozhodné skutečnosti ke dni spáchání předmětného deliktu.
22. Skutek, za který byla uložena pokuta, byl řádně popsán ve výroku rozhodnutí inspekce a spočíval toliko v již zmiňovaných terénních úpravách, násypu výkopové zeminy a deponii

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

stavebního materiálu na lesních pozemcích na celkové ploše 6 189 m². Pokud jsou v rozhodnutí inspekce uvedeny další skutkové okolnosti (stavební činnost na pozemku, poškození lesa, kácení dřevin apod.), jedná se pouze o popis skutkového stavu v dané lokalitě či o vypořádání námitek vznesených v průběhu řízení a nikterak tyto pasáže nerozšiřují tzv. skutek de jure, který je žalobci vytýkán. Tomu odpovídají i pasáže odůvodnění rozhodnutí inspekce „*Ohrožení životního prostředí*“ a „*Stanovení výše pokuty*“, které nikterak uvedené poškozování lesa nezohledňují a nejedná se tak o jejich „nesprávné zvažování při úvaze a výši sankce“, jak je uvedeno v žalobě.

23. Žalovaný uvedl, že inspekci nelze vyčítat, že v řízení vycházela z toho, že rozsáhlé terénní úpravy byly provedeny z popudu manželů V. Žalobce se svou manželkou musel pro celou (i jimi popisovanou) úpravu lesních pozemků zřejmě využít služeb třetích osob – pravděpodobně specializovaných profesionálů s těžkou technikou apod. Není na újmu rozhodnutí inspekce, pokud detailně nezjistila, jaké smluvní vztahy s jakými dodavateli manželé V. při realizaci terénních úprav měli. Nehledě k tomu, že zpětné prokazování takových skutečností by bylo pro inspekci s jejími „pátracími“ prostředky téměř nemožné. Pokud by např. žalobce doložil, že třetí osoba o své vůli či hrubým porušením smluvních ujednání vytýkané úpravy provedla, bylo by možné takové skutečnosti konfrontovat se zjištěním inspekce, které pracuje s výpověďmi manželů V., kteří se k provedené činnosti hlásí (žalobce se k činnosti v lokalitě hlásí i v podané žalobě, když např. v bodě III. 1. uvádí, že rozsáhlé úpravy lesa, které měly vyústit v nové osázení a obnovu lesních porostů, byly žalobcem zamýšlené a plánované). Nastíněné scénáře jsou však zcela nepravděpodobné, neboť si lze stěží představit třetí osobu, která by velmi nákladnou a náročnou devastaci lesních pozemků, které jí ani nepatří, realizovala z vlastní vůle. Nic nenásvědčuje tomu, že by se mohlo stát, že by žalobce o více než rok trvající protiprávní činnosti na svých pozemcích nevěděl, či že by nebyly prováděny na základě jeho rozhodnutí resp. společného rozhodnutí obou manželů V. Dle žalovaného je tedy zřejmé, že na základě rozhodnutí žalobce došlo k veškerému vytýkanému protiprávnímu jednání a pro odpovědnost za přestupek dle § 4 odst. 1 zákona o ČIŽP není rozhodné, jaké dílčí činnosti realizoval sám či prostřednictvím najaté třetí osoby.
24. Dále žalovaný uvedl, že problematiku užití staré a nové právní úpravy správního trestání dostatečně zdůvodnil v napadeném rozhodnutí. Z celého řízení je zřejmé, že k terénním úpravám lesních pozemků došlo na základě rozhodnutí manželů V., tedy zcela úmyslně, přičemž pachatelé tento svůj úmysl opakovaně vyjadřovali (během kontroly i v námitkách k protokolu o kontrole ze dne 29. 2. 2016). O svých povinnostech v ochraně ekologických funkcí lesa oba spoluvlastníci lesních pozemků (alespoň částečně) věděli již v době realizace terénních úprav a že i přes to z důvodu levného využití techniky a obav z průtahů plánovanou činnost zrealizovali. Pro spáchání předmětného přestupku dle nové právní úpravy by stačilo zavinění i ve formě nevědomé nedbalosti, a proto v tomto konkrétním případě při daných skutkových okolnostech nemohla pouhá otázka zkoumání zavinění (a případně jeho formy) představovat příznivější právní úpravu pro pachatele ve smyslu § 112 odst. 1 zákona o přestupcích. Otázka spolupachatelství byla řešena rovněž v žalovaném rozhodnutí.
25. Oba manželé jsou ideální spoluvlastníci lesních pozemků, stejnou měrou se hlásili k provedeným terénním úpravám, mají obdobné majetkové poměry a v řízení tedy nebyl důvod uložit každému z nich pokutu v jiné výši. V době zahájení řízení inspekci neexistovala povinnost vést společné řízení o tzv. jiném správním deliktu dvou

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

spolupachatelů. Obecně vedení společného řízení má zejména smysl s ohledem na tzv. procesní ekonomii a tzv. absorpční zásadu při ukládání trestu za více spáchaných přestupků. Tomu odpovídá i současná úprava, která předvídá možnost některý skutek ze společného řízení vyloučit. Žalovaný proto neshledává žádnou újmu, kterou by na právech žalobce správní orgány napáchaly, pokud nevedly společné řízení. Vůči každému z účastníků bylo vedeno jediné řízení (ať již společné nebo paralelní). V případě paralelního vedení dvou řízení nejsou spolupachatelé účastníky řízení v každém z nich, takže žádné zatěžování v podobě více procesních úkonů či vyšších nákladů na právní zastoupení nemůže jednotlivému pachateli vzniknout.

26. Žalovaný s odkazem na správní rozhodnutí shrnul, že se jedná o bezprecedentní zásah do lesních pozemků nebývalého rozsahu. K záboru lesních pozemků pro jiné účely, než k plnění funkcí lesa, se pachatelé hlásili a dle svých vyjádření věděli, že páchají činnost protiprávní. Inspekci důkladně popsané ohrožení životního prostředí v lesích nelze redukovat na odpovědnost „pouze za to, že v momentu kontroly neměl žalobce k dispozici stanovisko lesního hospodáře“, jak uvádí žalobce. Uložená pokuta je zcela v mantinelech správního uvážení (nedosahuje ani poloviny horní hranice pro uložení pokuty) a v kontextu ustálené rozhodovací praxe inspekce zcela odpovídá rozsahu záboru, délce trvání, lokalitě, ohrožení životního prostředí apod.

Replika žalobce

27. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrval na svém již prezentovaném procesním postoji. Žalobce poukázal na to, že koupil pozemky v době, kdy již byly četné zásahy na pozemcích provedeny a tedy to nebyl on, kdo za takové zásahy nese odpovědnost. Naopak to byl žalobce, kdo se snažil zásahy či naopak nečinnost předchozích vlastníků napravit. V rozhodnutí musí tedy být rozlišeno a skutkově zjištěno, kdo a kdy konkrétní změny na pozemcích prováděl. Provedené dokazování bylo v tomto směru nedostatečné a není možné z takto nedostatečných důkazů dovozovat obecné rozšiřující skutkové závěry. Dále žalobce uvedl, že otázku právního posouzení věci dle zákona o přestupcích řešil Městský soud v Praze v souběžně vedené skutkově totožné věci žalobkyně paní E. V., jako druhé spoluvlastnice pozemků pod sp. zn. 11A 78/2019, v níž dal soud žalobkyni za pravdu.
28. Žalobce dále setrval na názoru, že v jeho případě se výše pokuty rozchází s pokutami uloženými v obdobných či závažnějších případech. V případě řešeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013-58 byla uložena pokuta 800.000 Kč, a to za správní delikt ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se tehdejší pachatel měl dopustit tím, že v souvislosti s výstavbou lyžařského vleku Pláně - Skalka a lanové dráhy Skalka v období od srpna do listopadu 2006 neoprávněně použil pozemky určené k plnění funkce lesa o výměře cca 12.300 m². V případě nelegální těžby dřeva právnickou osobou, kdy pachatel vážně ohrozila životní prostředí v lesích, byla uložena pokuta 1,5 milionu korun pro úmyslnou nelegální těžbu na lesním pozemku v k. ú. X na X.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

29. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Neshledal vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. bez nařízení jednání, když žalobce se přes výzvu soudu nevyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání (jeho souhlas se tak podle citovaného ustanovení presumuje) a žalovaný s rozhodnutím ve věci bez jednání výslovně souhlasil.
30. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:
31. Dne 11. 9. 2015 přijala inspekce (telefonicky) anonymní podnět na neoprávněný zábor lesního pozemku p. č. x, v k. ú. x.
32. Správní spis obsahuje letecké mapy (ortomapy) zobrazující stav pozemku p. č. x a okolních pozemků v období roků 2007 – 2015, část územního plánu hlavního města Prahy týkající se daných pozemků, prokazující, že pozemek p. č. x a většina okolních pozemků byly zařazeny do plochy LR.
33. Dále spis obsahuje výpisy z katastru nemovitostí z období roků 2008 – 2015, z nichž vyplývá, že u pozemků p. č. x, x, x, x, x v k. ú. x byli v roce 2008 nejprve spoluvlastníky společnosti ersimon, s.r.o. a Skloservis – prosklené konstrukce s.r.o. (oba s výší podílu ½). Poté k 1. 10. 2012 byli spoluvlastníky společnost ersimon, s.r.o. a manželé P. a E. V. (oba ve výši podílu ½, podíl manželů V. byl ve společném jmění manželů), k 1. 10. 2013 byli manželé V. již výhradními vlastníky těchto pozemků (ve společném jmění manželů), a to na základě kupních smluv s právními účinky vkladů ke dni 28. 5. 2012, 29. 7. 2013. Konečně k 14. 9. 2015 byli manželé V. výhradními vlastníky (v rámci společného jmění manželů) všech již zmíněných pozemků a i dalších pozemků p. č. x, x a x v k. ú. X (na základě kupních smluv s právními účinky vkladů ke dni 28. 5. 2012, 29. 7. 2013 a 26. 1. 2015).
34. Dne 21. 9. 2015 inspekce žalobci a jeho manželce E. V. oznámila, že zahajuje kontrolu zaměřenou na dodržování právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesa jako složky životního prostředí. Ve dnech 6. 10. 2015 a 25. 11. 2015 byla na lesním pozemku p. č. x v k. ú. x provedena kontrola na místě; o místním šetření (stavu pozemků v místě) byla vyhotovena i fotografická dokumentace.
35. Inspekce rovněž požádala stavební úřad Městské části Praha 16 o poskytnutí podkladů ze stavebního řízení vedeného k odstranění stavby a k řízení o dodatečném povolení stavby na předmětném pozemku. Stavební úřad inspekci poskytl oznámení ze dne 20. 10. 2015 o zahájení řízení o nařízení odstranění nepovolených terénních úprav na pozemku č. x v k. ú. x, žádost žalobce ze dne 23. 6. 2015 o dodatečné povolení stavby „*zázemí pro údržbu lesa*“ na pozemcích p. č. x, x, k. ú. x, oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby „*stavba pro rodinnou rekreaci*“ na pozemcích p. č. x, x, k. ú. x, usnesení ze dne 3. 7. 2015 o přerušení tohoto řízení, fotografickou dokumentaci místa a stavby ze dne 28. 4. 2015, protokol o ústním jednání a místního šetření z 12. 5. 2011 ve věci zahájení řízení o odstranění nepovolené přístavky rekreačního objektu vůči tehdejšímu vlastníkovi pozemku a stavby.
36. Dne 18. 11. 2015 inspekce zadala znalci vypracování znaleckého posudku, jehož předmětem bylo 5 úkolů: a) zaměření a plošné vyčíslení terénních úprav a záboru

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

(výkopový materiál atp.) na jednotlivých pozemcích p. č. x, x, x, x a x v k. ú. x s popisem, o jakou terénní úpravu a zábor se jedná, b) zaměření stavby domu, opěrné zdi a plošné vyčíslení záboru na pozemku p. č. x v k. ú. x, c) zanesení aktuální situace (záboru a terénních úprav) do katastrální a lesnické mapy, d) uvedení počtu poškozených (zahrnutých, odřených atp.) lesních dřevin v rámci prováděných terénních úprav na jednotlivých zasažených pozemcích s popisem, o jaký druh dřeviny a poškození se jedná, e) v případě zjištění předmětných terénních úprav a záboru na navazujících pozemcích p. č. x a x v k. ú. x rovněž provést jejich plošné vyčíslení a zanesení do map.

37. Znalecký posudek č. 5/2015 Ústavu pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem obdržela inspekce dne 21. 12. 2015. Znalecký posudek textově i graficky konstatuje stav pozemků, rozsah záboru pozemků, rozsah poškození dřevin na hodnoceném území.
38. O provedené kontrole byl dne 18. 2. 2016 vyhotoven protokol, v němž inspekce učinila kontrolní zjištění, že došlo k hrubému porušení ustanovení § 11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 1 a 20 odst. 1 písm. b) a d) lesního zákona, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP. Žalobce společně se svou manželkou podal proti uvedenému protokolu o kontrole námitky, které byly inspekci doručeny dne 7. 3. 2016.
39. Oznámením ze dne 4. 4. 2016 inspekce se žalobcem zahájila správní řízení pro výše uvedený správní delikt. Žalobce se k zahájení řízení vyjádřil dne 9. 5. 2016. Argumentoval tím, že veškeré činnosti směřoval k obnově poškozeného pozemku a lesa (žalobce poukazoval na to, že v období června 2013 došlo k devastaci pozemku povodněmi a kvůli vichřicím došlo k polomům), že hodlal postupovat v součinnosti s příslušnými orgány veřejné správy, ke svým tvrzením navrhl důkazy.
40. Inspekce požádala o součinnost Lesy České republiky, s. p. lesní závod Konopiště. Lesy České republiky k žádosti sdělily, že k předmětným pozemkům nevydávaly žádná vyjádření a nedohledaly takové písemnosti ani v archivu. Dne 3. 10. 2016 inspekce (za přítomnosti advokáta žalobce) vyslechla svědka Ing. P. Č. – vedoucího polesí Mníšek pod Brdy, Lesy České republiky, s.p., lesní závod Konopiště. Ten potvrdil, že v této lokalitě neřešil zdravotní stav lesních borových porostů, nevyjadřoval se k těžbám. Se situací na místě se seznámil v březnu roku 2016 po oslovení žalobcem, uvedl (a doložil emailovou komunikací), že se žalobcem řešil postup při osazení pozemků novými dřevinami.
41. Následně dne 7. 11. 2017 inspekce vydala prvostupňové rozhodnutí, jímž žalobci za uvedený správní delikt uložila pokutu ve výši 2.000.000 Kč. K odvolání žalobce žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil žalovaným rozhodnutím.
42. Žalobce byl tedy uznán vinným podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP. Podle tohoto ustanovení ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že *„inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohroží nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že a) neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů“*.
43. Podle téhož ustanovení ve znění účinném od 1. 7. 2017 platí, že *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů“*.
44. K uvedené změně ve znění skutkové podstaty deliktu podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP došlo v souvislosti se změnou právní úpravy správního trestání účinné od 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnost zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

nich a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. V souvislosti s touto právní úpravou poté nabyl účinnosti i „změnový“ zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a o některých přestupcích, mj. i uvedeným způsobem zákon o ČIŽP.

45. Inspekce prvostupňové rozhodnutí vydala dne 7. 11. 2017, tj. v období po nabytí účinnosti nové právní úpravy správního trestání. S ohledem na přechodná ustanovení § 112 odst. 1, 3 a 4 zákona o přestupcích¹ bylo tedy na místě, aby se správní orgány zabývaly v první řadě posouzením toho, zdali je pozdější právní úprava pro žalobce příznivější.
46. Touto otázkou se (k odvolací námitce žalobce) zabýval žalovaný zejména na stranách 7 – 10 žalovaného rozhodnutí. Příznivost pozdější právní úpravy hodnotil optikou toho, zda by bylo možno žalobci za jeho jednání podmíněně upustit od potrestání žalobce (dle § 42 zákona o přestupcích), upustit od uložení správního trestu (dle § 43 zákona o přestupcích), zda byly dány důvody pro mimořádné snížení výměry pokuty (dle § 44 zákona o přestupcích), zda bylo možno uložit žalobci za jeho jednání napomenutí (zde dospěl k závěru, že pokuta byla adekvátní sankcí). Větší precizace polehčujících okolností v zákoně o přestupcích by poté podle žalovaného nevedla ke zmírnění trestu. Dále žalovaný shledal, že znaky skutkové podstaty dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP nedoznaly změn a horní i dolní hranice pokuty zůstaly beze změn.
47. Mezi stranami je nesporné, že žalobce nebyl sankcionován jako fyzická osoba podnikající, nebo právnická osoba, nýbrž jako „prostá“ fyzická osoba. Zatímco odpovědnost za delikt fyzické osoby podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP byla podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 pojata jako objektivní, tj. bez ohledu na zavinění osoby jednající (či opomínající jednat) – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016 - 53, právní úprava přestupku fyzické osoby podle téhož ustanovení účinná od 1. 7. 2017 je fzaložena na zavinění jednající fyzické – nepodnikající - osoby. Podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o přestupcích totiž platí, že „[f]yzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný“.
48. Zatímco v předchozí právní úpravě by žalobce odpovídal za výsledek bez ohledu na své zavinění, podle pozdější právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 bylo již nezbytné ke škodlivému následku jednání prokázat taktéž zavinění žalobce, tj. vůli a vědomí žalobce k následkům jeho jednání. Nová koncepce přestupku podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP účinná od 1. 7. 2017 je podle názoru městského soudu pro žalobce příznivější; měla být proto ve věci žalobce aplikována.

¹ 1) Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.

3) Na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.

4) Zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.

49. Inspekce se přímo k otázce zavinění žalobce v prvostupňovém rozhodnutí nevyjádřila vůbec. Zabývala se pouze otázkou odpovědnosti žalobce za provedené terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a uložení stavebního materiálu na dotčených lesních pozemcích z titulu spoluvlastnictví k zasaženému lesnímu pozemku p. č. x. Inspekce v tomto ohledu v odůvodnění svého rozhodnutí nejprve shrnula vývoj stavu dotčených lesních pozemků, postupně, patrně různými subjekty, prováděné zásahy, v návaznosti na vývoj vlastnických vztahů k dotčeným pozemkům. V navazující části odůvodnění svého rozhodnutí inspekce dovodila (shodnou) správněprávní odpovědnost žalobce a manželky žalobce za zásahy na dotčených lesních pozemcích z toho, že převážná část nepovolených zásahů na dotčených pozemcích vznikla od r. 2014 do doby provedení první kontroly na místě dne 6. 10. 2015, tedy v období, kdy dominantně zasažení pozemky p. č. x a x vlastnili již pouze manželé V. Na základě tohoto stavu vlastnictví inspekce učinila závěr, že je tudíž „*nesporné, že neoprávněné terénní úpravy a zábor byly prováděny z jejich strany*“. Následně inspekce rovněž poukázala na to, že žalobce provádění určitých zásahů v území sám potvrzoval.
50. Inspekce se tak otázce zavinění žalobce nezabývala, současně se ani nezabývala ani tím, kterým konkrétním jednáním se měla vytykánych zásahů dopustit manželka žalobkyně.
51. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k otázce zavinění a šířeji k otázce odpovědnosti za zásahy na dotčených pozemcích vycházel jednak z toho, že žalobce spoluvlastní s manželkou dominantně zasažený pozemek a vlastník lesního pozemku je přitom dle příslušných ustanovení lesního zákona odpovědný za stav lesního pozemku. V průběhu řízení přitom nebylo zjištěno, že by za způsobený stav byl odpovědný pouze jeden z manželů, proto oba za stav svého lesního pozemku nesou stejný díl odpovědnosti. Konkrétně k otázce zavinění pak žalovaný v reakci na odvolací námitku výslovně uvedl, že „*je třeba zdůraznit, že předmětný tzv. správní delikt podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, je založen na principu objektivní odpovědnosti, při kterém se zavinění a jeho míra vůbec nezkoumá. Rozhodný je toliko následek protiprávního jednání, který byl ve vztahu k účastníkovi jednoznačně prokázán*“.
52. Žalovaný se tak sice k otázce zavinění výslovně vyjádřil, dospěl však k nesprávnému právnímu závěru, že existenci zavinění není třeba posuzovat, nesprávně tedy na věc aplikoval právní úpravu účinnou v době jednání žalobce. Městskému soudu ze správního spisu vyplynulo, že tomuto pojetí také odpovídá rozsah zjišťovaných skutečností ze strany inspekce i žalovaného – správní spis v podstatě zachycuje toliko objektivní stav, v jakém se pozemky a stavba na pozemku p. č. x nacházela, příp. inspekce šetřila již jen to, zdali jednání žalobce bylo snad dovolené správcem lesa příp. stavebním úřadem. K otázce zavinění žalobce (manželky žalobce) a k tomu, kdo provedl práce mající za následek kontrolou prokázaný výsledný stav pozemků, správní orgány žádné zjišťování neuskutečnily.
53. Současně byly správní orgány podle názoru městského soudu nesprávného právního názoru, že odpovědnost za jednání lze přičítat žalobci, coby spoluvlastníkovi lesa, ve stejné míře jako jeho manželce (obdobné úvahy ve vztahu k manželce žalobce jsou městskému soudu známy z řízení vedeného pod sp. zn. 11 A 78/2019). Nerozlišovaly přitom, v jaké míře se o škodlivý následek přičinil svým zaviněným jednáním konkrétně ten který přestupce. Naopak žalovaný vyložil, že se neobjevily žádné skutečnosti o tom, že by za stav odpovídal jenom jeden ze spoluvlastníků s tím, že nikdo z nich to ani nenamítal a nezpochybnil. Podle žalovaného oba spoluvlastníci nesou stejný díl odpovědnosti, neboť „*každý z nich věděl, co se na pozemku děje*“ (citace žalovaného rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

54. Koncepce přestupku podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP však není a nebyla založena na deliktní odpovědnosti vlastníka lesa jako speciálního pachatele (srov. § 12 zákona o přestupcích). Deliktu (přestupku) podle citovaného ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP se totiž může dopustit každá fyzická, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba bez ohledu na to, zdali jednala jako vlastník lesa. V tom se tato koncepce liší např. od přestupku podle § 54 odst. 2 písm. d) lesního zákona², kterého se může naopak dopustit pouze speciální pachatel – vlastník lesa.
55. Podle názoru městského soudu tedy v případě přestupku podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP a to i za účinnosti předchozího znění ještě nelze bez dalšího činit odpovědným za škodlivý následek pouze vlastníka lesa (zde žalobce a jeho manželku), ale je nezbytné zjistit a sankcionovat naopak tu osobu, která skutečně škodlivě jednala (byť může jít nakonec o vlastníka lesa). Otázka vlastnictví lesa tak ještě nepředurčuje k odpovědnosti za tento přestupek.
56. K otázce správného zjištění osoby pachatele přitom směřovala další žalobní námitka, že žalovaný neposoudil otázku případného spolupachatelství žalobce a jeho manželky, jelikož neposoudil, kdo z nich provedení zásahů na dotčených pozemcích inicioval, či zda to byli oba, či případně zda některý z nich o zásazích např. „pouze“ věděl. Jedná se pak o nesprávné právní posouzení otázky pachatelství uvedeného přestupku, neboť nebylo objasněno, zda úmyslným společným jednáním obou pachatelů byl způsoben škodlivý následek (srov. § 12 zákona o přestupcích). V návaznosti na to rovněž městský soud shledal, že správní orgány nesprávně posoudily otázku odpovědnosti jednotlivých pachatelů v rozporu se zásadou individuální trestní represe (tj. že pachatel je odpovědný toliko za své vlastní jednání, kterým se přičinil o škodlivý následek – srov. např. odst. 27 a 29 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 6 Tdo 254/2017).
57. V dalším řízení proto bude na žalovaném, aby vyjasnil a prokázal, kdo je odpovědnou osobou za uvedené jednání a posoudil přitom rovněž zavinění jednotlivých „podezřelých“ pachatelů z přestupku“. V případě, že shledá, že následek byl způsoben zaviněným jednáním spolupachatelů, v souladu se zásadami pro ukládání trestů podle § 37 písm. e) zákona o přestupcích rovněž posoudí míru přičinění spolupachatelů na škodlivém následku.
58. V této souvislosti městský soud uvádí, že správní orgány řadu úkonů týkajících se šetření rozhodných skutečností obstaraly nezávisle na účastnících řízení (zadání znaleckého posudku, vyžádání součinnosti od stavebního úřadu, obstarání výpisů z katastru nemovitostí, ortomap a výňatku územního plánu). Tyto podklady pak hodnotily ve vztahu k oběma pachatelům v oddělených řízeních. Pakliže inspekce disponovala podklady a poznatky o tom, že podezřelými z deliktu jsou žalobce a jeho manželka, zajisté měla již jen z hlediska zájmu na ekonomii procesu i šetření práv účastníků provést řízení společně, to např. alespoň účastnické výsledky žalobce a jeho manželky (za účelem vyjasnění okolností míry zavinění za škodlivý následek). Nicméně pokud by i shromážděné podklady poskytovaly spolehlivý skutkový základ pro hodnocení jednání pachatelů a míry jejich přičinění k následku, nebylo by vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud ve věci nebylo vedeno společné řízení. Inspekce ani žalovaný nicméně v takovém rozsahu rozhodné skutečnosti nezjistili, což bude úkolem správních orgánů v dalším řízení. V něm

² Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako vlastník lesa nepředá orgánu státní správy lesů souhrnné údaje podle § 40 odst. 2 lesního zákona

nepochybně již bude nezbytné, aby správní orgány další řízení provedly společně pro žalobce a jeho manželku.

59. Pokud jde o námitky, že nebylo v řízení na jisto, kdo se se dopustil protiprávního jednání, popř. v čem mělo spočívat jednání žalobce, městský soud shledal, že podle žalovaného rozhodnutí to byli žalobce a jeho manželka, kdo zadal provedení prací na dotčených pozemcích. Žalovaný pak správněrestní odpovědnost žalobce za vytykány přestupek v převážné míře vyvozoval z toho, že žalobce a jeho manželka byly zadavateli provedených zásahů na dotčených lesních pozemcích (str. 12, 13 žalovaného rozhodnutí). Z rozhodnutí inspekce a žalovaného jako celku je tedy patrné, že správní orgány vytykaly žalobci jednání spočívající v tom, že nechal třetími osobami provést na dotčených pozemcích provést rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu. Tomu odpovídá i konstatování správních orgánů, že žalobce příslušné práce fyzicky nevykonal, nýbrž jejich provedení spolu se svou manželkou zadal třetím osobám; žalovaný zde citoval vyjádření žalobce i jeho manželky *„jsme si vědomi nedodržení standardních postupů z pohledu ochrany prostředí a přírody. Důvodem byla snaha o co nejrychlejší nápravy neutěšeného stavu na našem pozemku a obava ze zdlouhavého řízení a také nenadále nastalá možnost využít levně techniku, která byla v okolí k dispozici“*. Byť tak na některých místech rozhodnutí správní orgány užívaly výraz *„nechal provést“* a na jiných *„provedl“*, nezpůsobuje to vnitřní rozpornost či nesrozumitelnost jejich rozhodnutí.
60. Žalobcovo jednání, kterým měla být naplněna objektivní stránka skutkové podstaty vytykaného správního deliktu, tedy mělo spočívat v tom, že aktivně zadal neurčeným a správními orgány ani v řízení nezjišťovaným třetím osobám, aby na dotčených pozemcích provedly určité práce.
61. Žalovaný se pak otázkou odpovědnosti žalobce, nepodnikající fyzické osoby, jakožto zadavatele těchto prací výslovně nezabýval. Vycházel z dosavadního názoru, že delikt dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP je založen na principu objektivní odpovědnosti, tj. žalobce za daný přestupek jakožto zadavatel odpovídá. Takový přístup by byl souladný se závěry rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016 - 53, v němž Nejvyšší správní soud přisvědčil odpovědnosti fyzické osoby jakožto zadavatele stavebních prací, za přestupek dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP. Nejvyšší správní soud však uvedené posouzení vyslovil v návaznosti na závěr, že odpovědnost za správní delikt dle uvedeného ustanovení zákona o inspekci je odpovědností objektivní, v důsledku čehož je pachatel odpovědný za následek ohrožení nebo porušení životního prostředí v lesích, který vznikl činností, kterou pachatel v dané věci smluvně sjednal se třetí osobou. Argumentaci vyslovenou v odkazovaném rozsudku však již nelze za účinnosti zákona o přestupcích automaticky převzít, jelikož v případech (nepodnikajících) fyzických osob je existenci zavinění třeba vždy posuzovat (jak bylo výše uvedeno). Jakkoliv se lze ztotožnit s výchozí myšlenkou správních orgánů, že žalobce a jeho manželka jako spoluvlastníci měli mít přehled o tom, v jakém stavu se jejich pozemek nachází, neznamená to bez dalšího, že taktéž zaviněně nechali provést nebo provedli uvedené změny lesních pozemků. V tomto ohledu tedy správní orgány neshromáždily dostatečné podklady k tomu, zda žalobce a jeho manželka byli skutečnými zadavateli těchto prací, které *„nechali provést“* nebo je *„provedli“*.
62. Městský soud dále shledal, že inspekce ve svém rozhodnutí přdestřela vývoj stavu dotčených pozemků i před tím, než se výlučnými vlastníky dominantně zasaženého pozemku p. č. x a x stali žalobce a jeho manželka (městský soud, jak již bylo výše uvedeno tento skutkový stav ověřil z ortomap založených ve správním spise a ve výpisech katastru

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

nemovitostí), uvedená skutková zjištění však inspekce nekladla k tíži žalobce. Uvedená skutková zjištění inspekce uvedla za účelem objasnění vývoje situace v území a za účelem poukazu na to, jak se situace na dotčených pozemcích měnila v čase, aby bylo možné učinit závěr, kterých konkrétních zásahů se již měl dopustit žalobce, a které byly provedeny ještě v době kdy žalobce buď vůbec nebyl vlastníkem pozemků, popřípadě daný pozemek spoluvlastnil nejen s manželkou ale s dalšími třetími osobami. Na žalobcem odkazovaných stranách 3 a 4 rozhodnutí inspekce je tak pouze shrnut úplný skutkový vývoj, aniž by se jednalo o konstatování jednání kladených k tíži žalobce. Inspekce se k otázce nepovolené stavby vyjadřovala až v reakci na žalobcovy námitky, kdy uvedla, že žalobce jako vlastník pozemku, na kterém se stavba nachází, měl po jeho zakoupení činit kroky k odstranění existujícího protiprávního stavu (str. 13, 17, 19 prvostupňového rozhodnutí). Současně však inspekce uvedla, že žalobce touto skutečností není viněn z protiprávní činnosti zakládající odpovědnost za přestupek podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP (str. 14). Otázka stavby na pozemku tak nemá vliv na výrok prvostupňového či žalovaného rozhodnutí.

63. Dále žalobce namítl, že je v odůvodnění rozhodnutí inspekce popsáno rovněž způsobené poškození dřevin, tato zjištění následně nebyla zahrnuta do výroku rozhodnutí inspekce, nicméně bylo zohledněno při úvaze o výši sankce. Žalovaný v žalovaném rozhodnutí (s. 10) sice zdůrazňuje, že žalobce není postihován za „poškození lesa“, ale jsou mu vytýkány pouze terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu na dotčených pozemcích, přičemž žalovaný odkazuje na odůvodnění rozhodnutí inspekce s tím, že zde bylo podrobně uvedeno, v čem spočívalo způsobené ohrožení životního prostředí na dotčených pozemcích. Nicméně v odůvodnění rozhodnutí inspekce (s. 8) je výslovně uvedeno, že *„v rámci terénních úprav a záboru výkopovou zeminou došlo k poškození lesních dřevin (mechanické poškození – odření na bělovou část). Celkový počet takto dotčených dřevin byl 20 ks. (...) Veškeré mechanicky poškozené dřeviny byly zahrnuty výkopovou zeminou. Toto zjištění vyplývá též ze znaleckého posudku ÚHÚL (...)“*. Následně na téže stránce odůvodnění svého rozhodnutí inspekce uvedla, že *„[v]ýše uvedenými skutečnostmi (...) došlo k porušení [lesního zákona]“*, po čemž následuje citace konkrétních ustanovení lesního zákona /§11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona/, která měla být porušena. Byť tak inspekce ve výroku svého rozhodnutí poškození dřevin k tíži žalobce neklade, v odůvodnění rozhodnutí spatřuje i v tomto jednání porušení ustanovení lesního zákona, kterými došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 4 písm. a) zákona o inspekci (str. 9). Je tedy zřejmé, že v rozporu s výrokem (tzv. skutkovou větou) prvostupňového rozhodnutí správní orgány kladly žalobci k tíži i jednání spočívající v porušení dalších ustanovení lesního zákona. V této části tedy shledal městský soud rozpor výroku a odůvodnění obou rozhodnutí.
64. Nedůvodná je pak námitka, že je ve skutkové větě ve výroku rozhodnutí inspekce uvedeno, že je stavební materiál rozložen po celé ploše 6.189 m², ačkoliv podle žalobce z dokumentace vyplývá, že se stavební materiál nacházel pouze v okolí stavby. Městský soud však shledal, že ve výroku rozhodnutí inspekce není uvedeno, že se na ploše o rozloze 6 189 m² nachází stavební materiál, nýbrž že plocha o uvedené rozloze byla celkem zasažena všemi popsánymi zásahy dohromady, tedy terénními úpravami, násypy výkopové zeminy a mj. rovněž uložením stavebního materiálu (z toho 3159 m² na lesních pozemcích x s x ve vlastnictví žalobce a manželky a 3030 m² na pozemcích jiných vlastníků). Pro dostatečnou individualizaci skutku, jeho nezaměnitelnost se skutkem jiným přitom soud nepovažuje za nezbytné, aby inspekce ve výroku přesně vymezovala, jaká část celkové

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

plochy, či i jednotlivých pozemků, byla zasažena tím kterým zásahem. Soud v tomto ohledu považuje popis skutku za dostatečně konkrétní.

65. Nedůvodná je rovněž námitka, že žalovaný měl vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodování, a tedy zohlednit, že stav dotčených pozemků ke dni rozhodování nebyl shodný se stavem, který byl zjištěn při provedených kontrolách na místě, neboť žalobce stav pozemku poté zlepšil. Podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP se fyzická osoba dopustila přestupku tím, že neoprávněně používala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa. K naplnění této skutkové podstaty z hlediska její objektivní stránky dojde tím, že osoba již užívala lesní půdu k jinému než určenému účelu, aniž by k tomu disponovala příslušným oprávněním. Jedná se o skutek dokonaný tehdy, pokud je lesní půda používána k jinému než určenému účelu. To, zda svého jednání následně z vlastní iniciativy či v důsledku kontroly správních orgánů zanechá poté, co se již po nějakou dobu dopouštěla zakázaného jednání, již na vznik odpovědnosti za přestupek nemá žádný vliv. To, zda pachatel přestupku případně následně činí úkony k napravení nepříznivého následku, který způsobil, může mít vliv pouze na stanovení výše sankce, kdy lze jako k polehčující okolnosti přihlídnout k tomu, jak se pachatel přičinil o odstranění škodlivého následku /srov. § 39 písm. c) zákona o přestupcích/.
66. K otázce nepřiměřenosti pokuty městský soud uvádí, že jelikož správní orgány v předchozím řízení neposoudily otázku žalobcova zavinění, resp. dospěly v této otázce k nesprávnému závěru, že existenci zavinění není třeba zkoumat, není v posuzované věci dosud postaveno na jisto, zda žalobce naplnil skutkovou podstatu vytýkaného přestupku. Z tohoto důvodu se soud nezabýval konkrétními námitkami stran nepřiměřenosti uložené pokuty, neboť by to bylo v tuto chvíli předčasné. Ze stejného důvodu se městský soud rovněž nezabýval návrhem na moderaci uložené pokuty.
67. Alespoň obecně pak městský soud podotýká, že dle dokumentace obsažené ve správním spisu (fotografie z kontroly, znalecký posudek) je zjevné, že dotčené pozemky byly poškozeny terénními úpravami, zábořem a deponiemi stavebního materiálu v tak velkém rozsahu, že následkem toho již ani nemohly plnit funkci lesa, přičemž dle fotografií a znaleckého posudku z místa nevyplývá, že by se mělo jednat pouze o dočasné řešení. Jednání, které vedlo k takovému následku tak nepochybně vykazuje vysokou závažnost. Závažnost jednání je přitom jedním z kritérií, která má vliv na úvahy o druhu a výši sankce /srov. § 37 písm. a) zákona o přestupcích/. Přiměřená je tedy nepochybně úvaha o uložení sankce pachateli ve výši v horní polovině sazby.
68. Dále městský soud konstatuje, že dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133 platí, že ve správním trestání by mělo být pravidlem posouzení osobních a majetkových poměrů delikventa.
69. Městský soud ze správního spisu ověřil, že žalobce ve správním řízení na osvědčení svých osobních a majetkových poměrů v podstatě rezignoval a tuto skutečnost ponechal na úvaze správních orgánů. V podání ze dne 15. 9. 2017 v podstatě totiž jen konstatoval, že zjištění jeho poměrů je obtížné a nereálné, neboť jeho majetkové poměry jsou nerozdílně ovlivněny majetkovými poměry jeho manželky.
70. K rozložení důkazního břemene o osobní a majetkové situaci delikventa rozšířený senát vyložil, že „je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).“ Celkově pak rozšířený senát shrnul, že „bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“

71. Městský soud v návaznosti na uvedené proto konstatuje, že shledají – li v dalším řízení správní orgány, že žalobce je vinen přestupkem podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, bude především na žalobci, aby osvědčil své majetkové poměry, aby tak bylo lze zvážit, zda bude ukládána sankce dostatečně přiměřená poměrům žalobce (i manželky) a bude současně odpovídat individuálně a generálně represivní funkci sankce.

IV. Závěr a náklady řízení

72. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná – dílem pro nesprávné právní posouzení věci, dílem pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a dílem pro nedostatek skutkových zjištění /§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s./ . Soud proto postupoval podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s., žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V němž žalovaný opětovně posoudí, zda je žalobce za vytýkaný přestupek odpovědný, zejména s ohledem na to, zda u žalobce shledá existenci zavinění za daný přestupek, poté zda žalobce jednal ve spolupachatelství s manželkou a zda byl zadavatelem uvedených změn lesních pozemků. Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán (ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.).
73. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
74. Žalobce měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů mu proto přísluší. Náklady řízení sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši **3.000 Kč** a nákladů spojených se zastoupením. Odměna advokáta žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V posuzované věci se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání písemného podání ve věci samé – žaloba a replika k žalobě) a tři režijní paušály, ve výši 3 x 3 100 Kč a 3 x 300 Kč [ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem **10.200 Kč**. Tuto částku soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšil o částku **2142 Kč** připadající na DPH, jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem

Shodu s prvopisem potvrzuje x.

DPH. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši **15.342 Kč**. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou třicetidenní lhůtu k plnění.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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.

V Praze 29. října 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje x.