



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera a soudkyň Gabriely Bašné a Martiny Weissové ve věci

žalobce:

K. Š.

bytem Č. 574, P. 9

zastoupen advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem

sídlem Klokotská 103/13, Tábor

proti

žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí

sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2013, č. j. 1274/500/12, 51872/ENV/12

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 3. 2013, č. j. 1274/500/12, 51872/ENV/12, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 12 228 Kč do rukou jeho zástupce Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví tohoto rozsudku uvedeného rozhodnutí. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha, ze dne 16. 4. 2012, č. j. ČIŽP/41/OOL/SR02/1101419.010/12/PJI, kterým byla žalobci uložena pokuta
 - podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v rozhodném znění (dále jen „zákon o inspekci“ nebo „zákon o ČIŽP“) ve výši 90 000 Kč za ohrožení životního prostředí, kterého se dopustil tím, že v listopadu roku 2010 na lesním pozemku p. č. 480/1, k. ú. Hrdlořezy, provedl nedovolené terénní úpravy nezpevněné lesní cesty bez vědomí a souhlasu vlastníka lesa a tím neoprávněně užíval lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Úpravy spočívaly ve stržení svrchní vrstvy půdního krytu do mocnosti 30 cm v délce 120 m a šířce 2,5-3 m. Následně cesta byla zavezena šterkem a zbytky stavební suti. Tím došlo k porušení § 11 odst. 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), v rozhodném znění.
 - podle § 4 písm. c) zákona o inspekci ve výši 10 000 Kč za ohrožení životního prostředí, kterého se dopustil tím, že v listopadu roku 2010 na též lesním pozemku v rámci terénní úpravy lesní cesty poškodil část lesa – 17 ks stojících stromů a vedle poranění bazálních částí některých stromů poškodil jejich kořenové systémy, a tím vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Tím došlo k porušení § 11 odst. 1, § 20 odst. 1 písm. d) lesního zákona.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Nejprve v podané žalobě žalobce namítá rozpor s **§ 68 odst. 3 a § 50 odst. 3 správního řádu a v jeho důsledku nedostatečné vypořádání odvolacích námitek**. Žalobce považuje za dostatečně neprokázané, že některá poškození stromů, jakož i stržení svrchní části půdního krytu či rozšíření lesní cesty, nemohla být způsobena dopravou materiálu a techniky těžkou technikou na rekonstrukci objektu Pražské Teplárenské, a. s. v roce 2009. V odvolání žalobce též napadal tvrzení správního orgánu prvního stupně, že *„Zcela svévolně provedenými terénními úpravami lesní cesty a jejím zpevněním šterkem a zbytky stavební suti došlo k zásadní změně charakteru a užívání tohoto lesního pozemku a hrubému porušení předpisu na ochranu lesa a ohrožení životního prostředí v lesích.“*. Odvolací orgán se s touto námitkou vyrovnává tak, že to není pro posouzení deliktů odpovědnosti účastníka podstatné. Tato skutečnost má však vliv na stanovení výše pokuty. Dále nebyla dostatečně zohledněna realizovaná nápravná opatření ani skutečnost, že od zásahu uběhlo 1,5 roku a je

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

jasně patrné, že dotčené stromy jsou v pořádku. Nedostatečně se žalovaný vypořádal s odvolací námitkou týkající se analogické aplikace přestupkového zákona. Žalovaný též **vůbec nevypořádal námitky žalobce**, že se prvoinstanční orgán měl při stanovení výše pokuty zabývat tím, že se jedná o první porušení právních předpisů na úseku životního prostředí a že od té doby (více než 1,5 roku) nespáchal žádný přestupek na úseku ochrany životního prostředí, ani z žádného takového nebyl obviněn a že k zásahu došlo v období vegetačního klidu.

3. Zadruhé žalobce namítá porušení § 5 odst. 1 zákona o inspekci. Podle tohoto ustanovení musí správní orgán při určení výše pokuty přihlížet zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Odvolací orgán zrušil původní rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt zejména z důvodu, že prvoinstanční orgán řádně neodůvodnil výši uložené sankce. Přitom odmítl zdůvodnění prvoinstančního orgánu, že dobu trvání protiprávního jednání vnímal jako kontinuální. Dále pak odmítl zdůvodnění výše pokuty odkazem na „zásadní změnu kategorie užívání lesní cesty“. Dalším aspektem, který byl odvolacím orgánem zpochybňován a prvoinstanční orgán jej akceptoval, je snížení počtu dotčených stromů z 25 ks na 17 ks. Je tedy zřejmé, že odvolací orgán v původním zrušujícím rozhodnutí odmítl některé „přítěžující“ aspekty. V novém rozhodnutí prvoinstančního orgánu je však pokuta stanovena ve stejné výši a žalovaný tento přístup akceptoval. Nadto prvoinstanční orgán neprokázal jím tvrzené dlouhodobé a nevratné důsledky protiprávního jednání; odvolací orgán se však s postupem prvoinstančního orgánu ztotožnil. Žalobce opakuje, že se žalovaný měl při stanovení výše pokuty zabývat i tím, že se jedná o první porušení právních předpisů na úseku životního prostředí a že od té doby (více než 1,5 roku) nespáchal žádný přestupek na úseku ochrany životního prostředí, ani z žádného takového nebyl obviněn a že k zásahu došlo v období vegetačního klidu. Závěrem tohoto žalobního bodu žalobce namítá, že nebylo přihlédnuto ke skutečnosti, že je fyzickou osobou a že úpravy nevykonával v rámci své podnikatelské činnosti.
4. Zatřetí žalobce namítá porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Uvádí, že v odvolání namítal, že pokuta je příliš vysoká a neodpovídá skutkově podobným případům. Žalobce v odvolání uváděl, že pokutu ve výši 100 000 Kč mu prvoinstanční orgán uložil za poškození 17 ks dřevin a úpravu lesní cesty v délce 120 m a šířce 2,5 až 3 m; tedy celkem max. 0,036 ha). Žalobce tvrdí, že v odvolání uváděl skutkově podobné případy, ze kterých lze usuzovat, že mu byla uložena nepřiměřeně vysoká pokuta. Odvolací orgán však zcela nepřesvědčivě v odůvodnění napadeného rozhodnutí tvrdí, že uváděné případy nejsou srovnatelné.
5. **Začtvrté žalobce poukazuje na nepoměrnou výši pokuty podle ostatních předpisů na ochranu lesa. Prezентuje, že správní trestání fyzických osob za porušení předpisů na ochranu lesa je upraveno minimálně ve třech různých režimech:**
 - (i) právě v zákoně o inspekci – § 4 písm. a) a c), kde je stanovena horní hranice pokuty 5 000 000 Kč,
 - (ii) v lesním zákoně – § 53 odst. 1 písm. g), l) a m), přičemž § 53 odst. 2 umožňuje maximální pokutu ve výši 5 000, resp. 15 000 Kč,
 - (iii) rovněž v lesním zákoně – § 54 odst. 1 písm. b) a § 55 odst. 1 písm. a) a c), které umožňují uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

6. Žalobce zmiňuje, že správní trestání je v České republice v odborných kruzích dlouhodobě kritizováno za svou roztržitost a neprovázanost. Dovojuje se proto, že i správní trestání by se mělo analogicky řídit i základními zásadami trestního práva. Žalobce mohl být za své jednání jako nepodnikající fyzická osoba postihnut všemi výše zmiňovanými způsoby: jako přestupek podle lesního zákona, nebo jako jiný správní delikt podle lesního zákona nebo správní delikt dle zákona o ČIŽP. V rozdílných zákonných úpravách jsou i velmi rozdílné sankce (horní hranice od 5 000 do 5 000 000 Kč). Správní řízení bylo proti žalobci vedeno podle pro něj nejméně příznivé právní úpravy, a to bez zdůvodnění uvedeného postupu. Správní trest za skutkově shodné jednání shodného subjektu nemá být ukládán nahodile v závislosti na tom, podle kterého předpisu bylo správní řízení zahájeno.
7. Zapáté žalobce namítá likvidační charakter uložené pokuty. K tomu obsáhle cituje z judikatury a následně dovozuje, že prvoinstanční orgán a žalovaný měli zjišťovat jeho osobní a majetkové poměry a uložit sankci v tomu odpovídající výši. A to tím spíše, že žalobce v řízení opakovaně uváděl, že úpravu předmětné cesty provedl ze své vlastní vůle, bez příkazu a vědomí jiné osoby, z důvodu zlepšení pohybu pěších osob i motorových vozidel po předmětné cestě; především však bez jakéhokoliv finančního prospěchu za tuto činnost. Ani jeden z uvedených orgánů veřejné správy se však uvedeným kritériem vůbec nezabýval, což jednoznačně mohlo mít vliv na výši uložené pokuty.
8. Žalobce navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí, popřípadě upuštění od uložené pokuty.
9. Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný předně uvádí, že nepovažuje za pravdivé, že by nepřihlédl k některým odvolacím námitkám žalobce, k čemuž využívá i citací z napadeného rozhodnutí. Vysvětluje, proč původní prvoinstanční rozhodnutí ruší a vysvětluje, že vytýkané nedostatky ČIŽP v následném rozhodnutí odstranila. Žalovaný též zdůrazňuje, že již v napadeném rozhodnutí konstatoval, že skutečnost, že bylo v dané věci vedeno řízení o správním deliktu dle zákona o inspekci, vylučuje aplikaci zákona o přestupcích.
10. K namítanému nezohlednění odvolací námitky, že se prvoinstanční orgán měl při stanovení výše pokuty zabývat tím, že se jedná o první porušení právních předpisů na úseku životního prostředí, žalovaný uvádí, že takovou skutečnost není na místě reflektovat při stanovení výše pokuty za deliktní jednání. Zákon o inspekci v § 5 odst. 1 vypočítává demonstrativním způsobem kritéria, jimiž je nutno se při stanovování výše pokuty řídit. V odst. 3 téhož paragrafu je pak správnímu orgánu umožněno přísněji sankcionovat v důsledku tzv. recidivy. Opakované páčání správních deliktů (vždy v roční lhůtě od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty) je tedy v zákoně zohledněno v tom smyslu, že může být pachatel přísněji sankcionován, přičemž oproti tomu pachatel, který se deliktního jednání dopustí poprvé, je tak už ex lege ve výhodnějším postavení.
11. K namítanému nezohlednění odvolací námitky, že se prvoinstanční orgán měl při stanovení výše pokuty zabývat tím, že k zásahu došlo v období vegetačního klidu, žalovaný sděluje, že taková námitka by mohla mít smysl pro účely stanovení výše pokuty pouze za situace, kdy by bylo zřejmé, že takové načasování způsobí podstatně mírnější následek protiprávního jednání. O danou situaci se však v tomto případě nejedná. Nadto zmínku o skutečnosti, že k zásahu došlo v období vegetačního klidu, neobsahuje ani posudek znalce.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

12. Žalovaný dále nesouhlasí s žalobcovým vnímáním § 2 odst. 4 správního řádu a vyzdvihuje, že výše pokuty podléhá individualizaci a je otázkou komplexního posouzení veškerých dílčích aspektů v rámci daného správního řízení.
13. Pokud jde o námitku, že bylo možné sankcionovat žalobce podle některé z mírnějších právních úprav, uvádí žalovaný, že skutkové podstaty jiných správních deliktů, jež přicházejí za konkrétní delikt ní jednání v úvahu, jsou v poměru speciality ke skutkovým podstatám přestupků, proto mají daná ustanovení aplikační přednost. Namítá-li žalobce případnou aplikaci § 53 lesního zákona, jde o odkaz nepřipadný. Pokud jde o jiné správní delikty, vymezené žalobcem v § 54 a § 55 téhož zákona, podle § 47 zákona ve spojení s § 48 odst. 1 písm. n) jsou příslušné k rozhodování o těchto jiných správních deliktech obecní úřady obcí s rozšířenou působností.
14. Závěrem žalovaný uvádí, že názor, že v daném případě má pokuta likvidační charakter, nesdílí a že výše uložené pokuty je vzhledem k zákonnému rozsahu minimální.
15. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žalobci nepřiznal náklady řízení.
16. Žalobce podal repliku, v níž opakuje a dále osvětluje některé z argumentů vyjádřených již v žalobě. Následně podal doplnění repliky, v němž poukazuje na paralelní řízení ve věci porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, týkajícího se téhož jednání žalobce, které bylo zastaveno z důvodu, že se jednalo o přestupek (nebylo totiž prokázáno, že žalobce jednal při výkonu podnikatelské činnosti), jenž byl promlčen. Ten samý správní orgán tak jednou tvrdí, že ke správnímu deliktu došlo při podnikatelské činnosti a současně, že nikoli.
17. Na to žalovaný reagoval vyjádřením, že dle § 4 zákona o inspekci subjektem deliktu jsou právnické nebo fyzické osoby, a proto v nyní posuzované věci je bezpředmětné, zda byl správní delikt spáchán při podnikatelské činnosti.

III.

Posouzení žaloby

18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
19. V souladu s § 51 s. ř. s. soud rozhodl o věci bez nařízení jednání, protože žádný z účastníků nevyjádřil s takovým postupem nesouhlas; nadto byly dány důvody rozhodnout bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.
20. Žaloba je důvodná.

III.1. K namítanému nedostatečnému vypořádání námitek vznesených ve správním řízení

III.1.1. Nevypořádané, resp. nedostatečně vypořádané námitky

21. Soud dává žalobci zapravdu, pokud namítá, že v odvolání mimo jiné napadal tvrzení správního orgánu prvního stupně, že „*zcela svévolně provedenými terénními úpravami lesní cesty a jejím zpevněním šterkem a zbytky stavební suti došlo k zásadní změně charakteru a užívání tohoto lesního pozemku a hrubému porušení předpisu na ochranu lesa a ohrožení životního prostředí v lesích*“ a že odvolací orgán se s touto námitkou vyrovnal tak, že to není

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

pro posouzení delikttní odpovědnosti účastníka podstatné, avšak dle žalobce tato skutečnost má však vliv na stanovení výše pokuty.

22. Na str. 10 svého rozhodnutí správní orgán prvního stupně v rámci hodnocení *ohrožení životního prostředí* citovaná slova skutečně použil. Žalobce v podaném odvolání (str. 5) namítal, že – ve stručnosti vyjádřeno – zásadní změna charakteru a užívání cesty nebyla ve správním řízení prokázána, k čemuž dodal, že tato okolnost má zásadní vliv na stanovení výše pokuty. Na str. 10 napadeného rozhodnutí žalovaný reagoval na předmětnou odvolací námitku tím, že „*zda došlo k zásadní změně charakteru lesní cesty činností účastníka řízení, a jaké byly důvody těchto zásahů, není pro posouzení delikttní odpovědnosti účastníka řízení podstatné*“. Soud je nucen konstatovat, že se ovšem žalobce odvolací námitkou neohrozoval proti závěrům správního orgánu prvního stupně o změně charakteru a užívání lesní cesty v souvislosti s vyvozením odpovědnosti za spáchání správního deliktu, ale v souvislosti s určením výše pokuty. V tomto směru však žalovaný na vypořádání předmětné odvolací námitky rezignoval, *de facto* odpověděl na problém, který mu žalobce nepředestřel, a odůvodněním výše pokuty se v tomto kontextu nezabýval, čímž založil deficit v odůvodnění svého rozhodnutí.
23. V souvislosti se změnou *charakteru cesty* soud rovněž nemohl přehlédnout rozpor mezi závěry správního orgánu prvního stupně a posudkovým závěrem znaleckého posudku č. 66211 Ing. Petra Skály, který ve správním řízení předložil žalobce. Přestože znalec v posudkovém závěru konstatuje, že „*odtěžená zemina složená na sousední pozemky byla nabrazena šterkem, ten nezhorší propustnost pro vodní srážky*“, správní orgán prvního stupně, aniž by byl v žalobou napadeném rozhodnutí jakkoli korigován či doplněn, uvádí na str. 10 svého rozhodnutí, že nahrazením svrchní části šterkem a zbytky stavební suti „*byl také do značné míry narušen vodní režim, neboť voda po zpevněném povrchu může snadněji odtékat a do půdy se jí vsáknou pouze malé množství*“ (obdobně i na str. 11: „*Tímto zásahem byl ovlivněn vodní režim.*“), přičemž nikterak nevysvětluje, v čem se znalec mylí, proč přistoupil k odlišnému hodnocení a proč pokládá posudkový závěr za vyvrácený.
24. K tomu nezbyvá než dodat, že judikatura správních soudů setrvale zastává právní názor, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 SJS; shodně Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009-46).
25. Přitakat soud musí žalobci i v námitce, že žalovaný se nedostatečně – a soud dodává, jak vyplývá z další argumentace, také nezákonně – vypořádal s tím, že se žalobce v odvolání dožadoval analogické aplikace zákona o přestupcích (č. 200/1990 Sb.). Žalobce v této souvislosti v podaném odvolání (str. 12) kromě obecných východisek daných judikaturou v konkrétní rovině zmínil mimo jiné aplikaci absorpční zásady dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Touto částí odvolací námitky se však žalovaný v napadeném rozhodnutí nejenže vůbec nezabýval, ale byl dokonce povinen aplikovat analogicky absorpční zásadu *ex officio* (popř. k její aplikaci vést správní orgán prvního stupně), aniž by se jí musel účastník řízení dovolávat.

26. Nejvyšší správní soud již judikoval, že při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS). Podstata souběhu podle trestněprávní doktríny spočívá v tom, že se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek, pokud tento rozsudek později nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní soud analogicky také pro oblast správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS). V nyní posuzované věci se jednalo o souběh správního deliktu podle § 4 písm. a) zákona o inspekci a správního deliktu podle § 4 písm. c) téhož zákona.
27. Zásady trestání správních deliktů v souběhu zákon o inspekci ani další aplikovatelné normy správního práva k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí neupravovaly. Pro takové situace bylo judikaturou ve správním soudnictví v minulosti dovozeno analogické užití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něž se za více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný, jinými slovy je třeba použít absorpční zásadu (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34, publ. pod č. 182 SJS, k jehož závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, v již zmiňovaném rozsudku č. j. 5 Afs 9/2008-328, či v rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53).
28. V posuzované věci sice byla horní hranice pokuty pro oba správní delikty shodná (5 000 000 Kč), avšak důsledkem aplikace absorpční (pohlcovací) zásady je také uložení (jediného) úhrnného trestu, nikoli dvou samostatných pokut, jak k tomu došlo nyní a což je jev příznačný pro aplikaci opačné zásady – zásady sčítací (kumulační). Aplikaci kumulační zásady v posuzované věci nasvědčuje i to, že každá z jednotlivých pokut je odůvodněna v rozhodnutí prvního stupně zvlášť – izolovaně, mimo jiné je ke každé jednotlivě ukládané pokutě zmíněno, že její horní hranice je 5 000 000 Kč (tj. ukládají se dvě pokuty a u každé samostatně se vychází z této horní hranice), ke každé jednotlivě je poukazováno na odrazovací efekt pokuty a potřebu, aby se projevila v majetkové sféře delikventa. Není tedy vzata za základ jediná (a v posuzované věci jednotná) sazba pokuty, v jejímž rámci by byly všechny sbíhající se správní delikty společně (v úhrnu) a nikoli izolovaně zhodnoceny.
29. Dlužno dodat, že zdejší soud by ke zrušení napadeného rozhodnutí musel přistoupit *ex officio*, i kdyby žalobce v tomto směru nenamítl zhola nic. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS, judikoval, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“. Tento právní závěr přílehavě dopadá na projednávanou věc, protože zdejší soud ve věci rozhodl až po nabytí účinnosti nového přestupkového zákona (č. 250/2016 Sb.), pod nějž nyní spadají také správní delikty (dnes přestupky) podle zákona o inspekci.

30. Nový přestupkový zákon zakotvil absorpční zásadu při ukládání trestů za více přestupků v § 41 odst. 1, podle nějž se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Toto ustanovení tak svým obsahem odpovídá dřívějšímu § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. V tomto ohledu tedy nový přestupkový zákon upravil absorpční zásadu v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nový přestupkový zákon tak v otázce absorpční zásady nepřinesl úplné novinky, ale pro pachatele se jeví příznivější to, že nyní je použití absorpční zásady výslovně upraveno přímo v zákoně (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62).
31. Konečně nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá též skutečnost, že v podaném odvolání (str. 9) se žalobce domáhal mimo jiné polehčujících okolností spočívajících v tom, že se jedná o první porušení právních předpisů na úseku životního prostředí a že od té doby nespáchal žádný přestupek na úseku ochrany životního prostředí, ani z žádného takového nebyl obviněn a že k zásahu došlo v období vegetačního klidu. V napadeném rozhodnutí absentuje jakákoli reakce na tyto námitky. Teprve až v písemném vyjádření k obsahu žaloby přináší žalovaný k těmto námitkám argumenty. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů však nelze zhojit doplněním chybějící argumentace a vyvracením odvolacích námitek až ve vyjádření k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71 či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99).

III.1.2. Dostatečně vypořádané námitky

32. Za dostatečně vypořádané v napadeném rozhodnutí soud považuje zbývající odvolací námitky jmenované v prvním žalobním bodu.
33. Pokud jde o námitku směřující k dostatečnému neprokázání skutečnosti, že některá poškození stromů, jakož i stržení svrchní části půdního krytu či rozšíření lesní cesty, nemohla být způsobena dopravou materiálu a techniky těžkou technikou na rekonstrukci objektu Pražské Teplárenské, a. s. v roce 2009, je třeba uvést, že touto námitkou se žalovaný na str. 8-9 svého rozhodnutí, byť poměrně stručně, zabýval, avšak z popisu jeho úvah jsou patrné podklady, z nichž vycházel, a k jakým závěrům na jejich základě dospěl. Žalobce pak v žalobě neuplatňuje nic konkrétního, čím by brojil proti těmto úvahám žalovaného, jen se omezuje na obecné konstatování o nedostatečnosti prokázání případného jednání Pražské Teplárenské, a. s.
34. Pokud jde o – opět obecnou – námitku, že nebyla dostatečně zohledněna realizovaná nápravná opatření, soud odkazuje žalobce na str. 12 rozhodnutí prvního stupně, kde se uvádí, že nápravná opatření na poškozených stromech byla vyhodnocena jako polehčující okolnost, což shodně konstatoval i žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 12). Z obecně formulované žalobní námitky není patrné, jaké jiné nebo další zohlednění provedených nápravných opatření by si žalobce představoval.
35. Dovolává-li se žalobce toho, že nebyla dostatečně zohledněna skutečnost, že od zásahu uběhlo více než 1,5 roku a je jasné patrné, že dotčené stromy jsou v pořádku, opětovně mu nelze přisvědčit. Na tuto odvolací námitku žalovaný reagoval na str. 10 napadeného rozhodnutí, přičemž vyzdvihl, že nelze anulovat vzniklá a prokázaná poškození odkazem na to, že se po době 1,5 roku některé rány zahojily. Být se jedná o úvahu poměrně

stručnou, z obecně formulované námitky opět není patrné, v čem úvaha žalovaného nepostačuje.

III.2. K namítaným nedostatkům v odůvodnění výše pokuty i k namítané likvidační povaze uložené pokuty

III.2.1. Shledané nedostatky v odůvodnění výše pokuty

36. Ohledně pokuty soud na tomto místě ponechává stranou otázku aplikace absorpční zásady, neboť se k ní podrobně vyjádřil výše.
37. V rámci druhého žalobního bodu žalobce opakuje, že se žalovaný měl při stanovení výše pokuty zabývat i tím, že se jedná o první porušení právních předpisů na úseku životního prostředí a že od té doby (více než 1,5 roku) nespáchal žádný přestupek na úseku ochrany životního prostředí, ani z žádného takového nebyl obviněn a že k zásahu došlo v období vegetačního klidu. Vzhledem k tomu, že se jedná o totožnou námitku, která byla uplatněna již v rámci prvního žalobního bodu, soud na tomto místě jen ve stručnosti opakuje, že ji shledal důvodnou, a ve zbytku odkazuje na svou argumentaci výše.
38. Soud současně s druhým žalobním bodem vypořádá rovněž pátý žalobní bod. V něm žalobce namítá likvidační charakter uložené pokuty a také to, že prvoinstanční orgán a žalovaný měli zjišťovat jeho osobní a majetkové poměry a uložit sankci v tomu odpovídající výši. V rámci druhého i pátého žalobního bodu se žalobce dovolává toho, že správního deliktu se dopustil jako fyzická (nikoli podnikající) osoba, úpravu předmětné cesty provedl ze své vlastní vůle z důvodu zlepšení pohybu pěších osob i motorových vozidel po předmětné cestě a především bez jakéhokoliv finančního prospěchu.
39. Pro posouzení nastolené otázky, je klíčové usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133 (publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS). V něm je vysloveno, že *správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*
40. Předně je nutné zdůraznit, že danou povinnost má správní orgán *ukládající pokutu za jiný správní delikt*, čímž se tehdejší terminologií myslel správní delikt právnických a, lhostejno zda podnikajících či nepodnikajících, fyzických osob, který nebyl přestupkem (srov. též § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.). Citovaný judikát má tedy dopad i na nyní posuzovanou věc. Součet pokut žalobci uložených (100 000 Kč) v době jejich uložení představoval cca čtyřnásobek průměrné měsíční mzdy a dvanáct a půlnásobek minimální mzdy. Zdejší soud má za to, že takto vysoká pokuta ukládaná fyzické osobě, o níž nikdy nebylo prokázáno a ostatně ani prokazováno, že by se sankcionovaného jednání dopustila při podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, měla signalizovat správním orgánům, že by *mohla mít likvidační charakter*, a proto v souladu s citovaným judikátem bylo na místě, aby správní orgány vyvinuly snahu o zjištění osobních a majetkových poměrů žalobce. Neučinily-li tak, zatížily řízení vadou, jež je způsobilá ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí.

III.2.2. Neshledané nedostatky v odůvodnění výše pokuty

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

41. Ke stanovení výše pokuty žalobce namítá, že odvolací orgán zrušil původní rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt zejména z důvodu, že prvoinstanční orgán řádně neodůvodnil výši uložené sankce. Přitom odmítl zdůvodnění prvoinstančního orgánu, že dobu trvání protiprávního jednání vnímal jako kontinuální. Dále pak odmítl zdůvodnění výše pokuty odkazem na „zásadní změnu kategorie užívání lesní cesty“. Je tedy zřejmé, že odvolací orgán v původním zrušujícím rozhodnutí odmítl některé „přítěžující“ aspekty. V novém rozhodnutí prvoinstančního orgánu je však pokuta stanovena ve stejné výši a žalovaný tento přístup akceptoval.
42. Soud úvodem konstatuje, že správní delikt podle § 4 písm. c) zákona o inspekci byl spatřován u 17 ks stromů již ve výrokové části původního (zrušeného) prvoinstančního rozhodnutí ze dne 27. 5. 2011. V dalším řízení tedy nedošlo k tvrzenému snížení počtu dotčených stromů z 25 ks na 17 ks, a tato námitka tedy nemá oporu v realitě.
43. Dále soud uvádí, že žalovaný zrušil původní prvoinstanční rozhodnutí z důvodů procesních pochybení – vad v odůvodnění rozhodnutí (nedostatečné vypořádání námítky účastníka řízení týkající se předešlého užívání cesty Pražskou Teplárenskou a. s. a především pro nedostatečné odůvodnění uložené pokuty). Vlastního skutková hodnocení (tedy hodnocení pohledem hmotného práva) odvolací správní orgán tehdy nezaujímal, tedy ani nemohl, v rozporu s tím, co tvrdí žalobce, *odmítnout některé „přítěžující aspekty“*. To, že žalovaný správnímu orgánu prvního stupně, vytýkal v rámci nedostatečného odůvodnění sankce též užití některých nepatřičných termínů (např., že se nejedná o dlouhotrvající protiprávní stav, ale o dlouhotrvající následky protiprávního jednání, či aby se vyhnul používání právně neuchopitelného termínu „změna kategorie užívání lesní cesty“) nemůže vést k závěru, že v dalším řízení byl správní orgán prvního stupně povinen uložit pokutu nižší.
44. Žalobce v rámci druhého žalobního bodu též namítá, že prvoinstanční orgán neprokázal dlouhodobé a nevratné důsledky protiprávního jednání a odvolací orgán se přesto s postupem prvoinstančního orgánu ztotožnil.
45. S touto námitkou soud nesouhlasí. V rámci odůvodnění obou pokut sice správní orgán prvního stupně zmiňuje právě dlouhodobé a nevratné následky a částečně je rozvádí jen u pokuty za správní delikt dle § 4 písm. a) zákona o inspekci, avšak z celkového kontextu rozhodnutí obou stupňů i celkového obsahu správního spisu jsou tyto následky patrné. Tak např. v případě správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o inspekci jasně vyplývá, že došlo ke stržení původní svrchní vrstvy půdy (nevratný následek, protože již nelze cestu uvést do zcela původního stavu) a že tím zaniklo dosavadní prostředí pro půdní mikroorganismy a vegetaci (dlouhodobé následky z hlediska obnovy dalšího života). V případě správního deliktu dle § 4 písm. c) zákona o inspekci zase vyplývá, že některé stromy musely být pokáceny (nevratný následek, přestože novou výsadbou je do určité míry sanovatelný), jiné utrpěly poškození, kde musí dojít k zacelení („zavalení“ – dlouhodobý následek).

III.3. K namítanému rozdílnému rozhodování skutkově obdobných věcí

46. Žalobce namítá, že v odvolání uváděl skutkově podobné případy, ze kterých lze usuzovat, že mu byla uložena nepřiměřeně vysoká pokuta.
47. Tento žalobní bod nelze v tuto chvíli vypořádat. Jeho jádrem je totiž pokuta, resp. její výše. Ze shora uvedeného plyne, že soud má pokutu ve výši, jak byla nyní uložena žalobci,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

za nepřezkoumatelnou, vadnou a nezákonnou (neaplikování absorpční zásady, nevypořádání některých namítaných polehčujících okolností, nezkoumání likvidačního charakteru). Není-li v tuto chvíli postavena najisto výše pokuty, není ani možné ji porovnávat (a návazně též porovnávat skutkové okolnosti) s jinými případy. Toliko v obecné rovině lze uvést, že by soud uvítal ke konkrétně popsáným případům uvedeným žalobcem v odvolání i individualizovanější a poněkud méně paušální odůvodnění ze strany žalovaného v napadeném rozhodnutí.

III.4 K namítanému nepoměru výše pokuty z hlediska ostatních právních předpisů na ochranu lesa

48. Dále se soud zabýval námitkou, dle které bylo možno žalobcovo jednání podřadit pod několikero v podstatě totožných zákonných skutkových podstat, přičemž byl žalobce postižen tou nejméně příznivou, aniž by takový postup správní orgán odůvodnil.
49. Podle § 4 písm. a) a c) zákona o inspekci v rozhodném znění *Inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že*
 - a) *neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů,*
 - c) *vlastním zavíněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů.*
50. Podle § 53 odst. 1 písm. g), l) a m) lesního zákona v rozhodném znění *přestupku se dopustí ten, kdo v rámci obecného užívání lesa v lese*
 - g) *bez povolení poruší zákaz vjezdu a stání motorovým vozidlem,*
 - l) *naruší půdní kryt nebo vodní režim nepovolenou těžbou hlíny, písku nebo kamene,*
 - m) *bez povolení, popřípadě bez ohlášení provádí terénní úpravy nebo jiné stavby (například chodníky, oplocení), pokud nejde o přestupek podle zvláštních předpisů.*
51. Podle odst. 2 za přestupek podle odstavce 1 písm. a) až k) může uložit orgán státní správy lesů pokutu až do výše 5000 Kč. Za přestupek podle odstavce 1 písm. l) až s) může uložit orgán státní správy lesů pokutu až do výše 15 000 Kč.
52. Podle § 54 odst. 1 písm. b) lesního zákona v rozhodném znění *orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč tomu, kdo*
 - b) *bez povolení užívá pozemky určené k plnění funkcí lesa nebo znemožňuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa.*
53. Podle § 55 odst. 1 písm. a) a c) téhož zákona *orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč vlastníku lesa nebo jiné osobě, kteří*
 - a) *úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí,*
 - c) *neoprávněně užívají pozemky určené k plnění funkcí lesa způsobem, který znemožňuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa.*
54. Na základě právě citovaných zákonných ustanovení soud souhlasí s žalobcem potud, že právní úprava není zcela přehledná a koordinovaná a že by si zasloužila pozornost zákonodárce. Přesto však s ním nelze souhlasit v tom, že jeho jednání by bylo možno podřadit pod několikero skutkových podstat. Žalobce totiž opomíjí, že znakem skutkové

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

podstaty správních deliktů podle § 4 písm. a) a c) zákona o inspekci je ve srovnání se správními delikty dle jiných citovaných předpisů speciální následek spočívající v ohrožení nebo poškození životního prostředí. Je sice třeba připustit, že u většiny ostatních citovaných správních deliktů při naplnění jejich skutkové podstaty často k ohrožení či poškození životního prostředí také dojde, avšak ohrožení či poškození životního prostředí není v jejich případě znakem skutkové podstaty. V posuzované věci tak bylo jednání žalobce posuzováno dle skutkových podstat, které jsou v poměru speciality k ostatním žalobcem zmiňovaným zákonným ustanovením.

55. Pro úplnost soud k poukazu žalobce na paralelní řízení ve věci porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž nebylo prokázáno, že žalobce jednal při výkonu podnikatelské činnosti, konstatuje, že v nyní posuzované věci nebylo správními orgány žalobci vytýkáno, že se deliktního jednání dopustil při podnikatelské činnosti. Tudíž v tomto ohledu nejsou výsledky tohoto a onoho paralelního řízení v rozporu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a pro vady řízení, jež mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.). Soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Tedy především přezkoumatelným způsobem se vypořádá se všemi odvolacími námitkami žalobce i se stanovením výše sankce, bude aplikovat absorpční zásadu a bude se zabývat osobními a majetkovými poměry žalobce.
57. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto mu soud náhradu nákladů řízení přiznal.
58. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za důvodný návrh na přiznání odkladného účinku žaloby a dále z odměny za zastoupení advokátem, jež náleží za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 2 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce, je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající této dani, tedy o 21 % z 6 800 Kč, což je 1 428 Kč. Náklady řízení tak celkem činí 12 228 Kč (4 000 + 6 800 + 1 428). Soud nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení za repliku a její doplnění, neboť do věci nepřinesly nic nového, a tak se již nejednalo o důvodné vynaložení nákladů řízení.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 31. října 2019

Milan Tauber v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.