



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Pavla Molka a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Městské lesy Hradec Králové, a.s.**, se sídlem Přemyslova 219/7, Hradec Králové, zast. Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem se sídlem Velké náměstí 148/11, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2013, čj. 1797/550/13-Hr 75786/ENV/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2015, čj. 11 A 8/2014 - 34,

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. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[1] Ze zápisu ze šetření České inspekce životního prostředí (dále jen „Inspekce“) ze dne 16. 4. 2013 vyplývá, že na lesním pozemku p. č. 568/1 v k. ú. Běleč nad Orlicí byla historicky vytvořena terénní deprese, jejíž hloubka v porovnání s okolním terénem místy dosahovala až dvou metrů. V nejhlubších částech se stabilně vyskytovaly mělké tůně bez odtoku vody. Tato lesní lokalita byla dlouhodobě ponechána samovolné sukcesi, díky které se zde rozvinulo rostlinné společenstvo různověkých řídce až solitérně rostoucích stromů, které byly v blízkosti tůní doplněny křovinatým porostem, zejména

vrbami. Ze zvláště chráněných živočichů byl v lokalitě opakovaně pozorován čolek velký a čolek horský. Zjištěna byla i přítomnost dalších zvláště chráněných živočichů – skokana skřehotavého, čolka obecného, ještěrky obecné, ještěrky živorodé a ropuchy obecné. Inspekce zjistila, že tato terénní deprese byla z větší části zavezena zeminou. Zemina byla navážena a rovnána těžkou technikou tak, aby její povrch plynule navazoval na okolní terén. Navážkou byly výrazně zasaženy nejen břehy tůní, ale i samotné tůně.

[2] Dne 19. 4. 2013 Inspekce provedla u stěžovatele kontrolu dodržení zákonnosti při navážení zeminy na uvedený pozemek. Zjistila, že vlastníkem pozemku je Statutární město Hradec Králové a že stěžovatelovo právo hospodařit na pozemku je založeno nájemní smlouvou. Ředitel stěžovatele uvedl, že zavezení lokality provedl stěžovatel, a to v rámci likvidace následků větrné kalamity z července 2012 a sněhové kalamity z března 2013. V jejich důsledku mělo dojít k pádu velké části stromového patra a k odclonění dna zmíněné terénní deprese, na kterém se odhalily staré odpady, zejména kusy betonu, z doby před založením stěžovatele. Odhadl, že stěžovatel na pozemek navezl cca 1 000 m³ zeminy. Cílovým stavem v lokalitě má podle něj být lesní louka s jezírkem v jihovýchodním rohu pozemku vhodná mj. k rekreaci návštěvníků lesa. Ředitel stěžovatele dále uvedl, že navezená zemina pochází částečně ze stavební lokality u královéhradecké hvězdárny (spodní patro navážky) a zbytek tvoří písčito-jílová složka ze skrývky z písničku Marokánka (svrchní patro navážky). Tato vrstva má být oseta travinami a v západním rohu má být zachován, resp. obnoven lesní porost.

[3] Stěžovatel v průběhu správního řízení předložil Inspekci posudek Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti ze dne 19. 8. 2013, podle něhož měl odebraný vzorek půdy z pozemku mírně alkalickou reakci. Dále je v něm uvedeno, že *„takto vysoké pH je v lesních půdách naprosto ojedinělé a z hlediska pěstování lesa je to již mimo optimum v podstatě všech domácích lesních dřevin. Přesto existují druhy lesních dřevin, které mírně alkalickou půdu tolerují“*. V závěru posudku je konstatováno, že půda použitá k zavezení obsahuje dostatek důležitých živin v přístupné formě, s výjimkou fosforu. Dřeviny jako bříza, borovice, osika, akát a dub zimní vyskytující se dle lesního hospodářského plánu na daném pozemku jsou podle posudku schopné na takové půdě růst.

[4] Dne 26. 9. 2013 Inspekce rozhodnutím čj. ČIŽP/45/OOL/SR01/1306056.011/13/KMB udělila stěžovateli pokutu ve výši 120 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že v období od poloviny března 2013 do poloviny dubna 2013 použil lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa na lesním pozemku p. č. 568/1 v k. ú. Běleč nad Orlicí. Na tomto pozemku měl stěžovatel nezákonně uložit cca 1 000 m³ zeminy a provést terénní úpravy, aniž by měl k takové činnosti příslušné povolení orgánu státní správy lesů. Tímto jednáním měl porušit § 13 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Podle Inspekce se svým jednáním dopustil správního deliktu podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o Inspekci“).

[5] Stěžovatel napadl rozhodnutí Inspekce odvoláním, v němž namítl, že odstraňoval následky kalamity a vytvářel lesní louku a malé jezírko, což musí být považováno za naplnění účelu plnění funkce lesa. Nejednalo se tedy o porušení § 13 lesního zákona,

pokračování

neboť odstranění následků kalamit a další provedené úpravy předcházející vzniku lesní louky spadají pod mimoprodukční funkci lesa a jsou zcela v souladu s požadavky na plnění jeho rekreační funkce. Stěžovatel zdůraznil, že se jedná o příměstský les, u něhož je upřednostnění rekreační funkce před hospodářskou logické a žádoucí.

[6] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013, čj. 1797/550/13-Hr 75786/ENV/13, snížil udělenou pokutu na 60 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí Inspekce potvrdil. Úvodem svého posouzení uvedl, že les na dotčeném pozemku patří do kategorie příměstských a dalších lesů se zvýšenou rekreační funkcí ve smyslu § 8 odst. 2 písm. c) lesního zákona; u tohoto druhu lesa je akcentována jeho rekreační funkce, aniž by však byly zcela potlačeny funkce další. Žalovaný konstatoval, že dotčený pozemek byl postižen větrnou a sněhovou kalamitou. Stěžovatel měl podle § 32 odst. 2 lesního zákona poškozený porost vytěžit, což splnil. Také měl po odstranění následků kalamity zahájit obnovu lesního porostu tam, kde jej lesní hospodářský plán předpokládá. Tomu bránil stav terénu (v minulosti navezené kusy betonu), který bylo nutno nejprve upravit. Stěžovatel však nepřistoupil k odvozu materiálu, nýbrž zarovnal terén zavázkou zeminy o výšce 0,5 až 2 metry na plochu o rozloze cca 0,5 ha. Tím, vzhledem k dlouhodobému předpokládanému sesedání zemin, oddálil možný termín zahájení zalesňování. Stěžovatel tak výrazným způsobem změnil charakter dotčeného pozemku, neboť z terénní deprese vytvořil rovinatou louku, původní kyselou lesní půdu překryl vysokou vrstvou půdy mírně alkalické, v důsledku čehož změnil vodní režim na pozemku a oddálil možnost jeho zalesnění o několik dalších let. Žalovaný tak přisvědčil Inspekci, že provedený zásah vybočil z rámce běžného hospodaření. Proto se na něj nevztahuje vynětí ze zákazu uvedeného v § 20 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 20 odst. 4 lesního zákona. Hospodaření v lese nelze zcela omezit pouze na podporu jeho rekreační funkce, neboť to by *ad absurdum* znamenalo, že v zájmu návštěvníků lze z lesa postupně vybudovat lesopark nebo postavit v něm ubytovací zařízení. Masivní navázkou zeminy provedenou stěžovatelem není možné považovat za povolenou terénní úpravu. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatel navázkou výkopové zeminy v relativně vysoké vrstvě zakryl původní lesní půdu, čímž zasáhl do ekologicko-stabilizační, půdoochranné a vodohospodářské funkce lesa a oddálil možné zalesnění. Tím došlo k faktickému omezení využití pozemků pro plnění funkce lesa, a proto je naplněn i požadavek neoprávněnosti ve skutkové podstatě podle § 4 písm. a) zákona o Inspekci. O udělení výjimky podle § 13 odst. 1 lesního zákona stěžovatel požádal až dne 13. 5. 2013, tj. po provedení zásahu. Neutěšený vzhled lokality byl vzat v potaz, ale stěžovatel měl i jinou možnost, jak se s ním vypořádat. K výši sankce žalovaný uvedl, že neoprávněným zásahem došlo pouze k omezení, nikoli odnětí funkce lesa. Pozemek může být znovu zalesněn, což dokládá posudek ze dne 19. 8. 2013. Navíc byla délka trvání protiprávního stavu relativně krátká – zemina byla navážena od poloviny března do poloviny dubna a dne 14. 6. 2013 nabyla právní moci výjimka ze zákazu využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům. Proto žalovaný snížil výši pokuty na polovinu.

II. Řízení před městským soudem

[7] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že postupoval zcela v souladu

s lesním zákonem. Ten vedle produkčního přínosu lesů upravuje i jejich mimoprodukční přínos, kam spadá i jejich rekreační funkce. S ní bylo jednání stěžovatele zcela v souladu, a to také proto, že se jedná o příměstský les, u něhož je rekreační funkce prioritní. Tvrzení, že možnost zalesnění pozemku byla oddálena o několik let, bylo v přímém rozporu se závěry posudku Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti. Stěžovatel také zdůraznil, že kalamitou postižená část, na níž provedl terénní úpravy, má rozlohu cca 0,5 ha. Stěžovatel přitom obhospodařuje pozemky určené k plnění funkce lesa o výměře 3 684 ha. Úprava takto zanedbatelné plochy nemůže mít žádný vliv na plnění funkcí lesa jako celku. Rozsah zásahu byl zcela zanedbatelný, což správní orgány nevzaly v potaz. Navíc na části pozemku o rozloze 0,16 ha bylo již před kalamitou bezlesí. Podle stěžovatele byl zákon vyložen extenzivně a nebyly šetřeny jeho práva a oprávněné zájmy, neboť nemohl sám rozhodnout, jaké metody při obhospodařování vlastního majetku využije a kterou funkci lesa na daném pozemku upřednostní. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil. Zároveň navrhl, aby bylo upuštěno od udělení sankce, případně aby byla v zákonem stanovených mezích snížena.

[8] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. V první řadě se neztotožnil se stěžovatelem, že by bylo rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné či nepřezkoumatelné z jiného důvodu. Za stěžejní označil stěžovatelovu námitku, že provedenou navážkou zeminy nedošlo k porušení § 13 odst. 1 lesního zákona. Městský soud dovodil, že každý zásah, který ztěžuje přirozenou obnovu lesa nebo jí zabraňuje, je zákonem zakázán. Stěžovatel podle svého vyjádření zamýšlel sanaci lesního pozemku postiženého kalamitou a odpadovou zátěží s tím, že dané území bude přeměněno na lesní louku, plnící rekreační funkci. Podle městského soudu bylo ale zřejmé, že za stavu, kdy by tento lesní pozemek dále existoval jako lesní louka, by sotva mohl plnit ostatní funkce lesa, které jsou pojmově spjaty s dřevním porostem a jeho přirozeným prostředím - lesní půdou. Jednání stěžovatele je proto třeba posoudit jako využití pozemku k jiným účelům než k plnění funkcí lesa v rozporu s § 13 odst. 1 lesního zákona. Velikost plochy dotčené zavázkou nemá vliv na posouzení protiprávnosti zásahu, naopak je ji třeba zohlednit při rozhodování o sankci. Závěry o narušení ostatních funkcí lesa jsou podloženy odborným posudkem, z něhož plyne, že zemina navezená na lesní pozemek je cizorodá a v lesním prostředí ojedinělá, třebaže obnově dřevního porostu nebrání. Nejedná se tudíž o lesní půdu. Zavezení původního povrchu lesního pozemku odlišnou zeminou znamená narušení půdoochranné funkce lesa i dosavadních vodních poměrů. Pozemek přetvořený na lesní louku ztratil charakter lesa. Stěžovatel netvrdil, že by byla uložena pokuta zjevně nepřiměřená a svůj návrh na její snížení blíže nezdůvodnil. O tomto návrhu proto městský soud nerozhodl, neboť stěžovatel nesplnil požadavky, které na formulaci moderačního návrhu klade zákon.

III. Kasační stížnost a další podání účastníků

[9] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností odkazující na důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Podle stěžovatele městský soud zejména pochybil tím, že celé své rozhodnutí postavil na názoru, že les jsou pouze plochy s lesními porosty – stromy, a nikoliv také plochy, na nichž se z nejrůznějších důvodů porosty nenachází. Tím ignoroval § 3 lesního zákona, od čehož se pak odvíjel jeho chybný výklad § 13 a dalších ustanovení lesního

pokračování

zákona. Stěžovatel trvá na tom, že neporušil žádné ustanovení lesního zákona. Lesní zákon pamatuje i na rekreační funkci jakožto jednu z mimoprodukčních funkcí lesa, což je obzvláště relevantní v případě dotčeného lesa, který patří do kategorie příměstských lesů.

[11] Velikost lesní louky v poměru k velikosti obhospodařovaných lesů není nepodstatná, jak se městský soud domníval. Kalamitou postižená část, na níž byly stěžovatelem provedeny terénní úpravy, má rozlohu cca 0,5 ha. Na 0,16 ha plochy bylo navíc bezlesí již před kalamitou. Celkově stěžovatel obhospodařuje lesní pozemky o rozloze asi 3 776 ha. K úpravám tedy došlo na 0,13 ‰ jím obhospodařovaného území. Úprava této plochy nemůže mít žádný vliv na plnění funkcí lesa jako celku, a to ani na funkce vodohospodářské, půdoochranné a ekologicko-stabilizační. Rozsah zásahu je tedy zanedbatelný a není zřejmé, proč nemohla být preferována mimoprodukční funkce lesa před funkcí produkční. Bezlesí v dané lokalitě ve větším rozsahu, než předpokládal lesní hospodářský plán, nezpůsobil on, ale bylo důsledkem kalamity. Vzhledem k rozsahu zásahu se tudíž jedná o běžné hospodaření, což je zásadní pro posouzení viny za správní delikt.

[12] Městský soud nedostal své povinnosti zakotvené v § 36 odst. 1 s. ř. s. a nepoučil stěžovatele o tom, že jeho návrh na moderaci pokuty nebyl dostatečně odůvodněn.

[13] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že odvození pojmu „běžné hospodaření“ z porovnání malé rozlohy zasaženého pozemku s celkovou rozlohou lesních pozemků obhospodařovaných stěžovatelem postrádá logiku. Tato argumentace totiž staví do nerovného postavení vlastníky rozdílných výměr lesních pozemků – vlastníci velkých výměr by mohli „běžně“ hospodařit způsobem, který by u malých výměr představoval celkovou likvidaci pozemků určených k plnění funkcí lesa. Lesní zákon v § 13 a § 20 nechrání jednotlivé vlastnické celky, ale les obecně. Pro výklad pojmu „hospodaření v lese“ není podstatná výměra pozemků, ale charakter činnosti na nich vykonávané. Terénní úpravy spočívající v návozu cca 1 000 m³ zeminy v mocnosti 0,5 m až 2 m, jímž byla zarovnána terénní deprese, nemohou být označeny za hospodaření v lese. Daná zemina je lesnímu prostředí cizorodá, mírně alkalická, schopná zalesnění až za cca 10 let. Rekreační funkci slouží implicitně i les bez jakýchkoli zásahů. Stěžovatel chápe podporu rekreační funkce lesa aktivně, jako budování rekreačních prvků, cest, odpočívadel apod. I tento přístup je možný. Není však přijatelné, aby takto pojímaná rekreační funkce na daném místě zcela potlačila jiné funkce lesa, zejména ekologicko-stabilizační a půdoochrannou. Funkce lesa by měly být vždy plněny současně, byť jedna může být zdůrazněna. Plnění funkcí lesa není závislé výhradně na existenci lesního porostu, ale zejména právě na přítomnosti cenné lesní půdy specifického složení a struktury, kterou stěžovatel svým zásahem zasypal. Proto má žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou.

[15] Stěžovatel v replice namítl, že rekreační funkci lesa upřednostnil pouze při vybudování dané lesní louky na naprosto zanedbatelné ploše. Neučinil tím nic, co by poškodilo pozemky, na nichž hospodaří. Žalovaný ignoruje skutečnost, že před

provedením terénních úprav se jednalo o zavezenou skládku, která žádnou z funkcí lesa neplnila. Po lesní kalamitě byl tento stav zřetelný. Na les je třeba nahlížet jako na celek a je jasné, že pokud dojde k vybudování lesní cesty, nemůže tato cesta ve stejnou chvíli plnit funkci produkční. Žalovaný opomenul, že před provedením terénních úprav se v dané lokalitě žádná lesní půda nevyskytovala.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[16] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Soud přezkoumal napadený rozsudek, přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem a žádné z výše uvedených pochybení v řízení před městským soudem neshledal.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje závěr správních orgánů i městského soudu, že porušil § 13 odst. 1 lesního zákona. Podle tohoto ustanovení musí být veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa 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.

[18] Jádrem sporu je posouzení toho, zda výše popsanou závázkou terénní deprese zeminou stěžovatel porušil § 13 lesního zákona, tedy zda lesní pozemek nevyužil k jiným účelům než k plnění funkcí lesa. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že tomu tak skutečně bylo. Navezení zeminy ze stavby hvězdárny a skrývky z písničku do lesa nenapomáhá plnění funkcí lesa a nikterak nerozvíjí žádnou z jeho funkcí, ať už produkčních či mimoprodukčních. Právě naopak, překrytí lesní půdy jakožto nenahraditelné složky lesního ekosystému uvedenou zeminou, jejíž alkaličnost charakterizoval i posudek předložený stěžovatelem jako neoptimální z hlediska růstu lesa, má ze své podstaty negativní dopady na plnění funkce lesa.

[19] Stěžovatel staví svou obranu na tom, že měl v úmyslu v lokalitě vytvořit lesní louku a malé jezírko, plnící rekreační funkci lesa. Za plánování tohoto záměru však žádnou pokutu nedostal. Pokutu dostal za navezení cca 1 000 m³ výše popsané zeminy do lesa. Z ničeho přitom nevyplývá, že navezení zeminy do lesa bylo již součástí realizace jím tvrzeného záměru a že tímto krokem přispěl k plnění rekreační funkce lesa. Naopak z vyjádření stěžovatelova ředitele je zřejmé, že navezení zeminy bylo rychlou reakcí na kalamitu, která odkryla dno terénní deprese (viz str. 3 protokolu o kontrolním zjištění).

[20] Tvrzený záměr vytvoření louky s jezírkem by se neobešel přinejmenším bez vyjádření orgánů veřejné správy (ať už stavebního úřadu, vodoprávního úřadu či orgánu ochrany přírody), které by stěžovatel byl povinen získat před započatím realizace svého záměru. Lze například poukázat na § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který zařazuje les mezi významné krajinné prvky. Les proto lze využívat pouze tak, aby nedošlo k ohrožení nebo oslabení jeho stabilizační funkce. U zásahu,

pokračování

který by mohl vést k ohrožení či oslabení této funkce si musí ten, kdo takový záměr zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Vytvoření louky s umělým jezírkem v lokalitě, kde se vyskytovaly stromy a tůň a kde byli podle šetření Inspekce opakovaně pozorováni chránění živočichové, přitom může představovat zásah, u něhož hrozí minimálně oslabení ekologicko-stabilizační funkce. Stěžovatel však žádné souhlasné stanovisko či jiný dokument, z něhož by vyplývalo, že navezení zeminy ze stavby a písničku bylo součástí realizace projektu lesní louky s jezírkem, nepředložil ani ve správním, ani v soudním řízení. Sám ředitel stěžovatele naopak uvedl, že žádný orgán ochrany přírody ani příslušný orgán státní správy lesů nekontaktoval (viz str. 3 protokolu o kontrolním zjištění). O výjimku ze zákazu užití lesních pozemků k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa stěžovatel požádal až dodatečně, v reakci na zahájené správní řízení.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu tak chybí dostatečně zřetelná spojitost mezi navezením zeminy a vytvořením lesní louky s jezírkem, a to zejména z časového hlediska. Zatímco první stěžovatel již realizoval, druhé zůstalo v rovině tvrzení. Není tak vůbec zřejmé, kdy a v jaké podobě k realizaci uvedeného záměru dojde. To zároveň ztěžuje, až znemožňuje posouzení toho, do jaké míry bude tvrzený záměr naplňovat funkce lesa. V případě přistoupení na stěžovatelovu argumentaci by se také klidně mohlo stát, že uplynou lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty podle § 5 odst. 2 zákona o Inspekci a k vytvoření lesní louky s jezírkem vůbec v dané době nedojde. Z právě uvedených důvodů se tedy nelze ztotožnit s kasační námitkou, že louka s jezírkem budou odpovídat požadavkům § 13 lesního zákona, neboť budou určeny k rekreaci.

[22] Nadto má Nejvyšší správní soud, podobně jako městský soud, pochyby, že vytvoření půlhektarové louky s umělým jezírkem v lese by naplňovalo účel lesního zákona, vyjádřený v jeho § 1. Byť by možná takový zásah do lesa zvýšil rekreační atraktivitu pozemku pro některé návštěvníky, zároveň by tím byly potlačeny ostatní funkce lesa, včetně funkce ekologicko-stabilizační, které jsou primárně spjaty s dřevním porostem a lesní půdou. I v případě lesů se zvýšenou rekreační funkcí nelze ostatní funkce lesa zcela potlačit na úkor rekreace. *Ad absurdum* by jinak mohl obstát i zásah do lesa v podobě vybudování bazénu s vířivkou či golfového hřiště (srov. Drobník, J., Dvořák, P.: *Lesní zákon. Komentář*. Wolters Kluwer, 2010, dostupný z databáze ASPI, komentář k § 6 a § 8 odst. 2). V takových případech, stejně jako v případě vytvoření louky s jezírkem, však už nepramení relaxace návštěvníků z existence lesa, ale z existence těchto staveb; proto nelze říci, že by takový pozemek, na kterém by bylo vybudováno kupříkladu zmíněné golfové hřiště, plnil funkci lesa ve smyslu § 13 lesního zákona.

[23] K námitce, že stěžovatel takto konal pouze na zanedbatelném území oproti celkové rozloze lesů, které obhospodaruje, Nejvyšší správní soud odkazuje na přílehlavé vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, s nímž se plně ztotožňuje. Z hlediska § 13 lesního zákona není rozloha pozemku zásadní, tím méně srovnání rozlohy lesa, do nějž bylo zasaženo, s celkovou rozlohou lesů obhospodarováných stěžovatelem. K velikosti zasažené plochy se přihlíží až při rozhodování o výši pokuty podle § 5 odst. 1 zákona o Inspekci.

[24] Tvrzení stěžovatele z repliky, že se v dané lokalitě nenacházela žádná lesní půda, je skutkovou novotou ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. Již žalovaný ve svém rozhodnutí

uvedl, že stěžovatel překryl původní kyselou lesní půdu vysokou vrstvou půdy mírně alkalické (str. 6 rozhodnutí). Stěžovatel s tímto závěrem, zahrnujícím zjištění, že zde před zavezením lesní půda byla, v řízení před městským soudem po skutkové stránce nepolemizoval, proto tak nemůže činit ani v řízení před Nejvyšším správním soudem. Skutkovou novotu představuje i tvrzení z repliky, že se jednalo o zavezenou skládku, která žádnou z funkcí lesa neplnila. Nebylo sporu o tom, že kalamita odkryla staré odpady, zejména kusy betonu (viz fotografie ve správním spise). Stěžovatel však dříve než ve své replice v řízení o kasační stížnosti nenamítal, třebaže mohl, že pozemek v důsledku výskytu těchto odpadů neplnil funkce lesa již před jeho zásahem.

[25] Námitka, že městský soud porušil § 36 odst. 1 s. ř. s. tím, že stěžovatele nepoučil o nedostatečně odůvodněném návrhu na moderaci pokuty, je také nedůvodná. Již v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004 - 82, Nejvyšší správní soud uvedl: „[P]okud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námitky tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderace trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit. Tomu žalobkyně v projednávané věci dostála, a Městský soud v Praze tak o jejím návrhu na moderaci mohl rozhodnout“. V nyní posuzované věci stěžovatel pouze v úplném závěru žaloby navrhl, aby soud ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. upustil od sankce, či aby ji v zákonem stanovených mezích snížil. Svůj návrh nijak blíže neodůvodnil. *A contrario* tedy postupoval městský soud v souladu s výše citovaným rozsudkem.

[26] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Tato povinnost je významná zvláště u účastníků řízení, kteří nemají potřebné znalosti či prostředky k efektivnímu vedení sporu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 44/2008 – 79). Je sporné, do jaké míry tato poučovací povinnost dopadá v případě takových účastníků i na odstraňování nedostatečného odůvodnění návrhu na moderování pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s., ovšem v nyní posuzovaném případě nepřichází tato potřeba napravit cestou poučení nerovnost mezi účastníky vůbec v úvahu.

[27] V nyní posuzované věci vedla spor se správními orgány akciová společnost obhospodařující lesní pozemky o značné rozloze, u které lze rozumně předpokládat přinejmenším základní orientaci ve správním právu. Stěžovatel podal žalobu splňující požadavky na její projednání soudem. Nelze tedy městskému soudu vytknout, že v tomto konkrétním případě stěžovatele nepoučil o tom, že návrh na moderaci pokuty musí být odůvodněn, neboť neměl důvod se domnívat, že se jedná o výše popsanou situaci, na kterou § 36 odst. 1 s. ř. s. míří, tedy situaci, kdy osoba vedoucí spor se správním orgánem není z objektivních důvodů schopna v soudním řízení efektivně uplatňovat svá práva a být správnímu orgánu „rovnocenným soupeřem“. Tím spíše uvedené platí proto, že požadavek na odůvodnění návrhu na moderaci pokuty (a v podstatě jakéhokoli návrhu) není složitým procesním pravidlem, ale základním a logickým požadavkem,

pokračování

korespondujícím s dispoziční zásadou vyjádřenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. Námitka proto není důvodná.

[28] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že pokutu ve výši 60 000 Kč za výše popsany delikt rozhodně nepovažuje za zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Za spáchání deliktu uvedeného v § 4 písm. a) zákona o Inspekci tento předpis stanoví pokutu až do výše 5 000 000 Kč. Stěžovatel tedy dostal v rámci zákonného rozpětí velmi nízkou pokutu, přičemž závažnost výše popsaného deliktu lze stěží hodnotit jako zanedbatelnou. Těžko lze proto považovat uloženou sankci za zjevně neadekvátní a vůči stěžovateli nespravedlivou.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Kasační námitky uplatněné stěžovatelem tedy nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že ani žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. září 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu