



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Snowhill a. s.**, se sídlem Washingtonova 9, Praha 1, IČ: 267 37 043, zast. JUDr. Emilem Jančou, advokátem, se sídlem Sartoriova 60/12, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2013, č. j. 10 A 308/2011 – 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2011, č. j. 1294/530/11; 60677/ENV/11 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 7. 2011, č. j. ČIŽP/51/OOP/SR01/0635631.006/11/LLH. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena podle § 4 písm. a) zákona č. č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále též „zákon o inspekci“) pokuta ve výši 800.000 Kč, a to za správní delikt ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že v souvislosti s výstavbou lyžařského vleku Pláně- Skalka a lanové dráhy Skalka v období od srpna do listopadu 2006 neoprávněně použila pozemky určené k plnění

funkce lesa o výměře cca 12.300 m² (sestavající z částí lesních pozemků p. č. 1167/1 a 1167/17 v k. ú. Světlá pod Ještědem a p. č. 690/1 a 690/8, které jsou nyní evidovány pod p. č. 690/1, 690/8 a 690/74 v k. ú. Horní Hanychov). Žalobkyně měla v rozhodném období na částech těchto lesních pozemků odstranit lesní porost, strhnout vegetační kryt, provést terénní úpravy a v takto připraveném území realizovat stavební činnost a umístit do něj stavbu lyžařského vleku a lanové dráhy včetně souvisejících prvků a zařízení; to vše bez předchozího uvolnění dotčených částí lesních pozemků k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů příslušným orgánem státní správy lesů. Tím měla žalobkyně porušit ustanovení § 11 odst. 4 a § 13 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), která stanoví, že *„[n]ikdo bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud tento zákon nestanoví jinak“*, a že *„[v]eškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.“* Podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 6 odst. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, pak byla žalobkyni potvrzeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně uložena povinnost nahradit náklady řízení vyvolaného porušením právní povinnosti ve výši 2.500 Kč.

[2] Žalovaný i správní orgán I. stupně tak setrvali na závěrech, ke kterým nejprve dospěl správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 22. 1. 2007, č. j. 51/OOP/0635631.14/07/LLH, jež bylo k odvolání žalobkyně potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 5. 2007, sp. zn. 530/392/07-So/UL, ve znění jeho opravy ze dne 4. 6. 2007, sp. zn. 530/392/07-So/UL. Toto rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2007 však bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2010, č. j. 6 Ca 161/2007 – 57 (dále též „předchozí zrušovací rozsudek“), zrušeno, protože podle názoru městského soudu se správní orgány nedostatečně zabývaly hodnocením následků zjištěného protiprávního jednání žalobkyně, jakožto znaku objektivní stránky předmětného správního deliktu. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 26. 8. 2010, č. j. 71953/ENV/10; 1736/530/10, předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, v němž byla posléze vydána shora zmíněná rozhodnutí.

[3] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou dne 11. 10. 2011 u Městského soudu v Praze. Uvedla v ní, že správní orgány nedbaly závazného právního názoru městského soudu vyjádřeného v předchozím zrušovacím rozsudku, a správní řízení o deliktu žalobkyně nebylo doplněno o žádný nový důkaz. Do správního spisu byly dle žalobkyně vloženy tři listy nazvané *„Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill, a.s. (případ sp. zn. 0635631)“*, zpracované nespecifikovanými osobami. Podle žalobkyně jde o soubor subjektivních názorů zpracovatelů tohoto dokumentu bez jakékoli oponentury, který není důkazem. Žalobkyně dále vyjádřila své přesvědčení, že její protiprávní jednání a jeho okolnosti vylučují jakýkoli následek na životním prostředí i jeho ohrožení. Žalovaný, který byl účastníkem řízení EIA, územního i stavebního řízení podle žalobkyně od počátku věděl, že žalobce podniká zásahy do funkcí lesa, ale neučinil žádné opatření, aby mu v tom zabránil. Všechny správní orgány dle žalobkyně musely předpokládat, že jednání, v němž je nyní spatřován správní

pokračování

delikt, bude posléze povoleno, proto má za to, že jím nedošlo ani k naplnění objektivní stránky správního deliktu. Postup žalovaného i správního orgánu I. stupně označila žalobkyně za právní formalismus a svévoli hraničící se šikanózní aplikací práva. Žalobkyně ve své žalobě zpochybnila s poukazem na kritéria stanovená v § 5 odst. 1 zákona o inspekci rovněž výši uložené pokuty, kterou považuje za nepřiměřenou a likvidační. Závažnost svého počínání hodnotí žalobkyně jako minimální, způsob spáchání správního deliktu pak podle jejího názoru nebyl zkoumán vůbec, doba trvání ohrožení životního prostředí byla velmi krátká - v řádu dnů až týdnů; konečně správními orgány nebyl definován ani kvantifikován následek jednání žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že po uplynutí více pěti let od spáchání uvedeného jednání již nespátřuje jiný účel uložené pokuty než fiskální.

[4] Rozsudkem ze dne 25. 7. 2013, č. j. 10 A 308/2011 – 51, městský soud žalobu zamítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. K žalobní námitce týkající se hodnocení následků jako jednoho ze znaků skutkové podstaty správního deliktu přitom konstatoval, že se žalobkyně mylí, když uvádí, že soud v předchozím rozsudku správním orgánům uložil povinnost doplnit dokazování; takový výklad je dle městského soudu účelovou dezinterpretací závěrů uvedených ve zmíněném rozsudku. Městský soud má za to, že skutkové okolnosti případu jsou nesporné, protože ani žalobkyně nerozporuje zjištění, že jednala v rozporu s příslušnými právními předpisy; důvodem zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného tak byla absence dostatečných úvah ve vztahu k poškození nebo ohrožení životního prostředí. Tuto vadu bylo přitom možno odstranit dvěma způsoby - buď doplněním dokazování, nebo doplněním dosud provedených úvah o úvahy nové, avšak založené na důkazech již shromážděných. Správní orgány přitom postupovaly druhým uvedeným způsobem, a není proto možné konstatovat, že nerespektovaly právní názor vyjádřený v předchozím zrušovacím rozsudku. Městský soud dále zdůraznil rozdíl mezi poškozením životního prostředí, které označuje určitou negativní, pozorovatelnou a hmotnou změnu na stavu životního prostředí, a termínem ohrožení životního prostředí, který označuje situaci, kdy k poškození životního prostředí dosud nedošlo, ale byly vytvořeny podmínky, za nichž může k poškození životního prostředí se značnou mírou pravděpodobnosti dojít. Závěr, že důsledkem určitého jednání je ohrožení životního prostředí, je tak dle městského soudu otázkou právního hodnocení zjištěného skutkového stavu; proto nemůže vyplynout jen ze samotného dokazování. Z povahy věci je tedy vyloučeno, aby existoval přímý důkaz, který by kvantifikoval následky ve formě ohrožení životního prostředí, jež protiprávní jednání žalobkyně způsobilo, takový závěr je možno učinit až po vyhodnocení shromážděných důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu. Právě takový postup je přitom dle městského soudu obsahem dokumentu *„Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill, a.s. (případ sp. zn. 0635631)“*, do kterého správní orgán I. stupně vtělil své úvahy při hodnocení jednotlivých již dříve shromážděných důkazů a závěry vztahující se k jednotlivým znakům skutkové podstaty správního deliktu, aniž by se však jednalo o nový důkaz. Tím, že byla žalobkyně s těmito úvahami, které byly posléze v podstatné míře reprodukovány i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, seznámena ještě před vydáním tohoto rozhodnutí, byl její „procesní komfort“ zvýšen, nešlo tedy o zkrácení jejích procesních práv.

[5] Námitky týkající se závěrů, z nichž správní orgány dovodily ohrožení životního prostředí, byly dle názoru městského soudu dostatečně vypořádány již ve správním řízení. Skutečnost, že záměry žalobkyně byly hodnoceny v procesu EIA a v územním řízení, neznamená sama o sobě vyloučení možnosti ohrožení životního prostředí v lesích. Mělo-li by tomu totiž být naopak, jak tvrdí žalobkyně, stala by se ustanovení § 11 odst. 4 a § 13 lesního zákona obsoletními, protože užití lesních pozemků k jiným účelům než k plnění funkce lesa by bylo možné již na základě stanoviska EIA či územního rozhodnutí (a nebo podkladových stanovisek k nim). Pokud jde o možnost správního orgánu I. stupně zasáhnout proti činnosti žalobkyně ihned, ztotožnil se městský soud se závěrem žalovaného, že bylo věcí správního orgánu I. stupně, jak bude postupovat, přičemž nezastavením činnosti žalobkyně se správní orgán I. stupně nezbavil možnosti postihnout žalobkyni za správní delikt, bude-li prokázáno naplnění jeho skutkové podstaty. V daném případě bylo ve správním řízení dle městského soudu jednoznačně prokázáno a řádně odůvodněno, že jednáním žalobkyně došlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu a že jí byla pokuta uložena po právu.

[6] Městský soud pak neshledal důvodnými ani námitky žalobkyně týkající se výše uložené pokuty; podle jeho názoru byly vzaty v úvahu všechny okolnosti relevantní pro určení její výše. Jako zcela účelovou vyhodnotil městský soud námitku žalobkyně týkající se vydaného stavebního povolení, jímž jí byla uložena povinnost předložení souhlasu s odnětím pozemků plnění funkce lesa až ke kolaudaci, respektive zahájení zkušebního provozu budovaných zařízení, přičemž podle názoru žalobkyně žalovaný v napadeném rozhodnutí dovozoval, že se tímto výrokem neměla řídit. Poukaz na stavební povolení není dle městského soudu případný už jen proto, že žalobkyně začala s realizací stavby ještě předtím než měla pravomocné stavební povolení, dále městský soud uvedl, že stavební úřad nebyl oprávněn žalobkyni „prominout“ splnění podmínek vyplývajících z lesního zákona, ani odsunout okamžik, k němuž mají být tyto podmínky splněny; stavební úřad však dle městského soudu ani nic takového neučinil, když pouze stanovil, aby mu k žádosti o kolaudaci stavby (respektive k žádosti o vydání povolení ke zkušebnímu provozu) bylo předloženo příslušné rozhodnutí o odnětí dotčených pozemků z plnění funkcí lesa. Tím však nebylo žalobkyni založeno žádné oprávnění provést odlesnění příslušných pozemků bez vydání takového rozhodnutí příslušným orgánem státní správy lesů. Dovolává-li se žalobkyně předchozích vyjádření vydaných v procesu EIA, územním a stavebním řízení, konstatuje městský soud, že v nich byla žalobkyně naopak upozorněna, že tento souhlas musí mít předem obstarán, než zahájí realizaci svého záměru. Rovněž otázka způsobu, kterým bylo deliktní jednání spácháno, byla dle městského soudu oproti názoru žalobkyně zkoumána, když příslušné závěry sama žalobkyně cituje ve své žalobě; správní orgány přitom dle městského soudu i řádně přihlédly k polehčujícím i přitěžujícím okolnostem. Totéž pak platí i o době trvání protiprávního jednání žalobkyně, jež byla správními orgány hodnocena jako relativně krátká. Pakliže žalobkyně namítá, že správní orgány se nezabývaly otázkou následku jejího správního deliktu s tím, že žádný hmatatelný následek nenastal, odkázal ji městský soud na svůj výklad rozdílu mezi ohrožením a poškozením životního prostředí, přičemž ohrožení životního prostředí žádným hmatatelným následkem není. Vzhledem k těmto okolnostem je podle názoru městského soudu přiměřená i výše uložené pokuty - 800.000 Kč za situace, kdy podle zákona mohla být za tento delikt stanovena pokuta až do výše 5.000.000 Kč; jde tedy o toliko 16% horní hranice

pokračování

zákonné sazby. Taková výše není dle názoru městského soudu v případě žalobkyně vzhledem k jejím majetkovým poměrům likvidační, je však citelná, což odpovídá účelu pokuty jako sankce, která má mít mj. i preventivní účel.

[7] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, kterou opřela o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení před správním orgánem, zmatečnost a nepřezkoumatelnost.

[8] Úvodem své kasační stížnosti namítá stěžovatelka, že v řízení před městským došlo k závažnému porušení procesních předpisů, jež mělo spočívat v tom, že městský soud v předmětné věci nenařídil ústní jednání, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Stěžovatelka uvedla, že jí byla doručena výzva k zaplacení soudního poplatku podepsaná asistentem soudce, která byla na druhé straně doplněna i výzvou k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání, spolu s příslušným poučením. Tato výzva však nebyla nikým podepsána a vzhledem k tomu, že se nacházela na druhé straně jiné výzvy, stěžovatelka si jí nepovšimla. Má přitom za to, že se tak nestalo její vinou, neboť na lící straně listiny (jež obsahovala výzvu k zaplacení soudního poplatku) nebyl uveden žádný znak, který by signalizoval, že na druhé straně jsou další poučení a výzvy. Vzhledem k tomu došlo k rozhodnutí věci bez jednání, aniž by stěžovatelka kvalifikovaným způsobem projevila svou vůli ohledně konání tohoto ústního jednání.

[9] V další části své kasační stížnosti stěžovatelka s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), namítá, že v případě správního deliktu, jehož spáchání je jí kladeno za vinu, nebyla dostatečně prokázána jeho materiální stránka, tedy společenská škodlivost tohoto jednání. Stěžovatelka upozornila, že její chování bylo ekologicky velmi šetrné, protože při provádění prací vždy volila postup, který by zatížil životní prostředí co možná nejméně, z vlastní iniciativy korigovala i trasu budovaného vleku Pláně- Skalka tak, aby nebylo nutno odstranit skalní masiv, což by představovalo výrazný zásah do životního prostředí. Ani šetřením správního orgánu I. stupně nebyly zjištěny žádné následky ani újmy na životním prostředí. Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že její záměry byly posouzeny v procesu EIA, v územním i stavebním řízení. Posouzení záměrů v těchto řízeních přitom ve stěžovatelce podle jejích slov s odkazem na seznam všech úkonů správních orgánů, kterými byl vysloven souhlas jejími záměry, vzbudilo legitimní očekávání, že i jejich provedení bude nakonec příslušnými správními orgány schváleno. V této souvislosti také stěžovatelka zopakovala, že ve stavebním povolení ke stavbě vleku Pláně - Skalka byla stanovena podmínka předložení rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa ke kolaudaci této stavby, v případě stavebního povolení k lanové dráze Skalka bylo splnění obdobné podmínky stanoveno k zahájení jejího zkušebního provozu. Samotné provádění stavby bylo dle stěžovatelky opakovaně kontrolováno Českou inspekcí životního prostředí, přesto nebyla stěžovatelka nikdy upozorněna na to, že nesmí ve stavbě pokračovat, dokud nezíská rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Stěžovatelka také vyjádřila své přesvědčení, že je absurdní, aby byla trestána za to, že se zapojila do příprav

významné sportovní akce celoevropského významu, tedy Mistrovství světa v klasickém lyžování, které se v roce 2009 odehrálo v Liberci. Stěžovatelka přiznává, že některé stavební práce byly realizovány ve zcela omezeném a nepatrném rozsahu dříve, než jiný správní orgán pouze administrativně potvrdil vydáním rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa to, co již jiné správní orgány mnohokrát schválily. Za této situace není podle stěžovatelky možné uzavřít, že její jednání vykazovalo jakoukoli společenskou škodlivost. S touto námitkou se navíc podle jejího názoru nevypořádaly ani správní orgány, ani městský soud v napadeném rozsudku.

[10] S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007 – 141, č. 1727/2008 Sb. NSS, namítá stěžovatelka, že v případě správního deliktu, jehož spáchání je jí kladeno za vinu, nebyl prokázán ani jeho následek. Ten je přitom obligatorním znakem jeho objektivní stránky a jako takový musí být řádně prokázán, doložen a zdůvodněn. Přestože bylo předchozí rozhodnutí žalovaného zrušeno právě pro neprokázání následku deliktního jednání stěžovatelky, nerespektovaly správní orgány závazný právní názor městského soudu a správní řízení nebylo doplněno o žádný důkaz týkající se následku. Do správního spisu bylo dle stěžovatelky založeno pouze jakési dobrozdání sestávající z polemik a teoretických úvah o ohrožení životního prostředí, které ani nesplňuje požadavky metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. 8/2003 Věstníku Ministerstva životního prostředí pro činnost České inspekce životního prostředí ke stanovení výše ekologické újmy způsobené na lesních ekosystémech jako škodě na funkcích lesa vzniklé porušením předpisů o ochraně lesa jako složky životního prostředí (dále jen „metodický pokyn č. 8/2003“). Tím má stěžovatelka na mysli dokument *„Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill a.s. (případ sp. zn. 0635631)“*, který podle jejího názoru sám správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí diskvalifikuje, když o něm hovoří jen jako o konceptu podstatné části rozšířeného odůvodnění, nikoli jako o novém důkazu. Základem pro toto hodnocení tak nebyl dle stěžovatelky zjištěný skutkový stav, ale sám koncept odůvodnění. To, že se městský soud s tímto dle stěžovatelky neverifikovaným textem spokojil a netrval na prokázání škodlivého následku jejího deliktního jednání, považuje stěžovatelka za rozporné se zákonem i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ze zjištění správního orgánu I. stupně založených ve správním spise je dle stěžovatelky také zřejmé, že části deliktního jednání při stavbě lyžařského vleku Pláně- Skalka, jež je jí kladeno za vinu, se dopustila třetí osoba. Před vydáním příslušného stavebního povolení pak stěžovatelka postavila pouze základy jediné betonové patky, a to pouhé tři dny před nabytím právní moci příslušného stavebního povolení. U druhé stavby pak ke kácení dřevin došlo až po vydání stavebního povolení, které umožňovalo předložení rozhodnutí o odnětí až před zahájením zkušebního provozu. Na tuto stavbu bylo přitom vydáno i rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje o dočasném odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa ze dne 12. 5. 2003, č. j. KULK 4178/2003 OLH.

[11] Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že v případě ohrožení životního prostředí nelze existenci následku prokázat. Závěr, že ohrožení životního prostředí v konkrétním případě spočívalo v tom, že stěžovatelka nemohla dopředu vědět, jaké případné podmínky budou příslušným správním orgánem stanoveny v rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, stěžovatelka odmítá; má totiž za to, že

pokračování

ohrožení životního prostředí musí být založeno hrozbou, která je materiální a nikoli literární. Z tohoto důvodu si objednala u soudního znalce Ing. Michaela Barchánka znalecký posudek, z něhož vyplývá, že v tomto případě k ohrožení životního prostředí nedošlo, protože charakter i rozsah stěžovatelkou provedených prací byl nakonec příslušnými správními orgány schválen a o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa bylo také posléze v požadovaném rozsahu rozhodnuto. Proto šlo podle stěžovatelky spíše o období několikátýdenní nejistoty než o ohrožení životního prostředí. Jinak by tomu dle jejího názoru bylo jediné tehdy, že by nakonec provedení prací a jejich rozsah schváleny nebyly; to se však nestalo.

[12] Závěrečná skupina stěžovatelčiných námitek se týká tvrzené nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Stěžovatelka uvedla, že nebyly řádně zkoumány zákonné podmínky pro uložení pokuty a stanovení její výše, jak je stanoví § 5 odst. 1 zákona o inspekci. Stěžovatelka nespatřuje ve svém jednání požadovanou závažnost, způsob spáchání tohoto správního deliktu podle jejího názoru nebyl zkoumán vůbec, doba trvání způsobeného ohrožení se omezila na týdny, následek zkoumán ani kvantifikován nebyl. Vzhledem k tomu, že od tvrzeného protiprávního jednání již uplynulo 8 let, je výchovný účel pokuty zcela eliminován a zůstává pouze účel fiskální. Z těchto okolností podle mínění stěžovatelky vyplývá, že jí uložená pokuta ve výši 800.000 Kč je zjevně nepřiměřená a likvidační. Stěžovatelka zejména odmítá, aby byla její výše relativizována odkazem na horní hranici zákonné sazby pokuty za předmětný správní delikt, která činí 5.000.000 Kč; takovou metodu považuje za zavádějící a neodpovídající žádnému zákonnému kritériu. Horní sazba pokuty je totiž dle ní určena za delikty, v jejichž důsledku dojde ke skutečnému, nikoli pouze virtuálnímu narušení funkcí lesa. To dokládá jednak poukazem na zákon o ochraně přírody a krajiny, který za podstatně závažnější delikty stanoví pokuty v nejvyšší výměře do 2.000.000 Kč a jednak citací některých rozhodnutí Ústavního i Nejvyššího správního soudu, z nichž plyne, že i za společensky významně škodlivější jednání jsou ukládány pokuty nižší. Stěžovatelka také poukázala na jiný režim, který stanoví zákon o ochraně zemědělského půdního fondu s tím, že by-li by aplikován na její případ, nemohla by být vůbec postižena. Odůvodnění městského soudu, se kterým byla odmítnuta její argumentace týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty, pak považuje za neobjektivní a nepodložené. I nadále tak trvá na svém stanovisku, že postup, který je jí nyní vytýkán, se odehrál za tichého souhlasu všech správních orgánů a byl veden snahou dokončit stavební práce dříve, než dojde k zasněžení, což by vedlo k ohrožení sportovní akce celostátního významu.

[13] V doplnění své kasační stížnosti, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno dne 23. 9. 2013, zaslala stěžovatelka jednak znalecký posudek soudního znalce Ing. Michaela Barchánka a na základě jeho závěrů rozšířila svou kasační stížnost o námitku nepřislušnosti správního orgánu I. stupně k vedení řízení v předmětné věci. Vzhledem k tomu, že podle znaleckého posudku nedošlo k ohrožení životního prostředí, nebyla dána ani příslušnost správního orgánu I. stupně, neboť Česká inspekce životního prostředí je podle § 2 zákona o inspekci příslušná postihovat jen ta jednání, kterými dojde k porušení předpisů při ochraně lesa jako složky životního prostředí.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti pouze zopakovala své námitky uplatněné již v řízení před městským soudem. Městský soud přitom podle žalovaného ve svém předchozím rozsudku nezrušil jeho rozhodnutí proto, že by jeho důvody byly nedostatečné, ale pouze proto, aby se správní orgány zabývaly i hodnocením následku předmětného deliktního jednání stěžovatelky jako obligatorního znaku objektivní stránky skutkové podstaty deliktu, jak plyne z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Žalovaný má za to, že prvoinstanční správní orgán tomuto příkazu dostal přezkoumatelným způsobem a v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Jako neodpovídající skutečnosti odmítl tvrzení stěžovatelky, že šetřením správního orgánu I. stupně nebyly shledány žádné následky a újmy na životním prostředí, protože bylo například zjištěno a prokázáno smýcení lesního porostu, zásahy do vegetačního a půdního krytu, terénní úpravy a stavební činnost na pozemcích, jež v dané době byly stále určeny k plnění funkcí lesa. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, že její jednání bylo předem schváleno všemi zainteresovanými správními orgány, protože v době zahájení jejich prací nebylo vydáno rozhodnutí orgánu státní správy lesů o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa a zpočátku ani pravomocné stavební povolení. K povolení odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa pak došlo až v době, kdy již byla stavba dokončena a příslušný správní orgán tak již neměl možnost ovlivnit konkrétní provedení této stavby. Současně má žalovaný za to, že byl naplněn i materiální znak správního deliktu stěžovatelky, který lze definovat jako ohrožení nebo poškození zájmu na zachování lesa a jeho funkcí, jeho obnovu, péči o něj a na trvale udržitelné hospodaření v něm. Na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, na nichž stěžovatelka neoprávněně prováděla stavební činnost, přitom tyto zájmy být plněny nemohou.

[15] Dále žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka byla postižena za ohrožení, nikoli poškození životního prostředí. Závažnost tohoto jednání je přitom dle jeho názoru dána i tím, že část deliktního jednání stěžovatelky se odehrála na území Přírodního parku Ještěd, jako území s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, včetně lesních porostů, jak stanoví nařízení Libereckého kraje č. 5/2005, o zřízení Přírodního parku Ještěd. Nesouhlas vyjádřil žalovaný rovněž s argumentem stěžovatelky týkajícím se pořádání Mistrovství světa v klasickém lyžování, neboť stavby lyžařského vleku ani lanové dráhy s ním nesouvisí; závody ve všech disciplínách předmětného Mistrovství světa se totiž konaly na jiných místech. I kdyby tomu tak však nebylo, není podle žalovaného možné tímto argumentem obcházet právní předpisy na úseku ochrany lesa, protože zájem na pořádání sportovní soutěže nemůže být nadřazen principu zákonnosti. Poukaz stěžovatelky na řadu správních úkonů, kterými měl být prokázán souhlas s jejím záměrem, žalovaný rovněž odmítl; konkrétně rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 12. 5. 2003, č. j. KULK 4178/2003 OLH, o dočasném odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, se podle žalovaného vztahuje jen na nevýznamnou plochu v okolí horní stanice lanové dráhy Skalka. V ostatních správních řízeních týkajících se přípravy a povolení obou předmětných staveb pak správní orgán I. stupně pojmově být ani nemohl, ačkoli stěžovatelka tvrdí, že jejich účastníkem byl.

[16] Pokud jde o problematiku následku deliktního jednání stěžovatelky, má žalovaný ve shodě s názorem městského soudu za to, že jeho prokázání může mít formu odborné

analýzy shromážděných podkladů a dedukce z ní vyplývajících vlivů na životní prostředí, jako je tomu právě v případě listiny „*Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill a.s. (případ sp. zn. 0635631)*“, při jehož přípravě správní orgán I. stupně vycházel z prokázaného skutkového stavu, a jejímž účelem bylo zejména umožnit stěžovateli vyjádřit se ke zde formulovaným závěrům ještě před vydáním rozhodnutí. Stěžovatelčin odkaz na metodický pokyn č. 8/2003 považuje žalovaný za nepřipadný, neboť jednak není závazným právním předpisem a stěžovatelka se tak jeho aplikace ve správním řízení nemůže domáhat, jednak se z povahy věci vztahuje na situace, kdy došlo ke konkrétní hmotné újmě na lesním ekosystému, kde tento metodický pokyn může být vodítkem pro stanovení výše pokuty; u ohrožujících deliktů je však jeho použití prakticky vyloučeno. Žalovaný dále přisvědčil stěžovateli, že část průseku v lesních porostech, v němž byl posléze vybudován lyžařský vleč Pláně- Skalka, skutečně zřídily Lesy České republiky, s. p., stěžovatelce je však kladeno za vinu, že danou plochu neoprávněně použila pro jiné účely než pro plnění funkcí lesa, když na ní provedla zásahy do půdního krytu, terénní úpravy a stavební práce. Samotné smýcení lesního porostu, pokud by bylo provedeno v rámci hospodaření v lese, by k naplnění znaků skutkové podstaty deliktu, jehož spáchání je stěžovateli kladeno za vinu, nestačilo. Žalovaný rovněž upozornil, že od spáchání předmětného deliktu neuplynulo 8 let, jak tvrdí stěžovatelka, ale pouze 7 let.

[17] Ke stěžovatelčině argumentaci horními hranicemi pokut, které lze uložit podle jiných zákonů na ochranu životního prostředí, uvedl žalobce, že jde o nepřipadné srovnání, neboť každý zákon hájí jiný konkrétní zájem a nastavení horní hranice pokut závisí na společenském kontextu té které problematiky. Případné není ani porovnání stěžovatelce uložené sankce se sankcemi uloženými jiným osobám v jiných případech za jiné skutky, protože ty se vyznačují jinými skutkovými okolnostmi, stejně jako i odkaz na režim zavedený zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu, který se týká jiné problematiky. V dalším žalovaný odkázal na svá předcházející vyjádření v řízeních před městským soudem a na odůvodnění obou soudních rozhodnutí, v nichž jsou všechny námitky stěžovatelky vypořádány.

[18] Dne 11. 10. 2013 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření žalovaného ke znaleckému posudku Ing. Michaela Barchánka, který předložila stěžovatelka na podporu svých tvrzení. Žalovaný nejprve uvedl, že doplnění dokazování v této fázi řízení před Nejvyšším správním soudem je v rozporu se zásadami správního soudnictví; posudek mohl a měl být podle názoru žalovaného uplatněn již ve správním řízení. Kromě toho nemá předložený znalecký posudek zabývající se významem termínu „ohrožení životního prostředí“ v zákonech na ochranu životního prostředí žádnou relevanci k předmětu řízení, neboť znalec není oprávněn se vyjadřovat k otázkám právním, ale jen skutkovým - takový posudek pak dle žalovaného fakticky ani znaleckým posudkem ve smyslu § 56 správního řádu není. Dle názoru žalovaného navíc znalec nevycházel z dostatečného množství relevantních podkladů a jeho závěr, že v daném případě nedošlo ke konkrétním zásahům do životního prostředí, je v rozporu s realitou. Žalovaný vyjádřil souhlas s tvrzením obsaženým ve znaleckém posudku, že Česká inspekce životního prostředí není příslušná k vedení řízení o deliktech podle lesního zákona, uvedl však, že v daném případě šlo o delikt podle zákona o inspekci. Konečně žalovaný popřel, že Česká inspekce životního prostředí tvrdila, že byla povinna při vydávání rozhodnutí o předmětném zásahu *ex post*

respektovat nastalou situaci, ale konstatoval, že v takovém rozhodnutí již z podstaty věci nelze stanovit podmínky, jež není v takovou chvíli již možné splnit, ačkoli by jejich stanovení přicházelo v úvahu při rozhodování před provedením zásahu. Na závěr žalovaný navrhl, aby důkaz znaleckým posudkem byl Nejvyšším správním soudem odmítnut a kasační stížnost zamítnuta.

[19] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka uvedla, že žalovaný ve vyjádření směřuje poškození a ohrožení životního prostředí. K námitkám žalovaného vůči posudku Ing. Barchánka stěžovatelka uvedla, že každý má hranici mezi skutkovým a právním posouzením nastavenou jinak a podle názoru stěžovatelky předmětný posudek odborné posouzení obsahuje. V dalším stěžovatelka opětovně zopakovala své argumenty uplatněné již ve svých dřívějších podáních.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[20] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

II. a)

Námitka procesního pochybení městského soudu

[22] První námitka stěžovatelky se týkala údajného procesního pochybení městského soudu spočívajícího v tom, že ve věci rozhodl bez jednání, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky. Ty jsou stanoveny v § 51 odst. 1 s. ř. s., který zní: „*Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*“ Podle ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s. „*stanoví-li tak tento zákona, rozhoduje soud bez jednání ve věci samé i v dalších případech.*“

[23] Z citovaných ustanovení vyplývá, že soud může bez jednání rozhodnout ve věci pouze tehdy, stanoví-li tak soudní řád správní, nebo tehdy, pokud to účastníci shodně navrhli, respektive nevyjádřili-li svůj nesouhlas s rozhodnutím ve věci bez jednání po doručení kvalifikované výzvy. Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře dovodil, že i pokud marně uplyne dvoutýdenní zákonná lhůta podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neznamená to, že by účastník řízení pozbyl práva požadovat nařízení jednání k projednání věci. Pokud svůj nesouhlas s takovým postupem účastník řízení soudu sdělí do doby, než je o žalobě rozhodnuto, je nutné vycházet z toho, že s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasí a soud je tak povinen jednání ve věci nařídit (viz rozsudek ze dne 27. 7. 2006, č.

pokračování

j. 2 Azs 216/2005 – 50; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[24] Je tomu tak proto, že právo účastníka řízení na ústním (a tedy zásadně veřejném) projednání věci v jeho přítomnosti včetně možnosti k věci se přímo vyjádřit, je jednou z nejdůležitějších komponent práva na spravedlivý proces a jako takové je zaručeno i na ústavněprávní rovině, konkrétně v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Porušení tohoto práva je důvodem ke zrušení rozhodnutí, které je výsledkem řízení, v němž k takovému pochybení došlo a k navrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 – 59, č. 482/2005 Sb. NSS); takové pochybení totiž zakládá vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[25] V předmětné věci zjistil Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu, že dne 1. 11. 2011 bylo městským soudem vydáno usnesení č. j. 10 A 308/2011 – 28, kterým byla stěžovatelka vyzvána k zaplacení soudního poplatku za podanou žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku. Na druhé straně písemného vyhotovení tohoto usnesení je pak uvedeno jednak „*Poučení účastníků podle ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 5 s. ř. s. ve věci sp. zn. 10 A 308/2011*“ o právu namítat podjatost soudců a dalších soudních osob, jednak „*Výzva a poučení podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. ve věci sp. zn. 10 A 308/2011*“ o možnosti rozhodnout ve věci samé bez jednání spolu s výzvou k vyjádření k tomuto možnému postupu soudu. V tomto poučení je rovněž obsažena informace, že nevyjádří-li se stěžovatelka do dvou týdnů od doručení této výzvy, bude soud mít za to, že souhlas s rozhodnutím věci bez jednání byl dán. Jak vyplývá z připojené doručenky, předmětné usnesení spolu s uvedenými poučeními bylo doručeno právnímu zástupci stěžovatelky, JUDr. Emilu Jančovi, dne 9. 11. 2011.

[26] Tato okolnost sama o sobě není sporná; stěžovatelka nerozporuje, že jí byla tato písemnost doručena. Namítá však, že dle zákona má být výzva dle § 51 odst. 1 s. ř. s. učiněna předsedou senátu, jí však byla doručena výzva nepodepsaná. Na čelní straně předmětné písemnosti (která obsahuje výzvu k zaplacení soudního poplatku) pak dle stěžovatelky absentuje číslování nebo symbol, který by jí upozornil, že i na její druhé straně se nacházejí další výzvy a poučení, a proto si jí stěžovatelka bez své viny nepovšimla a nemohla tak uplatnit své právo na projednání věci.

[27] Této námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Nejprve je třeba konstatovat, že v dané souvislosti není rozhodné, zda byla výzva podepsána nebo nepodepsána; stěžovatelka sama uvádí, že si výzev nepovšimla, je tedy zřejmé, že by si jich nebyla povšimla, ani pokud by byly podepsány předsedou senátu (respektive zapisovatelkou s uvedením jména předsedy senátu „v. r.“. Přitom je zcela běžné, že soudní písemnosti jsou psány oboustranně a při vynaložení minimální míry opatrnosti by si stěžovatelka těchto výzev povšimnout musela. To platí tím spíše za situace, kdy byla stěžovatelka i v řízení před městským soudem zastoupena právním profesionálem – advokátem, který je při výkonu své činnosti povinen jednat svědomitě (§ 16 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii). Vzhledem k těmto okolnostem je liché tvrzení stěžovatelky, že není její vinou, že si výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s. nepovšimla.

[28] Souhlasit pak nelze ani s názorem stěžovatelky, podle níž i za situace, kdy by si bývala byla předmětné výzvy povšimla, bylo by „*problematické takovouto nepodepsanou výzvu považovat za naplnění podmínek ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.*“ Z výzvy, jak byla doručena právnímu zástupci stěžovatelky, je totiž zcela zřejmé, že jde o soudní písemnost, která se vztahuje k dané věci, neboť v nadpise obou výzev je uvedena spisová značka, pod níž byla stěžovatelčina žaloba projednávána. S ohledem na to nemohly ani u stěžovatelky, natož u advokáta, vzniknout pochybnosti o tom, k čemu výzva směřuje a jaké věci se týká. Zákon nestanoví, že výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s. má být učiněna nějakou kvalifikovanou formou, např. usnesením předsedy senátu. Měla-li tedy stěžovatelka zájem využít svého práva na konání ústního jednání ve věci, bylo povinností jejího právního zástupce to soudu na výzvu do 14 dnů (nebo, jak stanoví shora citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, i později až do rozhodnutí věci) sdělit. Stěžovatelka však zůstala zcela nečinná. Ostatně ani v kasační stížnosti nenamítá, že měla zájem na konání jednání ve věci, ale vytýká městskému soudu, že ve věci rozhodl, aniž by se k tomu ona vyjádřila, či kvalifikovaně mlčela.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že výzva dle § 51 odst. 1 s. ř. s., která byla stěžovatelce zaslána městským soudem byla právnímu zástupci stěžovatelky řádně doručena a byla tedy účinná. Stěžovatelka své právo na konání ústního jednání ve věci, ač zastoupena advokátem, nevyužila, ačkoli jí v tom nic nebránilo. I kdyby výzva soudu trpěla formální vadou (absence podpisu předsedy senátu), nemohlo by to mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu ve věci samé. Stěžovatelčina kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není důvodná.

II. b)

Námitka absence materiální stránky deliktu

[30] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou spočívající v tvrzení, že ve správním řízení nebyla prokázána materiální stránka správního deliktu, jehož spáchání je stěžovatelce kladeno za vinu, a že přestože na tento nedostatek stěžovatelka upozornila jak v rámci podaného odvolání, tak ve správní žalobě, ani žalovaný, ani městský soud se s touto její námitkou dostatečně nevypořádaly.

[31] Stěžovatelce je nutno přisvědčit v názoru, že materiální stránka, tedy jinak řečeno společenská škodlivost, je obligatorní součástí skutkové podstaty správního deliktu. Určité protiprávní jednání tedy k tomu, aby mohlo být označeno za správní delikt, musí naplnit jak formální znaky skutkové podstaty, tak dosahovat jisté míry společenské škodlivosti. Rovněž stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, je v této souvislosti případný. Nejvyšší správní soud v něm konstatoval, že „*[k]ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“ K tomu, jak materiální stránku zkoumat v konkrétním případě, uvedl Nejvyšší správní soud v tomtéž

pokračování

rozsudku: „[s]tupěň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly.“

[32] V daném případě byla stěžovatelka uznána vinnou spácháním správního deliktu podle § 4 písm. a) zákona o inspekci, který stanoví, 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 neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů.“ Z citované judikatury tedy vyplývá, že k závěru, že daným jednáním byl spáchán tento správní delikt, nepostačí pouhé naplnění jeho formálních znaků (které je v dané věci nesporné, neboť je přiznává i stěžovatelka), ale je nutno dále zkoumat, zda konkrétní jednání naplňuje i kritérium společenské škodlivosti.

[33] Správní orgán I. stupně se na straně 11 svého rozhodnutí nejprve zabývá osobou stěžovatelky a formou jejího zavinění, když konstatuje, že jde o investora obou staveb, který je zadal, stavbu průběžně řídil a dozoroval a následně dílo od svých dodavatelů převzal, a proto nese za zásahy do lesních porostů a pozemků, k nimž během stavby došlo, objektivní odpovědnost. Dále se správní orgán I. stupně zabývá okolnostmi spáchání správního deliktu a jeho závažností, když konstatuje ekologické a společenské funkce lesa a účely, k nimž ochrana lesa slouží a k jejichž naplnění jsou určena ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a lesního zákona stanovící režim, jemuž pozemky určené k plnění funkcí lesa podléhají a jejichž nedodržení ve formě neoprávněného použití lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa je správním deliktem dle § 4 písm. a) zákona o inspekci. Správní orgán I. stupně poté popisuje, v čem neoprávněný zásah do lesních porostů a pozemků spočíval (odstranění lesního porostu, stržení vegetačního krytu, provedení terénních úprav, dočasné uložení výkopového a demoličního materiálu a realizace vlastní stavby lyžařského vleku a lanové dráhy včetně souvisejících zařízení). K tomu správní orgán I. stupně konstatuje, že smyslem ochrany lesa je mj. i možnost orgánu ochrany přírody stanovit podmínky činností, jež mají na funkci lesů vliv, tak aby došlo k co možná nejmenšímu zásahu, přičemž stěžovatelka svým jednáním orgán ochrany přírody o tuto možnost efektivně připravila, neboť provedla zásah do lesů dříve, než bylo vydáno příslušné rozhodnutí a tedy i dříve, než mohly být příslušné podmínky této její činnosti stanoveny. Zásah, který stěžovatelka provedla, přitom podle správního orgánu I. stupně je zároveň i zásahem, který má potenciál ohrozit či oslabit ekologicko- stabilizační funkci významného krajinného prvku (kterým je v daném případě les ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody přitom nelze rozhodnout o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, neboť to je v tomto řízení neopomenutelným podkladem. Současně správní orgán I. stupně vzal v potaz i dobu, po kterou neoprávněný zásah stěžovatelky do lesních porostů a pozemků trval, když na straně 21 svého rozhodnutí uvádí, že „[j]e vymezena zahájením prací na lesních pozemcích na straně jedné a nabytím právní moci rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa na straně druhé“, přičemž v případě stavby lyžařského vleku Pláně- Skalka šlo o dobu od září 2006 do 24. 11. 2006, tedy o cca 2 měsíce, v případě lanové dráhy pak o dobu od srpna 2006 do 2. 12. 2006, tedy o cca 3 měsíce.

[34] Správní orgán I. stupně se rovněž vyrovnává s argumentací stěžovatelky spočívající v tvrzení, že vzhledem k proběhlému hodnocení vlivu jejích záměrů na životní prostředí (EIA), územnímu i stavebnímu řízení (včetně vydání rozličných správních úkonů týkajících se těchto řízení, jejichž seznam stěžovatelka připojila), stěžovatelce vzniklo legitimní očekávání, že její následné jednání bude příslušnými správními orgány schváleno. Správní orgán I. stupně tuto argumentaci stěžovatelky přesvědčivě vyvrací, když např. na str. 22 konstatuje, že *„[e]xistence územního rozhodnutí není z hlediska závěru o protiprávnosti jednání účastníka řízení podstatná, neboť lesní zákon vyžaduje, aby k momentu zahájení stavby byly pozemky pravomocně odňaty plnění funkcí lesa – v opačném případě není možno ke stavbě a s ní souvisejícím zásahům na lesních pozemcích přistoupit.“* K tomu dále správní orgán I. stupně dodal, že stavba lyžařského vleku Pláně - Skalka byla nakonec vedena v odlišné trase, než k jaké dal orgán státní správy lesů souhlas v rámci územního řízení. Správní orgán I. stupně se neztotožnil ani se argumentací stěžovatelky, podle níž byla dle vydaného stavebního povolení povinna předložit rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa až při kolaudaci stavby lyžařského vleku Pláně - Skalka, respektive zahájení zkušebního provozu lanové dráhy Skalka. Na straně 17 svého rozhodnutí uvádí, že podmínky stanovené ve stavebních povoleních jsou *„[v] tomto ohledu zavádějící...nezbavuje [to] však účastníka řízení (tedy stěžovatelku, pozn. NSS) vlastní odpovědnosti za znalost a dodržování právních předpisů na úseku ochrany lesa.“*

[35] Rovněž žalovaný se s těmito námitkami domnělého legitimního očekávání stěžovatelky vypořádává, byť v menším rozsahu, což je dáno jednak tím, že se ztotožnil s argumentací správního orgánu I. stupně, jednak tím, že stěžovatelka v podaném odvolání uplatnila prakticky stejné námitky jako ve správním řízení předcházejícím původnímu zrušovacímu rozsudku městského soudu, a jež už tedy byly opakovaně vyvráceny. Proto na straně 4 svého rozhodnutí žalovaný uvádí, že není pravdou, že by stavba lyžařského vleku Pláně - Skalka a lanové dráhy Skalka měla přímou spojitost s konáním Mistrovství světa v klasickém lyžování, jež se konalo v Liberci v roce 2009, jednak konstatuje celospolečenský zájem na dodržování právních předpisů (a tedy i kdyby tato stavba součástí pořádání zmiňovaného mistrovství světa byla, nic by to na věci neměnilo). Dále žalovaný ve shodě se správním orgánem I. stupně konstatuje, že charakter souhlasů a stanovisek orgánů státní správy lesů v procesu EIA a územním řízení byl toliko předběžný *„[n]eboť definitivní souhlas a podmínky, na něž je vázán, jsou uděleny až rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesů – až tímto rozhodnutím je odstraněna překážka v podobě zákonného zákazu využití lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů.“* Legitimní očekávání stěžovatelky, že může započít s realizací stavby bez ohledu na rozhodnutí o odnětí dotčených pozemků plnění funkcí lesů, bylo rovněž vyloučeno i dalšími dokumenty založenými ve správním spise, zejména stanoviskem příslušného správního orgánu na úseku ochrany lesa ve stavebním řízení (stanovisko Magistrátu města Liberec, odbor životního prostředí ze dne 26. 9. 2006, č. j. MML/ZP/Pi/162170/06-SZ 162170/06, tatáž podmínka je i ve stanovisku stejného orgánu ze dne 5. 9. 2009, č. j. MML/ZP/Pi/145501/06-SZ 145501/06), kde bylo výslovně uvedeno: *„Vzhledem k tomu, že jsou výše uvedenou akcí dotčeny lesní pozemky a tím i zájmy chráněné lesním zákonem, nelze stavební povolení vydat před nabytím právní moci rozhodnutí o vynětí dotčených částí pozemků z PUPFL“.* To, že je pro vydání stavebního povolení, a tím spíše i pro samotné

pokračování

započetí stavebních prací, nezbytné rozhodnutí o odnětí plnění funkcí lesa, si byla vědoma i stěžovatelka, protože žádost o vydání tohoto rozhodnutí o odnětí podala ještě před podáním samotné žádosti o stavební povolení.

[36] Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí dále uvádí, že důvodná není ani námitka stěžovatelky, podle níž ačkoliv byla stavební činnost na předmětném území pod soustavnou kontrolou České inspekce životního prostředí, nikdo stěžovatelku neupozornil, že postupuje v rozporu se zákonem. Dle žalovaného se dozorová činnost správního orgánu I. stupně zaměřovala na zjišťování stavu věci a osob odpovědných za realizaci konkrétních staveb; stěžovatelka pak byla o zjištěních správního orgánu I. stupně informována bezprostředně poté. O tom, že postupuje v rozporu se zákonem, byla stěžovatelka rovněž vyrozuměna sdělením pracovníka orgánu státní správy lesů, jež je zaznamenáno v protokolu vyhotoveném Magistrátem města Liberce, ze dne 17. 10. 2006, č. j. 188878/06-158322/06/3.

[37] Stejný závěr je pak obsažen i v napadeném rozsudku městského soudu, který se problematikou dokazování materiální stránky předmětného správního deliktu podrobně zabývá na stranách 8 – 10. Městský soud zde dochází k závěru, že se správní orgány obou stupňů námitkami stěžovatelky řádně zabývaly a vyvrátily je; z toho důvodu se i městský soud s odůvodněním stanoviska, ke kterému správní orgány dospěly, ztotožňuje.

[38] Z provedené rekapitulace závěrů správního orgánu I. stupně, žalovaného i městského soudu je zřejmé, že všechny tyto orgány se problematikou naplnění materiální stránky správního deliktu, jehož spácháním byla stěžovatelka uznána vinnou, zabývaly, a to vyčerpávajícím způsobem, který ob stojí i ve světle stěžovatelkou citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Při hodnocení naplnění materiální stránky předmětného správního deliktu bylo přihlédnuto v rámci možností k osobě stěžovatelky, způsobu spáchání tohoto správního deliktu, jeho následkům, okolnostem i formě a míře zavinění. Podmínku stanovenou ve stavebních povoleních lyžařského vleku Pláně- Skalka a lanové dráhy Skalka, podle níž byla stěžovatelka povinna předložit rozhodnutí o odnětí dotčených lesních pozemků plnění funkcí lesa až při kolaudaci, respektive zahájení zkušebního provozu, pak podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládat tak, že by znamenala udělenou výjimku z kogentních ustanovení lesního zákona, jak činí stěžovatelka. Takový výklad je zjevně účelový, neboť stavební úřad není oprávněn udělovat výjimku z režimu ochrany lesů a ani tak neučinil. K tomu dále přistupuje i ta skutečnost, že stěžovatelka byla v souhlasech s vydáním územního rozhodnutí a stanoviscích ve stavebním řízení opakovaně upozorněna orgány státní správy lesů na svou povinnost neužívat lesní půdu k jiným účelům než plnění funkcí lesa před jejich pravomocným odnětím plnění funkcí lesa. Ve správním řízení bylo řádně přihlédnuto i ke skutečnosti, že část lesního průseku v trase lyžařského vleku Pláně- Skalka byla provedena třetí osobou (konkrétně Lesy České republiky, s. p. po kalamitě) a tento zásah není stěžovatelce kladen za vinu. Fakt, že část lesního pozemku při horní stanici budované lanové dráhy byla dočasně odňata plnění funkcí lesa již rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 12. 5. 2003, č. j. KULK 4178/2003 OLH, je skutečností, protože však jde o rozlohou zanedbatelný lesní pozemek, neměla tato skutečnost na vyvození

odpovědnosti stěžovatelky za předmětný správní delikt žádný vliv. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitka stěžovatelky týkající se nedostatečného hodnocení této otázky není důvodná.

[39] S názorem správních orgánů o společenské škodlivosti postupu stěžovatelky se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dále k tomu doplňuje, že v projednávaném případě stavební úřad postupoval zjevně zcela nestandardně ve snaze vyjít všemožně vstříc zájmům stěžovatelky, a to bez ohledu na požadavky vyplývající z právních předpisů. Pravomocné rozhodnutí o odnětí plnění funkcí lesa totiž musí být jedním z podkladů, bez nichž nelze záměr umístěný na pozemcích určených k plnění funkcí lesa povolit ve stavebním řízení. To jednoznačně vyplývá z § 16 odst. 3 lesního zákona, jenž zní: *„Jestliže k dalšímu využití lesních pozemků odňatých plnění funkcí lesa nebo lesních pozemků, jejichž plnění funkcí lesa je omezeno, je třeba stavební povolení nebo jiné rozhodnutí podle zvláštních předpisů, nesmí být započato s jejich odlesňováním dříve, než toto rozhodnutí nabude právní moci.“* Komentářová literatura (Drobník, Jaroslav, Dvořák, Petr: Lesní zákon. Komentář, Praha, Wolters Kluwer 2010) k tomu uvádí následující: *„Ochranu lesních porostů na lesních pozemcích dotčených odnětím nebo omezením ve využití v případech, kdy na vydané rozhodnutí o odnětí nebo o omezení navazuje stavební povolení nebo jiné rozhodnutí podle zvláštních předpisů, řeší ustanovení § 16 odst. 3 lesního zákona. Za účelem zachování lesních porostů na dotčených pozemcích co nejdéle, je možno započít s odlesněním až po nabytí právní moci uvedených rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Z uvedených ustanovení lesního zákona je jednoznačně patrné, že rozhodnutí o odnětí musí být vydáno a nabytí právní moci před vydáním stavebního povolení.“* Z citovaného ustanovení lesního zákona tedy jednoznačně plyne, že stěžovatelka byla povinna obstarat si pravomocné rozhodnutí o odnětí plnění funkcí lesa ještě před podáním žádosti o stavební povolení. Pokud se tak nestalo a stavební úřad tento nedostatek žádosti nesprávně „přehlédl“ (i když právě stěžovatelkou citovaná podmínka uvedená ve stavebním povolení svědčí o tom, že stavební úřad si byl nutnosti odnětí plnění funkcí lesa vědom, podobně jako stěžovatelka však spoléhal na to, že toto rozhodnutí bude vydáno dodatečně), nemění to nic na tom, že stěžovatelka byla povinna se zahájením prací na pozemcích určených k plnění funkce lesa vyčkat na nabytí právní moci rozhodnutí o jejich odnětí plnění funkcí lesa. Společenská škodlivost jednání stěžovatelky není vyloučena ani tím, že šlo dle jejího tvrzení o přípravu důležité sportovní akce (Mistrovství světa v klasickém lyžování). Pokud by příprava takovýchto akcí prosazovaných regionální politickou reprezentací měla být důvodem pro vyloučení odpovědnosti za deliktní jednání, respektive pro rezignaci na dodržování právních předpisů, pak by to znamenalo zjevné porušení ústavně zaručené rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud se s takovouto rezignací na princip, že všichni musí dodržovat zákony, nemůže ztotožnit.

II. c)

Námitka absence poškození nebo ohrožení životního prostředí

[40] Další stěžovatelčina námitka se soustředila na problematiku neprokázání následku správního deliktu. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti připomíná, že předcházejícím rozsudkem městského soudu v Praze bylo dřívější rozhodnutí žalovaného zrušeno z toho

pokračování

důvodu, že ve správním řízení nebyla věnována dostatečná pozornost hodnocení následků předmětného správního deliktu. Stěžovatelka má za to, že tato vada nebyla zhojena ani v dalším řízení, v němž správní orgán I. stupně vtělil své úvahy týkající se následku předmětného správního deliktu do dokumentu „*Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill a.s. (případ sp. zn. 0635631)*“, a podstatnou část zde zachycených úvah poté použil ve svém rozhodnutí. Podle stěžovatelky následek, který je znakem objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu dle § 4 zákona o inspekci, musí být předmětem dokazování správního orgánu, což se dle jejího názoru v dané věci nestalo, neboť správní řízení o žádný nový důkaz doplněno nebylo. Městský soud se v napadeném rozsudku podle stěžovatelky vyjádřil tak, že konkrétní následek v podobě ohrožení životního prostředí ani prokázat není možné, pak však dle jejího názoru ani nemůže jít o správní delikt. Senát městského soudu rozhodující ve věci pak dle stěžovatelčina mínění nerespektoval právní názor vyjádřený jiným senátem městského soudu, který v této věci vydal dřívejší zrušovací rozhodnutí.

[41] Při řešení této stěžovatelčiny námitky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjít z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007 – 141, č. 1727/2008 Sb. NSS, jehož se ostatně stěžovatelka ve své kasační stížnosti opakovaně dovolává. V tomto usnesení rozšířený senát mj. uvedl, že následkem správního deliktu se rozumí „*porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu*“. Proto následek jako znak objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu je předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.

[42] Na základě citované definice lze tedy prostřednictvím kriteria účinku na objekt deliktu konstruovat dva typy správních deliktů- ohrožovací, u nichž k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení objektu, a poškozovací, u nichž naopak pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu; na objektu tedy musí nastat působením deliktního jednání pachatele změna záležející v jeho úbytku či ve zhoršení jeho stavu. Toto dělení má svůj význam právě pro problematiku dokazování, neboť u obou typů správních deliktů je ve světle uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutné provádět dokazování, zda nastal jejich následek, ovšem dokazování následku u poškozovacího správního deliktu bude jiné než dokazování následku u správního deliktu ohrožovacího.

[43] K dokazování následku správního deliktu dále rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl: „*[Z]ákon za tento následek výslovně považuje ‚ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích‘. Nad výslovný požadavek zákona se tu nelze povznést. Proto není možné automaticky považovat určité jednání samo o sobě za správní delikt bez dalšího. Je třeba tedy důkazu o tom, že vznikl následek (ohrožení, poškození), který zákon sankcionuje. Z toho pak přirozeně plyne, že správní orgán v řízení o správním deliktu následek jako znak objektivní stránky deliktu musí také řádně prokázat, jednak proto, aby odpověděl na otázku, zda se vůbec o delikt jedná, jednak proto, aby mohl posoudit druh, výměru, případně způsob výkonu ukládané sankce. Soud je pak povinen k řádné žalobní námitce se zabývat tím, zda správní orgán také v naznačeném směru provedl dokazování; pouze ze samotného, byť prokazaného jednání subjektu nelze ještě usoudit na spáchání deliktu.*“

[44] Ve svém předchozím zrušovacím rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 6 Ca 161/2007 – 57, uvedl městský soud, že shledává nedostatečnou argumentaci správních orgánů týkající se následků předmětného správního deliktu, podle níž „[ž]alobce (stěžovatelka, pozn. NSS) po několik měsíců používal lesní pozemky k jiným účelům, působil ekologickou újmu z důvodu absence rozhodnutí orgánů státní správy lesů o odnětí pozemků plnění funkcí lesa, kterou v té době nijak nekompensoval a realizací stavby před vydáním tohoto rozhodnutí odebral příslušnému správnímu orgánu možnost stanovit konkrétní podmínky pro provedení stavby“, protože správní orgán neprovedl „hodnocení týkající se následků protiprávního jednání žalobce.“ Je tedy zřejmé, že podle právního názoru městského soudu byly správní orgány zavázány provést na základě dosažených skutkových zjištění prokazujících protiprávní jednání stěžovatelky vyhodnocení ohrožení životního prostředí v lesích, tedy ohrožení objektu dotčeného správního deliktu.

[45] Stěžovatelka se však mylí, pokud se domnívá, že takový úkon musely správní orgány provést výlučně jen doplněním dokazování. K tomu by byly povinny přistoupit teprve v situaci, kdy by na základě dosud provedeného dokazování nemohly vyhovět závaznému právnímu názoru městského soudu a provést hodnocení týkající se následků předmětného deliktu. Jak plyne ze správního spisu, skutková zjištění, ke kterým správní orgány dospěly na základě již dříve provedených důkazů, byla dostatečná k závěru, že se stěžovatelka dopustila protiprávního jednání (tedy použití lesních pozemků k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa dříve než bylo pravomocně rozhodnuto o jejich odnětí plnění funkcí lesa) i v čem toto jednání spočívalo (odstranění lesního porostu, stržení vegetačního krytu, provedení terénních úprav, umístění stavby) a zda bylo zaviněné. Správní orgány tedy přistoupily k provedení hodnocení následků deliktního jednání stěžovatelky na základě dosavadních výsledků dokazování. Sám tento úkon je, jak správně uvádí městský soud ve svém napadeném rozsudku, otázkou odborného hodnocení skutkových zjištění. Ostatně, ani stěžovatelka samotná skutková zjištění správních orgánů nerozporuje.

[46] Správní orgán I. stupně tedy nepochybil, když do správního spisu založil dokument „Ohrožení životního prostředí v lesích protiprávním jednáním společnosti Snowhill, a. s. (případ sp. zn. 0635631)“, který ovšem není „blíže neurčeným dobrozdáním blíže neurčených osob“, jak uvádí stěžovatelka, ale právě oním odborným hodnocením problematiky ohrožení životního prostředí jednáním stěžovatelky, provedeným úředními osobami správního orgánu I. stupně. Tyto osoby jsou pod dokumentem podepsány s dodatkem „za ČIŽP“, nemůže zde tedy být žádných pochybností o tom, kdo je autorem tohoto dokumentu. Městský soud v napadeném rozsudku rovněž správně dovodil, že tím, že stěžovatelka byla s obsahem tohoto dokumentu seznámena ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, došlo k naplnění jejich procesních práv a nikoli k jejich dotčení. Ani Nejvyšší správní soud v tomto postupu nespátřuje žádné pochybení. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že tento dokument neodpovídá metodickému pokynu č. 8/2013, neboť ten se na danou věc ani nevztahuje, když jeho předmětem je postup České inspekce životního prostředí při vyčíslování škod způsobených na funkcích lesa. Jde tedy z povahy věci o situace, kdy skutečně došlo k reálnému, měřitelnému poškození lesů. To znamená, že postupů stanovených metodickým pokynem lze užít v případě poškozovacích správních deliktů, nikoli správních deliktů ohrožovacích; u nich je použití metodického pokynu

pokračování

č. 8/2003 pojmově vyloučeno. Stěžovatelka však byla postižena právě za delikt spočívající v ohrožení životního prostředí v lesích, nikoli za jeho skutečné poškození.

[47] Pokud stěžovatelka namítá, že městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „ohrožení životního prostředí nelze prokázat“, Nejvyšší správní soud musí tuto námitku odmítnout. Městský soud pouze konstatoval, že není možné získat přímý důkaz ohrožení životního prostředí, a to vzhledem k rozdílu mezi termíny „ohrožení“ a „poškození“ životního prostředí. Právě tato úvaha stojí za požadavkem dostatečného odborného hodnocení skutkových zjištění, který vznesl městský soud ve svém předchozím zrušujícím rozsudku; městský soud se tedy od právního názoru jím vyjádřeného v předchozím zrušovacím rozsudku neodchýlil, jak se domnívá stěžovatelka. Setrvává-li stěžovatelka i přes několikeré poučení o rozdílu mezi ohrožovacím a poškozovacím správním deliktem na svém požadavku předložení přímého důkazu ohrožení životního prostředí, jde jen o účelové opakování již vyvrácených námitek.

[48] Skutkovým zjištěním a úvahám žalovaného ohledně ohrožení životního prostředí v důsledku jednání stěžovatelky nelze nic vytknout. Je zřejmé a logické, že škodlivé následky v podobě trvalé nezákonné likvidace lesa na pozemcích o nezanedbatelné výměře v oblasti cenné z hlediska ochrany životního prostředí (přírodní park) by v důsledku jednání stěžovatelky v rozhodném období září až listopad 2006 nepochybně vznikly, pokud by nenastala nejistá skutečnost, kterou stěžovatelka neměla ve své moci, tj. vydání příslušných rozhodnutí správních orgánů na úseku ochrany lesa o *ex post* odnětí předmětných pozemků plnění funkcí lesa. Samotná skutková zjištění správních orgánů vyplývající z provedených důkazů (tj. odstranění porostu lesních dřevin, křovinného bylinného patra, které vytvářejí samu podstatu lesa, dále narušení půdního krytu a realizovaná stavební činnost, s tím spojená eroze apod.) stěžovatelka nijak nenapadla. Podstata jejích námitek spočívá zjevně v jejím názoru, že následné vydání rozhodnutí o odnětí pozemků, tedy odpadnutím faktické újmy na životním prostředí v podobě neoprávněné likvidace lesa, má za následek zánik odpovědnosti stěžovatelky za delikt. Tak by tomu ovšem bylo pouze v případě, že by se jednalo o delikt poškozovací, a nikoli o delikt ohrožovací, z něhož je právě stěžovatelka viněna. V době realizace deliktního jednání stěžovatelky nebylo jisté, zda takové rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkce lesa bude vydáno, respektive v jaké podobě (rozsah, podmínky apod.). Pokud by Nejvyšší správní soud přijal názor stěžovatelky, že k postihu za delikt nepostačuje potencialita vzniku škody na životním prostředí, pak by postrádala konstrukce deliktu dle § 4 písm. a) zákona o inspekci jakýkoli smysl.

[49] Ke „znaleckému posudku“ Ing. Michaela Barchánka, který stěžovatelka připojila ke své kasační stížnosti a jímž se snaží podpořit své závěry, že jejím protiprávním jednáním k ohrožení životního prostředí v lesích nedošlo, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Především je nutno konstatovat, že se vůbec nejedná o znalecký posudek ve smyslu § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. Jeho předmětem totiž není posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí. Ze zadání úkolu, jež je popsáno v první části tohoto „posudku“, plyne, že stěžovatelka si objednala zpracování posudku, který „*vysvětlí termín ‚ohrožení životního prostředí‘ užívaný v legislativě ochrany životního prostředí užívaný v legislativě ochrany životního prostředí a to v souvislosti se*

soudním sporem, který vede naše společnost (tj. stěžovatelka, pozn. NSS) s Ministerstvem životního prostředí ve věci uložení pokuty za údajné ohrožení ŽP výstavbou lyžařského vleku a lanovky v oblasti Ještědu v roce 2006“. K tomu je nutno konstatovat, že znalecký posudek svému zadání dostal. Ing. Barchánek nejprve značně tendenčním způsobem rekapituluje jednání, které je stěžovatelce kladeno za vinu (včetně toho, že stěžovatelka byla od počátku dohodnuta se správními orgány na úseku ochrany lesa na odnětí předmětných pozemků plnění funkce lesa, což však postrádá oporu ve spisech), posléze provádí výklad pojmu ohrožení životního prostředí v jednotlivých právních předpisech. Závěrem Ing. Barchánek dospívá k názoru, že ohrožení životního prostředí by mělo být spojeno „s konkrétní negativní činností, kterou lze popsat, dokumentovat, prokázat, a která vyvolává z materiálního hlediska skutečnou společenskou škodlivost“. Ing. Barchánek uvedl, že ohrožení životního prostředí nemůže být „naplněno pouze tím, že jako subjekt nevlastním platný dokument zákonem vyžadovaný“. Stěžovatelka neměla být postižena podle § 4 písm. a) zákona o inspekci, ale podle § 54 odst. 1 písm. a) nebo b) lesního zákona. Z obsahu dokumentu Ing. Barchánka tedy vyplývá, že se nezabývá posouzením konkrétních skutečností, k němuž by byly nezbytné odborné znalosti, kterými soud nedisponuje. Naopak Ing. Barchánek se věnuje pouze abstraktnímu výkladu právních předpisů. Znalecký posudek ovšem může sloužit jen k hodnocení otázek skutkových a nikoli právních (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77, č. 1946/2009 Sb. NSS). V daném případě by tak znalec mohl hodnotit míru a způsob odstranění lesního porostu, stržení vegetačního krytu, terénních úprav či provádění stavby, nebo vliv, jaký měly či mohly mít tyto zásahy na les atd. Tomu se však předložený „znalecký posudek“ vůbec nevěnuje. Naopak, Ing. Michael Barchánek v posudku jednoznačně konstatuje, že „nebyl ustanoven k posuzování sporů v ochraně lesa“, a proto se nemůže k závěrům České inspekce životního prostředí, jež v daném případě shledala ohrožení životního prostředí v lesích, vyjadřovat. „Znalecký posudek“ tak ani věcně nepřináší do případu žádné nové skutečnosti. Věcně mu lze vytknout zejména, že ignoruje to, že správní orgány stěžovatelce nekladly za vinu pouze to, že nevlastnila dokument zákonem vyžadovaný, nýbrž to, že bez povolení odstranila porosty a prováděla terénní úpravy a stavební práce, a tím poškodila nebo ohrozila životní prostředí. Z „posudku“ ostatně vyplývá, že Ing. Barchánek vůbec neměl rozhodnutí správních orgánů k dispozici.

[50] Odmítnout je nutno i závěr, který na podkladě znaleckého posudku učinila stěžovatelka ohledně věcné nepřislušnosti České inspekce životního prostředí k projednání jejího deliktu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla uznána vinnou spácháním správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o inspekci, jež zní: „[I]nspekce 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 neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů,“ není možné s ohledem na výsledky provedení dokazování (tj. především skutečnost, že stěžovatelka nesporně užila lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, což ostatně sama přiznává) tvrdit, že by Česká inspekce životního prostředí k vyvození zodpovědnosti za tento správní delikt příslušná nebyla. Podle § 2 zákona o inspekci Česká inspekce životního prostředí dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právnickými a fyzickými osobami. Působnost inspekce je tedy dána tehdy, pokud se jedná o povinnosti týkající se lesů jako složky životního prostředí. Naopak jiné aspekty právních

pokračování

předpisů týkajících se lesů do působnosti inspekce nepatří (např. povinnosti týkající se výlučně hospodářských aspektů nakládání s lesy). V daném případě postupem stěžovatelky byly porušeny právní předpisy týkající se funkcí lesů jako složky životního prostředí, proto byla dána působnost správního orgánu I. stupně k rozhodnutí o deliktu stěžovatelky. Na tom nic nemění ani to, že předmětné jednání stěžovatelky mohlo být případně postiženo i jiným orgánem podle jiného předpisu.

[51] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že správní orgány řádným způsobem vyhodnotily problematiku ohrožení životního prostředí v lesích způsobeného protiprávní činností stěžovatelky a správně dovodily na základě provedeného dokazování naplnění všech zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu, jehož spácháním byla stěžovatelka uznána vinnou. Správní orgány se rovněž nedopustily toho, že by nerespektovaly závazný právní názor vyslovený městským soudem v předchozím zrušovacím rozsudku. Ani námitka stěžovatelky, podle níž nebyl ve správním řízení prokázán škodlivý následek tohoto jejího jednání, není důvodná.

II. d)

Námitka nepřiměřenosti výše pokuty

[52] Závěrečná kasační námitka uplatněná stěžovatelkou se týká výše uložené sankce, tedy pokuty ve výši 800.000 Kč. Stěžovatelka poukazuje na § 5 odst. 1 zákona o inspekci, v němž jsou stanovena kritéria, k nimž se při ukládání pokuty přihlíží, a má za to, že k některým z nich nebylo přihlédnuto vůbec a jiná byla hodnocena chybně. Výši uložené pokuty považuje za nepřiměřenou a likvidační, což ilustruje na případech podle jejího názoru závažnějších správních deliktů, za něž zákon stanoví nižší pokuty. Za absurdní pak stěžovatelka považuje, aby byla trestána za to, že se zapojila do příprav sportovní akce celoevropského významu.

[53] Podle § 5 odst. 1 zákona o inspekci, „[p]ři určení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání.“

[54] Stěžovatelka v této části své kasační stížnosti opakuje své námitky, které již vznesla v řízení před městským soudem. Jelikož městský soud stěžovatelčiny námitky tvrdící, že závažnost jejího správního deliktu byla minimální, že způsobu jeho spáchání nebylo přihlédnuto vůbec, doba trvání způsobeného ohrožení životního prostředí je nízká a pohybuje se v řádu dnů či týdnů a následek jejího deliktu nebyl definován ani kvantifikován, vypořádal řádně, přezkoumatelně a vyčerpávajícím způsobem, odkazuje Nejvyšší správní soud v této části na jeho rozsudek, neboť by mu jinak nezbylo, než jeho závěry opakovat, když se s nimi ztotožňuje.

[55] Pokud jde o srovnání jiných správních deliktů, které jsou podle stěžovatelčina názoru závažnější, za něž však příslušné zákony stanoví nižší tresty, konstatuje Nejvyšší správní soud, že takové srovnání je *prima facie* zavádějící a není jej tedy možné použít. Už samotný předpoklad, který stěžovatelka uvádí, že totiž jí vybrané správní delikty jsou závažnější, než správní delikt, jehož se ona dopustila, je čistě spekulativní; stěžovatelka

nijak toto své tvrzení nedokládá. Podstatné však je, že rozhodnutí o uložení konkrétní sankce a o její výměře v určitém případě je založeno na komplexním posouzení charakteru správního deliktu (v tomto případě na kritériích uvedených v § 5 odst. 1 zákona o inspekci), nikoli na pouhé mechanické aplikaci příslušného zákonného ustanovení. Z toho vyplývá, že není možné bez dalšího porovnávat výši uložené pokuty za jeden konkrétní správní delikt, aniž by bylo přihlédnuto ke všem rozhodným skutečnostem daného případu, na jejichž základě byla pokuta uložena. Tím spíše pak jistě není možné porovnávat výši uložených pokut za odlišné správní delikty upravené odlišnými zákony, jak činí stěžovatelka.

[56] Nejvyšší správní soud v tomto případě shledal, že při ukládání pokuty bylo správními orgány řádně přihlédnuto ke všem kritériím uvedeným v § 5 odst. 1 zákona o inspekci, přičemž závažnost spáchaného správního deliktu byla hodnocena jako vysoká, při zohlednění způsobu jeho spáchání přihlédly správní orgány i k polehčujícím okolnostem na straně stěžovatelky, například k tomu, že se v určitých ohledech snažila o ekologicky šetrný postup, délka způsobeného ohrožení nepřesáhla rámec několika měsíců a, jak už bylo uvedeno, zabývaly se rovněž i otázkou způsobeného následku spočívajícího v ohrožení životního prostředí v lesích. Tato zjištění však neznamenají, že by stěžovatelka neměla být za spáchaný správní delikt postižena vůbec. Jak ostatně konstatoval i městský soud, na straně stěžovatelky byly shledány i četné přitěžující okolnosti (úmyslné spáchání správního deliktu, rozsáhlá plocha tímto deliktem zasažená, výrazně nepříznivý společenský rozměr spáchaného správního deliktu, který je obecně známý, mj. i ze závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 11. 6. 2008, sp. zn. 985/2007/VOP/JPL, dostupného na www.ochrance.cz).

[57] Za daných okolností byla správními orgány zvolena jako sankce pokuta dosahující 16% horní hranice zákonné sazby, která činí 5.000.000 Kč, což ani podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze hodnotit jako nepřiměřené, ani likvidační. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, je správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt „*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.*“ Podle tohoto rozhodnutí se při zjišťování osobních a majetkových poměrů vychází z údajů doložených samotným účastníkem správního řízení, případně z okolností, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, a není-li to možné, je správní orgán oprávněn je stanovit odhadem.

[58] V daném případě sama stěžovatelka ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby v řízení před městským soudem uvedla, že její mzdové náklady činí 3.000.000 Kč měsíčně, její měsíční náklady na pohonné hmoty a zálohy na platby za elektrickou energii činí další 2.000.000 Kč; její základní kapitál dle zápisu v obchodním rejstříku činí 25.700.000 Kč. Z těchto údajů je zřejmé, že uložená pokuta ve výši 800.000 Kč je pro stěžovatelku jistě citelná, nikoli však likvidační. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani tato námitka není důvodná.

pokračování

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[59] Vzhledem k tomu, že všechny námitky byly shledány nedůvodnými, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační stížnost je nedůvodná a proto ji musí podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

[60] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, stěžovatelka pak úspěch ve věci neměla. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. listopadu 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu