



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **Ing. K. M.**

bytem X

zastoupena advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc.

sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 11, Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 12. 2. 2018, č. j. 143995/2017/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2018, č. j. 047677/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2018, č. j. 143995/2017/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2018, č. j. 047677/2018/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 30. 10. 2017, č. j. MUCE 64793/2017 OZP/L/Mi, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2018, č. j. 143995/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), ve znění opravného rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2018, č. j. 047677/2018/KUSK (dále jen „opravné rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil rozhodnutí Městského úřadu Černošice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 10. 2017, č. j. MUCE 64793/2017 OZP/L/Mi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že pokutu uloženou žalobkyni prvostupňovým rozhodnutím snížil z částky 19 000 Kč na částku 15 000 Kč. Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím uložil žalobkyni pokutu ve výši 19 000 Kč za správní delikt podle § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „lesní zákon“) ve spojení s § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) „za to, že bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů o odnětí nebo o omezení odnímá pozemek určený k plnění funkcí lesa nebo omezuje jeho využívání pro plnění funkcí lesa, čehož se dopustila tím, že přinejmenším v období od poloviny roku 2016 do září 2017: oplotila lesní pozemek č. parc. X v kat. území O., čímž omezuje jeho obecné užívání a porušuje zákaz oplocovat les, a oplocený prostor pozemku č. parc. X v kat. území O. užívá k jiným účelům, než k lesnickému obhospodařování podle lesního zákona, tedy ho odňala plnění funkcí lesa, kdy jinými účely se rozumí nedokončená novostavba rekreačního objektu, manipulační prostor staveniště a bezlesí.“

2. Žalobkyně předně namítla, že napadeným rozhodnutím ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím jí byla uložena pokuta na základě neexistujícího zákonného ustanovení. Ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí § 55 odst. 1 písm. b) lesní zákon neobsahoval. Toto ustanovení bylo obsaženo v lesním zákoně ve znění účinném do 30. 6. 2017 (bylo zrušeno zákonem č. 183/2017 Sb.). Po 1. 7. 2017 se proto nemohla dopustit porušení § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona, za které byla potrestána.
3. Žalobkyně rovněž nebyla vyrozuměna o tom, že by správní řízení bylo vedeno pro trvající delikt, jehož se měla dopustit přinejmenším od poloviny roku 2016 do září 2017. Vycházela z toho, že řízení bylo vedeno pro skutek vymezený jako jednání dokonané před zahájením správního řízení. Navíc správní orgány nebyly oprávněny stíhat žalobkyni pro skutek časově vymezený uvedeným obdobím, neboť pro ně nebylo řízení vymezeno.
4. Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou dále nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, a to na základě posouzení správních orgánů stran relevantní právní úpravy, z níž má být vyvozována odpovědnost žalobkyně za daný skutek. Správní orgán I. stupně na různých místech v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dospívá k tomu, že právní úprava účinná od 1. 7. 2017 je pro žalobkyni příznivější a zároveň že není příznivější. Žalovaný v napadeném rozhodnutí má za to, že není příznivější, nicméně i tak otázku podle jaké úpravy posuzovat trestnost, posoudil nesprávně. Žalovaný se zaměřil pouze na porovnání úprav lesního zákona [porovnal pouze nejvyšší možnou hranici pokuty podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 a § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017], přičemž opomněl trestnost posoudit od 1. 7. 2017 i podle přestupkového zákona. Žalobkyně má za to, že úprava obsažená v přestupkovém zákoně je pro ni příznivější, neboť odpovědnost fyzické osoby za přestupek podle § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 je s ohledem na § 13 odst. 1 a § 15 odst. 1 přestupkového zákona založena na principu subjektivní odpovědnosti za zavinění, a nikoliv na objektivní

odpovědnosti jako v případě správního deliktu podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017.

5. Žalobkyně dále namítla, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by se dopustila zaviněného protiprávního jednání. Ze skutečnosti, že na pozemcích žalobkyně stojí stavba a oplocení, nevyplývá, že by žalobkyně nějak sama jednala. V této souvislosti odkázala na § 15 odst. 2 a 3 přestupkového zákona. Zavinění podle žalobkyně ani nevyplývá z jí podaného odporu, neboť vyjádření v odporu nebylo důkazem a nebylo osobní výpovědí účastnice řízení. Žalovaný a správní orgán I. stupně neprokázali, že se nějakého protiprávního jednání (byť z nevědomé nedbalosti) dopustila. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně sama činnosti neprováděla, ale věděla o nich a ve vztahu k tomu nijak nejednala. Tímto byla nepřiměřeně potrestána za to, že o protiprávním jednání věděla, ale nic proti němu neučinila, byť se jedná o zcela odlišnou situaci, než kdyby žalobkyně samotná odňala pozemek určený k plnění funkcí lesa nebo omezila jeho využívání. Pokud tak učinila jiná osoba, nemohla se sama žalobkyně dopustit protiprávního jednání.
6. Závěrem žalobkyně namítla, že výše uložené pokuty je nepřiměřená a navíc nedostatečně odůvodněná, neboť není jasné, proč je ukládána právě ve výši 15 000 Kč. Žalovaný ani správní orgán I. stupně se neřídili kritérii pro určení druhu a výměry správního trestu podle § 37 a násl. přestupkového zákona, tj. druhem a mírou zavinění a okolnostmi spáchání přestupku.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. K žalobnímu bodu, že žalobkyni byla uložena pokuta na základě neexistujícího zákonného ustanovení, žalovaný odkázal na znění § 2 odst. 1, § 112 odst. 1 a § 112 odst. 4 přestupkového zákona, přičemž má za to, že žalobkyně se nemůže dovolávat aplikace procesních ustanovení přestupkového zákona, ale pouze procesních ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Protože nebyla nijak vyvrácena skutečnost, že na pozemcích žalobkyně se oplocení a stavba nachází minimálně od poloviny roku 2016, je nesporné, že k jednání došlo před účinností přestupkového zákona, a na jednání žalobkyně se proto hledí jako na správní delikt, u něž se zavinění nepožaduje. Skutková podstata původního správního deliktu a výše sankce se nezměnila [při porovnání znění § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 a znění § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017]. K žalobnímu bodu, že pokuta byla žalobkyni uložena za trvající delikt, žalovaný poukázal na znění příkazu o uložení pokuty ze dne 1. 8. 2016, v němž je uvedeno, že dobu trvání protiprávního stavu bylo v dané době možné odhadnout na týdny až měsíce. Z tohoto vyplývá, že se jedná o protiprávní jednání trvající delší čas. Dále žalovaný poukázal na znění skutkové podstaty správního deliktu (nyní přestupku), přičemž uvedl, že žalobkyně stavbou a oplocením odnímá a omezuje funkci lesa, a to do doby, než bude tento protiprávní stav odstraněn. V době zahájení řízení neexistovala právní úprava, která by odlišovala zahájení řízení o správní delikt podle toho, zda jde o delikt „dokonaný nebo udržovaný/trvající“. K žalobnímu bodu namítajícímu nepřezkoumatelnost žalovaný citoval část z prvostupňového rozhodnutí, z níž má vyplývat posouzení příznivější právní úpravy (přestupkového zákona) a zdůvodnění, proč k její aplikaci nebylo přistoupeno. Rovněž k žalobnímu bodu stran nutnosti posouzení odpovědnosti žalobkyně za zavinění žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž tutéž odvolací námitku vypořádal. Navíc v uvedené situaci došlo pouze k přesunutí skutkové podstaty do jiného ustanovení

lesního zákona, odpovědnost žalobkyně se však s ohledem na přechodná ustanovení přestupkového zákona nezměnila. Stran žalobního bodu nepřiměřenosti a neodůvodněnosti uložené pokuty žalovaný odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (ve vztahu k vysvětlení její výše) a ve vztahu k jejímu snížení odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Příkazem správního orgánu I. stupně ze dne 1. 8. 2016, č. j. MUCE 53000/2016 OZP/L/Mi (dále jen „příkaz“), byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 21 700 Kč pro porušení § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona, neboť na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. a obci O. (dále rovněž „pozemky žalobkyně“) určených k plnění funkcí lesa žalobkyně provádí bez souhlasu orgánu státní správy lesů výstavbu obytného objektu včetně oplocení a pozemky využívá k jiným účelům než k lesnickému obhospodařování podle lesního zákona, tedy bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů odnímá pozemky určené k plnění funkcí lesa nebo omezuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa. V odůvodnění příkazu správní orgán I. stupně mimo jiné uvedl, že *„[d]obu trvání protiprávního stavu v současné době lze s ohledem na fázi rozpracování stavby odhadnout řádově na týdny až měsíce v závislosti na intenzitě stavebních prací.“* Příkaz byl žalobkyni doručen do vlastních rukou dne 2. 8. 2016.
9. Proti příkazu podala žalobkyně dne 9. 8. 2016 odpor. V odůvodnění odporu uvedla, že *„[v] této fázi řízení toliko uvádí, že existence stavby (budovy) na předmětných pozemcích byla deklarována potvrzením příslušného stavebního úřadu a činnost byla prováděna po předběžné konzultaci se stavebním úřadem s přihlédnutím k platnému územnímu plánu. Je pravdou, že došlo ke zvětšení půdorysu stavby a že v důsledku neznalosti právní úpravy ze strany obviněné mohlo dojít (a zřejmě též došlo) k porušení některých ustanovení lesního zákona upravujících způsob využití lesních pozemků a rozsah zakázaných činností, je však také pravdou, že podstatnou část z dotčené části pozemků obviněná hodlala po ukončení stavební činnosti uvést do řádného stavu a o některých rušebních činnostech zejména na sousedních pozemcích neměla jako vlastník pozemků, který osobně stavební resp. montážní činnost neprováděl, vědomost. Jakkoliv tato skutečnost nepředstavuje zákonný liberační důvod, nelze ji při rozhodování o přestupku přehlížet.“* Dále žalobkyně uvedla, že má v úmyslu neprodleně požádat o souhlas příslušný orgán státní správy lesů o odnětí či omezení ve vztahu k pozemkům žalobkyně tak, aby *„eventuální dosud nezákonný stav či aktivity obviněné byly legalizovány.“*
10. Z protokolu ze dne 26. 9. 2016 o ústním jednání před správním orgánem I. stupně vyplývá, že žalobkyně byla při tomto jednání zastoupena manželem M. M. (dále jen „manžel žalobkyně“), a to na základě plné moci ze dne 25. 9. 2016. Ten uvedl, že na pozemku parc. č. X stála chata již v 60. letech 20. století. V současné době byl podán návrh na vklad do katastru nemovitostí. Současnou stavbu žalobkyně nestavěla, neboť bylo předjednáno, že pozemky žalobkyně budou prodány zájemci o jejich koupi, který stavbu postavil. Nicméně z prodeje pozemků sešlo. Oplocení pozemku začal stavět manžel žalobkyně, protože se z pozemků žalobkyně ztrácelo dřevo a materiál na stavbu.
11. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 24. 10. 2016, č. j. MUCE 72626/2016 OZP/L/Mi, uložil žalobkyni pokutu ve výši 19 000 Kč podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona, neboť na pozemku parc. č. X určeném k plnění funkcí lesa provádí bez souhlasu orgánu státní správy lesů výstavbu obytného objektu včetně oplocení a pozemky využívá k jiným účelům než k lesnickému obhospodařování podle lesního zákona. Proti tomuto

rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2017, č. j. 188353/2016/KUSK, rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 10. 2016 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, a to pro závažná procesní pochybení.

12. Správní orgán I. stupně poté rozhodnutím ze dne 20. 3. 2017, č. j. MUCE 18286/2017 OZP/L/Mi, uložil žalobkyni pokutu ve výši 19 000 Kč podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona, neboť na pozemku parc. č. X určeném k plnění funkcí lesa ke dni 21. 7. 2016 provádí bez souhlasu orgánu státní správy lesů výstavbu obytného objektu včetně oplocení a pozemky využívá k jiným účelům než k lesnickému obhospodařování podle lesního zákona. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017, č. j. 048027/2017/KUSK, rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 20. 3. 2017 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, a to pro závažná procesní pochybení a nedostatečně zjištěný skutkový stav.
13. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 18. 8. 2017 nařídil ohledání pozemku žalobkyně parc. č. X. Z protokolu o ohledání ze dne 7. 9. 2017 vyplývá, že ohledání se žalobkyně nezúčastnila a k účasti na ohledání pověřila manžela žalobkyně, který předmětný pozemek zpřístupnil. Pozemek žalobkyně parc. č. X byl oplocen poplastovaným drátěným pletivem na ocelových sloupcích, uvnitř oploceného prostoru stál objekt (montovaná dřevostavba na patkách ze ztraceného bednění) o půdorysu ve tvaru písmene „L“ a rozměrech 12,1 m; 9,1 m; 6,1 m; 3 m; 6,1 m. Povrch oploceného pozemku tvořila jílovito-kamenitá zemina zarůstající trávou a bylinnou vegetací. Z původního porostu zde rostla jedna vzrostlá borovice a jeden vzrostlý smrk. Nově vysazeny byly tři smrky. Na ohledávaném pozemku byla složena dřevní hmota, a to ve čtyřech hranicích, směs polen, prken, latí a hranolů (rozřezaného opláštění původního objektu) a vykloučených pařezů. Stav pozemku žalobkyně byl zaznamenán fotodokumentací.
14. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění uvedl, že dne 21. 7. 2016 zjistil, že na pozemcích žalobkyně probíhá výstavba obytného objektu ve formě dřevostavby. Současně s výstavbou tohoto objektu probíhala výstavba oplocení, přičemž byla drátěným pletivem na sloupcích oplocena více než polovina obvodu pozemku. Nezastavěná část pozemků byla využívána jako staveniště, přičemž sloužila k deponii stavebních odpadů a ve zbytku byla téměř bezlesím poznamenaným stavební činností v podobě zhutnění povrchu a částečných navážek výkopového materiálu. Další stavební materiály a odpady byly ukládány vně oploceného prostoru mezi kmeny sousedního lesa a na lesní cestu. Prvostupňové rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 31. 10. 2017.
15. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž uplatnila obdobné námitky jako v žalobě.
16. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že pokutu uloženou žalobkyni snížil z částky 19 000 Kč na částku ve výši 15 000 Kč. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný shrnul dosavadní vývoj v řízení a uvedl, že ačkoliv bylo ustanovení § 55 lesního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017 zrušeno, bude aplikováno i nadále podle § 112 odst. 4 přestupkového zákona, přičemž ke změně možné sankce uložitelné za jednání žalobkyně nedošlo ani po 1. 7. 2017. Protiprávní stav trvá do doby, než je na předmětném místě odstraněno oplocení a nezákonný zábor pozemku určeného k plnění funkce lesa. Byť žalobkyně sama příslušné činnosti neprováděla, věděla o nich a nezasáhla proti nim, přičemž subjektivní zavinění na straně žalobkyně vyplynulo z jejího

odporu. Původní chata měla výměru 34 m², avšak nová stavba je téměř trojnásobného rozsahu, přičemž správní orgán I. stupně tuto skutečnost v prvostupňovém rozhodnutí zohlednil. K snížení uložené pokuty žalovaný uvedl: „*Odvolací orgán se zabýval též výší sankce, která byla správním orgánem stanovena na 19 000 Kč a byla náležitě odůvodněna. S ohledem na skutečnost, že udělení pokuty má sloužit mimo jiné i jako výchovný prvek, přistoupil odvolací orgán k jejímu snížení na výši uvedenou ve výrokové části tohoto rozhodnutí.*“ Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje také sdělení o tom, že uhrazením pokuty a nákladů řízení není předmětný protiprávní stav odstraněn.

17. Opravným rozhodnutím žalovaný opravil výrokovou část (návěti) napadeného rozhodnutí tak, že datum, kdy obdržel od správního orgánu I. stupně spis ve věci odvolání žalobkyně, změnil z data 13. 4. 2017 na datum 27. 11. 2017 a rovněž změnil číslo jednací naříkaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně „MUCE 18286/2017 OZP/L/Mi“ na číslo jednací prvostupňového rozhodnutí. Odvolání žalobkyně zamítlo a opravné rozhodnutí potvrdilo Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 18. 5. 2018, č. j. 28423/2018-MZE-16231.

Posouzení žaloby soudem

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť jednak s takovým postupem účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), jednak byly splněny podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
19. Žaloba je důvodná.
20. Podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona uloží orgán státní správy lesů pokutu až do výše 1 000 000 Kč vlastníku lesa nebo jiné osobě, kteří bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů o odnětí nebo o omezení odnímají pozemky určené k plnění funkcí lesa nebo omezují jejich využívání pro plnění funkcí lesa.
21. Podle § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dále dopustí přestupku tím, že bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů o odnětí nebo bez rozhodnutí o omezení pozemky určené k plnění funkcí lesa odnímá nebo omezuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa.
22. Podle § 2 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona, jestliže se zákon změní během páčání trvajícího přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.
23. Podle § 8 přestupkového zákona je trvalý přestupek takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.
24. Podle § 69 odst. 1 přestupkového zákona se podezřelý z přestupku stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení.
25. Podle § 112 odst. 1 přestupkového zákona se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, 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.

26. Podle § 112 odst. 3 přestupkového zákona se na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.
27. Podle § 112 odst. 4 přestupkového zákona se 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, dokončí podle dosavadních zákonů.
28. Soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť jde o vadu natolik závažnou, že by v případě její existence muselo být napadené rozhodnutí bez dalšího podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
29. Úvodem považuje soud za nezbytné vyjádřit se k povaze jednání žalobkyně, které je předmětem projednávané věci, a to ve světle toho, jak teorie a právní praxe chápe správní delikty trvající.
30. Literatura jako příklad správních deliktů trvajících mimo jiné uvádí právě ty, které spočívají v nedostatečném provádění opatření k ochraně lesa (srov. Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 121). Citovaná práce zmiňuje rovněž judikaturu čsl. Nejvyššího správního soudu, z něhož vyplývá, že správní delikt spočívající v nezalesnění pasek je deliktem „trvalým“, který „*trvá potud, pokud zákonem uložená povinnost, zde tedy opětné zalesnění, nebyla splněna*“ (Boh. A 2582/1923).
31. Zdejší soud má nejen z důvodu použití nedokonavého vidu (srov. Prášková, H., op. cit., s. 121) ve skutkových podstatách správního deliktu podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona („odnímají“ nebo „omezují“) a přestupku podle § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 („odnímá nebo omezuje“), nýbrž také z důvodu, že podstata těchto deliktů spočívá v udržování vyvolaného protiprávního stavu, za to, že se v obou případech jedná o správní delikt, respektive přestupek trvající (srov. § 8 přestupkového zákona).
32. Za dobu protiprávního jednání se v případě trvajících deliktů považuje odstranění protiprávního stavu, z čehož vyplývá, že „*u těchto deliktů se jejich trestnost posuzuje podle (třeba i přísnějšího) zákona účinného v době ukončení činu, i když část, případně většina skutku spadá do doby účinnosti starého zákona*“ (Prášková, H., op. cit., s. 66). Obdobně například Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, uvedl, že „*[k]valifikace trestného činu jako trvajícího má význam zejména pro určení doby jeho spáchání. Trvající trestný čin se posuzuje podle zákona účinného v době jeho ukončení, i pokud by část skutku spadala do účinnosti starého – a třeba i pro pachatele příznivějšího – trestního zákona.*“ Z citovaného nálezu rovněž plyne, že tato zásada se uplatní rovněž pro oblast správního trestání. Z toho vychází rovněž nová úprava přestupkového práva, podle níž se použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu, jestliže se zákon změní během páčání trvajícího přestupku [§ 2 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona].
33. Ze skutkových zjištění vyplývajících z obsahu správního spisu nevyplývá, že by protiprávní stav, v jehož udržování správní orgány shledaly právní odpovědnost

žalobkyně, byl před zahájením předcházejícího řízení či kdykoliv v jeho průběhu ukončen. Naopak ze správního spisu vyplývá, že protiprávní stav trval ještě v době ohledání dne 7. 9. 2017. Vedle faktického stavu je však skutek vymezen i procesními hledisky.

34. Podle § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek. Pro určení ukončení skutku je v projednávané věci podle zdejšího soudu třeba § 12 odst. 11 trestního řádu aplikovat analogicky, přičemž roli „sdělení obvinění“ podle citovaného ustanovení splní jakýkoliv úkon ze strany správního orgánu, který správní delikt projednává, kterým je obviněný zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33).
35. Správní orgán I. stupně učinil vůči žalobkyni první úkon v řízení okamžikem doručení příkazu, tj. 2. 8. 2016. Tímto okamžikem nastal mezník, který procesně vymezil ukončení skutku. Předcházející řízení proto původně bylo vedeno ve věci správního deliktu podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona, a to pro skutek ukončený dne 2. 8. 2016. Jelikož v tento den bylo předcházející řízení zahájeno (srov. 46 odst. 1 správního řádu), je třeba dát za pravdu žalobkyni do té míry, že skutek představující předmět řízení byl časově vymezen zahájením předcházejícího řízení. Prvostupňové rozhodnutí proto pro ni muselo být překvapivé ve vztahu k časovému rozšíření vymezení skutku. Jelikož tuto vadu nenapravil v navazujícím odvolacím řízení ani žalovaný, byla v případě žalobkyně porušena ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
36. Soud dále uvádí, že ačkoliv je pravdou, že žalobkyně nebyla o stíhání pro skutek trvající po zahájení předcházejícího řízení vyrozuměna procesně zcela korektním způsobem, nelze s ní souhlasit v tom smyslu, že o tom nebyla vyrozuměna vůbec. Jelikož se při analogické aplikaci § 12 odst. 11 trestního řádu za „sdělení obvinění“ považuje jakýkoliv úkon ze strany příslušného správního orgánu, kterým je obviněný zpraven o tom, že je důvodně podezřelý ze spáchání správního deliktu, došlo doručením prvostupňového rozhodnutí žalobkyni (srov. § 69 odst. 1 a § 78 přestupkového zákona) ke „sdělení obvinění“ procesně pro nový (druhý) skutek spočívající v udržování protiprávního stavu žalobkyní, časově vymezený od 3. 8. 2016 (den následující po doručení příkazu) do 31. 10. 2017 (datum doručení prvostupňového rozhodnutí). Jinými slovy ačkoliv tak neučinil procesně zcela správně, rozšířil správní orgán I. stupně o tento druhý skutek stíhání žalobkyně. Soud totiž nemá s ohledem na obsah správního spisu a zejména formulaci prvostupňového rozhodnutí pochybnosti o tom, že úmyslem správního orgánu I. stupně bylo stíhat žalobkyni i za trvání protiprávního stavu po 2. 8. 2016. Tento závěr má pak vliv na určení doby spáchání tohoto druhého skutku, a tedy i na určení rozhodného práva, které má být pro jeho posouzení aplikováno. Vzhledem k úvahám obsaženým v bodu 32 tohoto rozsudku, § 2 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona a k tomu, že protiprávní stav měl trvat i za účinnosti přestupkového zákona, měl být druhý skutek posuzován již podle tohoto zákona.
37. Soud proto shrnuje, že jednání vymezená v § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 a v § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona jsou delikty trvajícimi, neboť spočívají ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu, což je představováno odnímáním a omezováním využívání pozemků pro plnění funkcí lesa bez příslušného

rozhodnutí orgánu státní správy lesů. Předcházející správní řízení ukončené vydáním napadeného rozhodnutí bylo přitom vedeno pro dva skutky, přičemž jeden z nich byl ukončen okamžikem doručení příkazu dne 2. 8. 2016 a druhý doručením prvostupňového rozhodnutí dne 31. 10. 2017. S ohledem na tyto „mezíčky“ měl být první skutek posouzen podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona s tím, že se správní orgány měly zabývat otázkou, zda právní úprava obsažená v přestupkovém zákoně není pro žalobkyni příznivější, kdežto druhý skutek měl být posouzen již zcela podle § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 a ustanovení přestupkového zákona jako celku. Žalovaný však nenapravil vady výroku prvostupňového rozhodnutí, na oba skutky nahlížel stejně jako správní orgán I. stupně jako na jeden, který nadto posoudil jako správní delikt § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona. Napadeným rozhodnutím tak byla žalobkyni uložena sankce za správní delikt rovněž za období, pro něž měl skutek být posuzován jako přestupek podle přestupkového zákona. Ve své podstatě je tak důvodná žalobní námitka, že napadeným rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta (zčásti) na základě (v rozhodném okamžiku) již neexistujícího zákonného ustanovení. Kromě toho výrok napadeného rozhodnutí v části skutkové věty zcela ignoruje trvalou povahu obou deliktů a dopady zahájení řízení na časové vymezení skutku. Žalovaný tak při formulaci skutkové věty ve výroku napadeného rozhodnutí pochybil, jestliže setrval na vadné formulaci pro časové vymezení stíhaného skutku „od poloviny roku 2016 do září 2017“. Napadené rozhodnutí je proto z těchto důvodů podle soudu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost svého výroku [srov. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

38. Vypořádání ostatních žalobních bodů soud považuje v tuto chvíli za předčasné, neboť výše uvedená pochybení jejich posouzení ve své podstatě znemožňují. Je nyní na správním orgánu I. stupně, aby své rozhodnutí uvedl do souladu s výše uvedeným právním názorem soudu. V této souvislosti soud upozorňuje, že z hlediska procesního režimu je s ohledem na § 112 odst. 4 přestupkového zákona pro projednání prvního skutku relevantní procesní úprava platná do účinnosti přestupkového zákona, kdežto druhý skutek musí být i z procesněprávního hlediska projednán podle přestupkového zákona. Je pak na zvážení správního orgánu I. stupně, zda z tohoto důvodu nebude vhodné v souladu s § 140 odst. 3 správního řádu řízení o druhém skutku vyloučit a rozhodnout o něm samostatně.
39. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud s ohledem na další sporné otázky v projednávané věci alespoň v obecnější rovině uvádí, že „[p]ro posouzení otázky, zda použití pozdějšího trestního zákona by bylo pro pachatele příznivější, je rozhodující celkový výsledek z hlediska trestnosti posuzovaného činu, jehož by bylo dosaženo při aplikaci zákona účinného v době spáchání činu a zákona pozdějšího“ (stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. Tpjn 302/2010, č. 1/2011 Sb.NS). Z toho vyplývá, že „[p]ři rozhodování o tom, které posuzování je pro pachatele příznivější, se nelze omezovat na srovnávání trestních sazeb, ale je třeba konkrétní případ předběžně posoudit podle všech ustanovení starého a nového práva a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách trestní odpovědnosti (též k důvodům jejího zániku) a trestu [...] uvážit, která zákonná úprava je příznivější. [...] I v tomto případě platí zásada, že dřívějšího či nového zákona je třeba vždy užít jako celku“ (Šámal, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, citováno podle ASPI, § 1 Působnost časová). Nejvyšší soud v citovaném stanovisku trestního kolegia rovněž odkázal na své dřívější rozhodnutí, v němž uvedl: „Nutné je hodnotit starý a nový zákon jak z hlediska ustanovení zvláštní části, tak i se zřetelem k ustanovení obecné části trestního zákona. Pro posouzení otázky, jaký zákon použít, nemůže tedy jít jen o srovnání trestních sankcí starého a nového zákona. Přitom je rozhodný výsledek

srovnání trestů, které by byly při použití zákonů jako celku pachateli za konkrétních posuzovaných okolností uloženy“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 1990, sp. zn. 1 To 9/90, č. 11/1991 Sb.NS). Proto ve vztahu k prvnímu skutku budou správní orgány povinny řádně vyhodnotit otázku, zda je pro žalobkyni výhodnější právní úprava odpovědnosti vlastníka lesních pozemků za správní delikt podle § 55 odst. 1 písm. b) lesního zákona nebo právní úprava odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 podle všech zde naznačených kritérií. Jestliže po takovém posouzení dospějí správní orgány k závěru, že úprava § 54 odst. 2 písm. a) lesního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 ve spojení s nezbytnými hmotněprávními ustanoveními přestupkového zákona je pro žalobkyni příznivější, jsou povinny v souladu s § 112 odst. 1 a odst. 3 přestupkového zákona (nikoliv tedy odstavce 4, který se vztahuje výhradně na procesní režim) tuto úpravu použít.

40. V této souvislosti soud dodává, že se tak správní orgány budou i v případě prvního skutku muset zabývat rovněž otázkou subjektivní stránky deliktu (zaviněním žalobkyně), neboť oproti předchozí právní úpravě správních deliktů, pro něž platila objektivní odpovědnost vlastníka lesního pozemku, se pro odpovědnost za přestupek požaduje zavinění. K tomu soud dodává, že ačkoliv obsah odporu žalobkyně má svou relevanci, nezbavuje to správní orgán s ohledem na zásadu vyhledávací a zásadu materiální pravdy (srov. § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu) a ústavní princip presumpce neviny (čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) povinnosti prokázat zavinění žalobkyně (srov. též § 2 odst. 5 větu druhou trestního řádu, podle které doznání obviněného nezbavuje orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu, kteréžto ustanovení je třeba v projednávané věci opět analogicky aplikovat). Podle Ústavního soudu totiž *„nelze připustit možnost, aby ze způsobu obhajoby bylo usuzováno na vinu obviněného za neexistence nebo slabosti jiných usvědčujících důkazů, nebo na ni usuzovat z osobních vlastností nebo jiných charakteristik obviněného“* (nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. I.ÚS 864/11). Stejně tak v případě výše pokuty a jejího odůvodnění budou muset správní orgány vzít v potaz § 37 přestupkového zákona. Na druhou stranu žalobkyně ani v žalobě neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by nepřiměřenost pokuty ve výši 15 000 Kč (při zákonné horní hranici sazby pokuty 1 000 000 Kč) měla vyplývat, přičemž například z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, vyplývá povinnost správních orgánů přihlídnout 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.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil dílem z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dílem z důvodu porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Soud zároveň podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil prvostupňové rozhodnutí, neboť výše vytýkané vady jsou podle něj takové povahy, že nemohou být odstraněny žalovaným ve fázi odvolacího řízení, a to z důvodu potřeby zachování všech procesních práv žalobkyně. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
42. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem účastník, který byl ve věci

plně úspěšný. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto na náhradu nákladů řízení právo. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí náhrada nákladů řízení náleží. Ta zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Zástupci žalobkyně rovněž náleží náhrada DPH, neboť je plátcem DPH. Zástupce žalobkyně provedl v řízení dva účelné úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. K odměně za právní služby v souhrnné výši 6 200 Kč byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč (náhrada DPH ve výši 21 % činí 1 428 Kč) je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 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 30. března 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.