ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **O. M.,** zastoupený Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2019, č. j. 5 A 94/2016 – 65,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Podanou kasační stížností brojí žalobce proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2016 č. j. 2496/500/14, 72121/ENV/14, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 26. 8. 2014, č. j. ČIŽP/41/OOL/SR01/1405926.005/14/PJI, sp. zn. SR01/1405926 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 27. 3. 2014 bylo provedeno inspekční šetření na lesním pozemku p. č. X v k. ú. X, který je ve spoluvlastnictví žalobce. Na předmětném pozemku bylo zjištěno navezení výkopové zeminy na celkové souvislé ploše 950 m^2, přičemž mocnost zeminy se pohybovala v rozmezí 0,5 m až 2 m. Dále bylo zjištěno, že navezením výkopového materiálu došlo ke zvednutí hladiny jižního rybníka a zaplavení části daného lesního pozemku a tedy k výraznému ovlivnění vodního režimu

v bezprostředním okolí navážky. V den konání šetření byl v blízkosti pozemku zastižen pan M. P., stavbyvedoucí u společnosti PORR a. s., dle jehož vyjádření pocházel materiál navážky z výkopových prací ze stavby kanalizace v Týnci nad Labem. Tento materiál byl na pozemek ukládán v průběhu měsíce března 2014, a to na základě písemného souhlasu žalobce a dalších spoluvlastníků pozemku uvedeného v prohlášení ze dne 3. 6. 2013. Tato skutečnost je potvrzena též souhlasným prohlášením spoluvlastníků pozemku ze dne 28. 5. 2014, ve které spoluvlastníci uvádějí, že dali společnosti PORR a. s. pokyn k přesunu zeminy za účelem opravy drobných vodních ploch určených k plnění funkcí lesa. Z inspekčního řízení byla pořízena fotodokumentace, která je součástí správního spisu. Na základě provedeného šetření zahájil správní orgán I. stupně oznámením ze dne 24. 4. 2014 se žalobcem řízení o správním deliktu, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí.

[3] Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím uložil žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč, a to za správní delikt ohrožení životního prostředí v lesích dle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v rozhodném znění (dále též „zákon o ČIŽP“). Deliktu se žalobce dopustil tím, že v březnu 2014 nechal na jižní a jihovýchodní hranici lesního pozemku parc. č. X v k. ú. X bez vědomí a souhlasu dotčených orgánů navézt zeminu z výkopových prací na celkové souvislé ploše 950 m^2, přičemž mocnost navezené vrstvy výkopového materiálu se pohybovala v rozmezí od 0,5 m do 2 m. (Nejvyšší správní soud zde uvádí, že podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 se jedná o přestupek, který však má stejné znaky a je postihován stejně jako správní delikt dle předchozí úpravy.)

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nesprávné vedení spisu, které spočívalo v absenci leteckých snímků z roku 2013, na něž bylo odkazováno jak v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, tak v zápisu z inspekčního šetření ze dne 27. 3. 2014. Jelikož prvostupňový orgán vedl správní spis v části týkající se zachycení stavu v roce 2013 pouze tak, že odkázal na internetové stránky, zatížil své rozhodnutí vadou vedoucí k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Žalovaný se pak s touto námitkou v napadeném rozhodnutí nevypořádal, pročež je napadené rozhodnutí taktéž nepřezkoumatelné.

[5] Žalobce dále namítal nesprávné posouzení likvidačního charakteru uložené pokuty, když žalovaný v napadeném rozhodnutí k této námitce pouze uvedl, že předložené daňové přiznání nic nevypovídá o dalších majetkových poměrech žalobce, žalobce svou majetkovou situaci nedoložil a předmětná pokuta představuje 6 % maximální výše pokuty a je tedy nízká a přiměřená. Správní orgány však pochybily, pokud pouze na základě procentuálního vyjádření uložené pokuty ve vztahu k maximální výši pokuty učinily závěr ohledně přiměřenosti pokuty, když současně nezohlednily, že taková výše pokuty je pro průměrného občana České republiky extrémně vysoká, tím spíše pro žalobce jako starobního důchodce. Dle žalobce správní orgány nepřihlédly ani k doloženým příjmům žalobce, ačkoliv na důkaz svých majetkových poměrů předložil oznámení ČSSZ ze dne 19. 12. 2013, z něhož vyplývá, že jeho starobní důchod činí 10 270,- Kč měsíčně a jiné příjmy nemá. Dle žalobce není správný závěr žalovaného, že nebyl doložen likvidační charakter pokuty, neboť žalobce je spoluvlastníkem v napadeném rozhodnutí uvedených pozemků. Nevzal totiž v úvahu, že možnost nakládání s podílem na pozemku je velmi omezená a jeho hodnota velmi sporná. Dle žalobce by bylo nutné pro takový závěr obstarat další

údaje, přičemž dle žalobce bylo na správních orgánech, aby si příslušné údaje obstaraly vlastní činností, nebo stanovily vlastním odhadem. Ty však žádné další kroky k ověření majetkových poměrů žalobce neučinily.

[6] Dále žalobce namítl porušení zásady ochrany legitimního očekávání a ignorování dosavadní praxe při ukládání pokut za obdobné správní delikty ze strany žalovaného. Žalovaný se s námitkou excesivní výše uložené pokuty vůči dosavadní rozhodovací praxi nijak nevypořádal, pouze obecně uvedl, že stanovení výše sankce je v každém správním řízení individuální. Rozhodovací praxe však není pouze interní věcí správního orgánu, nýbrž má externí dopady a ignorování této praxe je porušením zásady rovného zacházení a zákazu libovůle. Rozhodnutí žalovaného je pak dle žalobce v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu a představuje porušení zásady individualizace a proporcionality, když žalovaný nezohlednil, že jsou za jeden skutek současně ukládány extrémně vysoké pokuty třem osobám blízkým, které jsou spoluvlastníky dotčeného pozemku. Pokuty uložené všem spoluvlastníkům dotčeného pozemku za jediné jednání je nadto třeba vnímat souhrnně i bez vazby na rodinné vztahy, protože se jedná o uložení tří pokut v souvislosti s jedinou událostí. Žalovaný nevzal v úvahu, že žádný ze spoluvlastníků nemůže sám o sobě rozhodovat o společné věci, přičemž k rozhodování je nutný nadpoloviční souhlas spoluvlastníků. Nelze tedy ukládat každému spoluvlastníkovi stejně vysokou pokutu, jaká by byla uložena jedinému výlučnému vlastníkovi pozemku, jehož odpovědnost za přijaté rozhodnutí o nakládání s věcí je vyšší.

[7] Dle žalobce nemají skutková zjištění oporu v provedeném dokazování, přičemž žalobce rozporoval jednak skutkový závěr o rozsahu návozu zeminy na dotčeném pozemku, o ovlivnění vodního režimu v bezprostředním okolí navážky a skutkový závěr o nevhodnosti navezené zeminy pro pěstování lesních dřevin. K rozsahu návozu zeminy na pozemku žalobce uvedl, že z fotografií, které byly pořízeny na místě samém, není možné rozpoznat skutečnou velikost plochy pozemku zasaženého návozem zeminy a ani jeho výšku, když rozsah návozu by bylo možno ověřit pouze tak, že by na dotčených plochách při pořizování fotografií návozu bylo měřidlo nebo by bylo stanoveno měřítko jako poměr zmenšení délky na fotografii ke skutečnosti. Navíc správní orgán prvního stupně dle zápisu z inspekčního šetření stanovil rozsah návozu odhadem; přesnost jeho závěrů je tak vyloučena. Skutečnost, že se záznam o měření nestal součástí správního spisu, činí prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ve spise dále absentují letecké snímky pořízené v roce 2013, jež mají zachycovat původní stav pozemku. Posouzení vhodnosti navezené zeminy k plnění funkcí lesa nelze učinit pouze na základě optického vjemu, ale musí se opírat o odborné posouzení učiněné formou rozboru uložené zeminy. Správní orgán však dokazování k této otázce neprovedl, čímž porušil § 52 správního řádu.

[8] Ve vztahu k výroku prvostupňového rozhodnutí o zahrnutí bazálních částí 15 stromů je napadené rozhodnutí nesrozumitelné a zmatečné. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně učinil součástí výroku rozhodnutí i závěr o negativním následku spočívajícím v tom, že došlo u 15 stromů k zahrnutí bazálních částí kmenů, nemůže zároveň žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdit, že poškození 15 stromů není předmětem správního řízení, neboť v takovém případě se rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadené rozhodnutí dostávají do vzájemného rozporu. Žalobce v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 – 55 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Správní orgány nesprávně posoudily obsah souhlasného prohlášení spoluvlastníků dotčeného pozemku. Žalobce ani další ze spoluvlastníků se na žádném navážení zeminy na dotčený pozemek nepodíleli, přičemž pouhým svolením, aby na dotčený pozemek byla navezena zemina v nespecifikovaném rozsahu, nemohlo dojít k ohrožení životního prostředí v lesích, které představuje nezbytnou podmínku pro odpovědnost za správní delikt dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP. Ke skutečnému použití lesní půdy mohlo dojít teprve až skutečným navezením zeminy na pozemek plnící funkci lesa, neboť až tehdy došlo ke skutečnému užití pozemku. Správní orgán prvního stupně pak nezkoumal a ani neprokazoval, kdo zeminu na pozemek uložil; spokojil se s provedením důkazu obsahem souhlasu a pokynu spoluvlastníků. V doplnění žaloby žalobce poukázal na další rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně.

[9] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů netrpí takovými vadami, které by je činily nepřezkoumatelnými z důvodu nesrozumitelnosti či pro nedostatek důvodů. Přisvědčil žalobci, že správní spis skutečně neobsahuje letecké snímky z roku 2013, na které odkazoval správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Tato vada však nemohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť správní orgány vycházely ze skutkového stavu, který byl bez důvodných pochybností fotograficky zdokumentován, přičemž městský soud zrekapituloval obsah fotografií. Nutno dodat, že žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě nenamítal, že zemina byla na předmětný pozemek navezena před rokem 2014. Letecké snímky dané lokality pořízené v roce 2013 již z tohoto důvodu nemohou mít žádný vliv na správnost skutkových zjištění o navezení výkopové zeminy na daný pozemek, z nichž správní orgán vycházel při rozhodování v dané věci.

[10] Městský soud přisvědčil žalobci, že správní orgány ukládající pokutu za jiný správní delikt byly ve smyslu závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, povinny přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, jestliže by pokuta mohla mít pro pachatele likvidační charakter. Avšak v tomto rozsudku je rovněž uvedeno, že i přes vázanost správních orgánů § 50 odst. 3 správního řádu nesmí být v řízení o jiném správním deliktu přehlíženo důkazní břemeno, které pachatel nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí pouze namítl, že jeho starobní důchod činí 10 270 Kč a jiné příjmy nemá, avšak ve správním řízení neuvedl a ani nedoložil další rozhodné skutečnosti o své majetkové situaci, aby si z nich správní orgány mohly učinit dostatečný úsudek o jeho majetkových poměrech, a tedy o jeho reálných možnostech dostát deliktní odpovědnosti v podobě zaplacení uložené sankce. V souzené věci lze důvodně pochybovat o tom, že jediným majetkem žalobce je jeho starobní důchod v uvedené výši. Z tohoto důchodu by žalobce stěží financoval opravy hráze (dle jeho slov poškozené nutriemi), neboť jen samotná cena dopravy tak značného množství zeminy na dotčený pozemek stavební společností by byla zjevně nad jeho finanční možnosti. Nutno zdůraznit, že výše dosahovaných (pravidelných) příjmů je zpravidla jen jedním z ukazatelů, které vypovídají o osobní a majetkové situaci pachatele deliktu. Žalovaný z údajů uvedených v katastru nemovitostí zjistil, že žalobce je spoluvlastníkem několika nemovitostí (včetně průmyslové budovy) v katastrálním území X s celkovou výměrou 5 119 m^2. Žalobce tedy v průběhu správního řízení (v řízení odvolacím) zamlčel podstatné informace vypovídající o jeho celkové majetkové situaci,

neboť neuvedl, že je spoluvlastníkem několika nemovitostí, a správnímu orgánu nedoložil ani výši svých úspor, popř. hodnotu movitého majetku. Jestliže se žalobce dovolával likvidačního charakteru uložené pokuty, měl správním orgánům dostatečně tvrdit a věrohodně prokázat všechny pro její posouzení rozhodné skutečnosti, které by uložení pokuty v dané výši pro její likvidační dopady vylučovaly, resp. doložit své celkové majetkové poměry. Uložená pokuta je vzhledem k majetkovým poměrům žalobce přiměřená a nemůže mít pro žalobce likvidační charakter. Toliko obecně formulovaná (žalobní) námitka, že žalovaný nevzal v úvahu omezenou možnost nakládání se spoluvlastnickým podílem a neučinil žádný závěr ohledně hodnoty pozemků, nemůže vzhledem k uvedenému obstát.

[11] K námitce porušení zásady legitimního očekávání městský soud připomněl, že podle doktríny je tato zásada, zakotvená v § 2 odst. 4 správního řádu, vyjádřením zásady formální spravedlnosti, kdy sice každý případ má individuální charakter, ale všechny případy navzájem disponují určitými styčnými body a v těchto případech je správní orgán povinen rozhodovat obdobně nebo stejně a plní funkci brzdy proti zneužívání institutu správního uvážení, avšak není absolutní a například při ukládání sankce může být převážena zásadou legality nebo zásadou účelnosti sankce. Správní orgány v posuzované věci dle městského soudu v dostatečném rozsahu posoudily konkrétní okolnosti případu a odůvodnění svého rozhodnutí v části ohledně uložené sankce opřely o úvahy, jež z tohoto posouzení logicky vycházejí. Prvostupňové rozhodnutí ani napadené rozhodnutí nevykazují znaky libovůle či excesu z diskreční pravomoci správních orgánů. Soud měl za to, že uložená pokuta svou výší odpovídá rozsahu a negativnímu dopadu protiprávního jednání žalobce na životní prostředí v lesích. Není pravdou, že by správní orgány ignorovaly svoji dosavadní praxi a napadeným rozhodnutím se od ní odchýlily. Ze srovnání s případy uvedenými v žalobě nelze činit závěr, že by napadeným rozhodnutím došlo k nepřípustnému zásahu do žalobcova legitimního očekávání. Žalobcem uvedená rozhodnutí nadto byla vydána v období let 2008 až 2011, tedy v období, jež nyní posuzované věci předcházelo o několik let, a výše ukládaných pokut tak reflektovala odlišné socioekonomické poměry v zemi. Ojedinělé (odlišné) rozhodnutí nemůže založit žalobci legitimní očekávání i vzhledem k několikaletému časovému odstupu, který srovnávaná rozhodnutí od sebe dělí.

[12] Správní orgány dále správně rozhodly dle zásad individuálního posouzení věci o výši uložené sankce, která dostatečně reflektuje skutkové okolnosti posuzovaného případu. Míra odpovědnosti žalobce za jednání, jež naplňuje znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, není vyloučena a ani není snižována skutečností, že shodný souhlas udělili i další dva spoluvlastníci předmětného lesního pozemku. Z pohledu posuzování deliktní odpovědnosti netvoří podílové spoluvlastnictví nerozlučné společenství, jehož existence by vylučovala samostatné projednání správního deliktu ve vztahu ke každému pachateli zvlášť, neboť deliktního jednání se může dopustit každá fyzická nebo právnická osoba bez ohledu na její občanskoprávní postavení a omezení z tohoto statusu případně vyplývající. Nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že žádný ze spoluvlastníků nemůže sám rozhodovat o společné věci a že by pokuta měla zohledňovat velikost spoluvlastnického podílu. Význam právní úpravy institutu spoluvlastnictví totiž spočívá v oblasti soukromoprávních vztahů a do veřejnoprávní oblasti správního trestání nepřesahuje. Městský soud se dále ztotožnil s názorem žalovaného, že postih jednoho jednání jako celku a rovnoměrné rozdělení sankce

mezi pachatele takového deliktu není souladné se základními zásadami trestního práva při ukládání trestu, neboť každý pachatel odpovídá za protiprávní jednání samostatně. Pro stanovení výše pokuty za správní delikt, kterého se dopustil žalobce, tak nemůže být určující počet spoluvlastníků dotčeného pozemku, ani velikost jejich spoluvlastnických podílů. Námitku žalobce o citelném postihu jedné rodiny soud posoudil jako velmi obecnou, přičemž bylo na žalobci, aby dostatečně tvrdil, jakou ekonomicky provázanou podobu mají vztahy v jeho rodině a jakým konkrétním způsobem se pokuty uložené dalším spoluvlastníkům promítly v majetkové sféře žalobce.

[13] Nedůvodnou soud shledal i námitku, v níž žalobce poukazoval na nesoulad skutkových zjištění s provedeným dokazováním. Žalobce se ve správním řízení bránil pouze obecnou námitkou, že navezená zemina nepřesáhla takový rozsah, aby bylo pro provedení opravy hráze drobné vodní plochy poškozené nutriemi nutné provést nějaký formální krok. Námitka žalobce ve správním řízení ani v žalobě dle soudu neobsahuje konkrétní argumentaci, kterou by závěr správního orgánu o plošné výměře a objemu navážky zpochybnil. Správní orgán I. stupně vycházel z rozměrů navážky, které jsou výslovně uvedeny v zápisu z inspekčního šetření, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nemůže způsobit skutečnost, že v zápisu z inspekčního šetření absentuje zmínka, jakým konkrétním způsobem bylo měření provedeno, tedy že v posuzované věci bylo prováděno laserovým dálkoměrem, stejně tak nemá na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí vliv skutečnost, že součástí správního spisu není záznam o tomto měření. Rozměry navážky výkopové zeminy byly dostatečně zjištěny, jak je uvedeno v zápisu z inspekčního šetření, doplněného i o fotodokumentaci.

[14] Správní orgány pak nepochybily, když ze zjištění, že navezená zemina pocházela z výkopových prací ze stavby, a tedy zahrnovala i nižší vrstvy půdy, kde se žádný humus nenachází, dovodily, že došlo ke znehodnocení původního půdního povrchu lesního pozemku. Vysoký podíl kamenitého skeletu, který není vhodný k použití na lesních pozemcích, je zcela zřejmý ze všech fotografií fotodokumentace založené ve správním spise. Žalobcův požadavek na odborné posouzení ve formě rozboru uložené zeminy soud shledal nadbytečným, jelikož námitky žalobce nebyly způsobilé vyvrátit, či alespoň zpochybnit závěr správních orgánů o nevhodnosti použití zeminy z výkopových prací na lesních pozemcích. Navíc lze přisvědčit žalovanému, že správní orgán I. stupně je vybaven aparátem (inspektory), kteří mají dostatečné odborné vzdělání, aby mohli vyhodnocovat dopady konkrétních jednání na životní prostředí. V této souvislosti je třeba připomenout, že žalobce je jako vlastník lesa povinen při hospodaření v lese usilovat mj. o to, aby funkce lesa byly zachovány a aby byl zachován genofond lesních dřevin (§ 11 odst. 2 lesního zákona). Pokud měl žalobce v úmyslu opravit poškozenou hráz rybníka navezením zeminy, bylo jeho povinností prověřit, zda tato zemina nebude v lese narušovat půdní kryt [§ 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona]. Pokud by dbal uvedené povinnosti, mohl důkaz o tom, že navezená zemina svým složením neohrozí funkce lesa, ve správním řízení předložit. Nic takového však žalobce neučinil.

[15] Městský soud dále přisvědčil žalobci, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí je nesprávně uveden popis negativních následků, které žalobce svým jednáním způsobil, správní orgán I. stupně ani žalovaný však tyto následky nikterak nehodnotili a ani je nepromítli do stanovené sankce. Nadbytečné uvedení negativních následků ve výroku prvostupňového rozhodnutí tak v tomto případě nezpůsobuje nesrozumitelnost ani

zmatečnost, které by měly za následek nezákonnost rozhodnutí. Výrok prvostupňového rozhodnutí obsahuje všechny potřebné náležitosti, tedy označení místa, času a způsobu spáchání skutku, který naplňuje znaky jiného správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP.

[16] Z prohlášení ze dne 28. 5. 2014 není jakkoli zřejmé, že by žalobce či další spoluvlastníci na straně jedné s třetí osobou na straně druhé uzavřeli jakoukoli smlouvu vymezující práva a povinnosti ve vztahu k uvažované opravě hráze rybníka, přičemž žalobce tuto skutečnost ani netvrdil. Žalobce pak nemůže odpovědnosti za předmětný správní delikt zprostit ani skutečnost, že zeminu na předmětný pozemek fakticky dovezla třetí osoba na pokyn žalobce a dalších dvou spoluvlastníků tohoto pozemku, když k transportu zeminy došlo na základě výslovného pokynu a rozhodnutí žalobce. Žalobce rovněž nenamítal, že by kdy projevil nesouhlas s tím, jakým způsobem a v jakém rozsahu firma provádějící navážku zeminy tuto zeminu na předmětném lesním pozemku deponovala. Nic takového není zřejmé ani z podání žalobce ze dne 1. 5. 2014.

[17] Na tomto místě městský soud poznamenal, že ani smlouvou nemůže bez dalšího dojít k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti na jinou osobu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2011, č. j. 3 As 11/2011 - 69). V případě daného správního deliktu se jedná o odpovědnost objektivní, tedy subjekt odpovídá za způsobený následek bez ohledu na zavinění, pročež je též lichá námitka žalobce, že z obsahu souhlasného prohlášení nelze činit závěr o úmyslném jednání. Argument žalobce, že je pokyn či souhlas vykazující znaky správního deliktu neplatným projevem vůle bez vztahu k osobě provádějící navážku zeminy, zcela popírá základní princip správního trestání, kterým je postih jednání, jež porušuje normy v oblasti veřejného práva. Institut platnosti či neplatnosti projevu vůle nachází své místo pouze v oblasti soukromoprávních poměrů; vadný projev vůle tak může mít své důsledky pouze v soukromé sféře účastníků těchto vztahů.

II.
Obsah kasační stížnosti

[18] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl předně nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nesrozumitelnost, kterou spatřoval v rozporu výroku prvostupňového rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jelikož správní orgán I. stupně zahrnul do výroku prvostupňového rozhodnutí mimo jiné závěr o negativním následku spočívajícím v tom, že došlo u 15 stromů k zahrnutí bazálních částí kmenů, přičemž v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že poškození stromů není předmětem správního řízení. Názor soudu, dle něhož lze zahrnout určitý negativní následek do výroku správního rozhodnutí s tím, že tento následek nemusí být v řízení vůbec předmětem dokazování ani vyplývat ze spisu, označil stěžovatel za absurdní a neudržitelný. Správní orgán logicky při ukládání sankce implicitně zohledňuje i škodlivý následek popsaný ve výroku správního rozhodnutí, což se nutně nemusí zobrazit ve zdůvodnění stanovení výše sankce. Závěr o nezohlednění škodlivého následku a o nepřihlédnutí k němu při uložení sankce je nesprávný, neboť správní orgán obecně musí škodlivý následek při stanovení sankce zohlednit.

[19] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů pak stěžovatel spatřoval v tom, že ve správním spisu chyběly podklady, z nichž správní orgány vyvodily závěr ohledně ovlivnění vodního režimu na daném pozemku. Podkladem prvostupňového rozhodnutí byly letecké snímky pořízené v roce 2013, které mají zachycovat původní stav dotčeného pozemku a které byly podle prvostupňového rozhodnutí uveřejněny na internetových stránkách, nicméně jejich obsah nebyl ve spisu nijak zachycen. Závěr městského soudu, že se jedná o podružné důkazy, které nepředstavují nutný podklad pro vydání rozhodnutí, označil stěžovatel za zavádějící. Zdůraznil, že se naopak jedná o důkazy klíčové, jelikož jsou podkladem pro srovnání dřívějšího a současného stavu, když právě na jejich základě učinil správní orgán I. stupně zásadní závěr, že mělo dojít ke zvednutí vodní hladiny rybníka, přičemž tato okolnost byla správním orgánem zmíněna jako zásadní i při posuzování závažnosti správního deliktu a ukládání sankce. Stěžovatel pak v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, publ. pod č. 2312/2011 Sb. NSS, a ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132. Žalovaný se pak nevypořádal s námitkou porušení zásady legitimního očekávání a ignorování dosavadní rozhodovací praxe při ukládání pokut za stejné správní delikty, pročež mělo být napadené rozhodnutí zrušeno.

[20] Městský soud dle stěžovatele přehlédl, že skutková zjištění správních orgánů nemají oporu v provedeném dokazování. Dle stěžovatele soud nepřípustně obrátil důkazní břemeno v jeho neprospěch, když sice připustil, že stěžovatel poukázal na určité skutečnosti ze strany správních orgánů neprokázané, nenabídl však v tomto směru vlastní důkazy, pročež sám neunesl důkazní břemeno. Soud však opomíjí, že se nejedná o civilní spor vedený zásadou dispoziční a povinností důkazního břemene, ale jde o řízení vedené vyšetřovací zásadou. Ve spisu chybí podklady pro skutkový závěr o rozsahu a mocnosti návozu zeminy na dotčeném pozemku. Závěr soudu, že stěžovatel správnost výsledků měření žádným věrohodným argumentem nezpochybnil, je absurdní, jelikož neodpovídá povaze vedeného správního řízení, které se řídí zásadou objektivní pravdy a zásadou vyšetřovací, a správní orgán je tedy povinen příslušnými důkazy prokázat, že na straně stěžovatele došlo ke spáchání správního deliktu, v daném případě tedy i to, v jakém rozsahu došlo k navezení zeminy. *A contrario* nebylo povinností stěžovatele prokazovat, jaká je mocnost uložené zeminy, jestliže správní orgán I. stupně neuvedl, jak tuto mocnost a rozsah zeminy zjistil. Stěžovatel tak ani neměl co zpochybňovat. Je pak nepřijatelné, aby žalovaný teprve v rámci odvolacího řízení dodatečně stěžovateli sděloval, jakými důkazními prostředky učinil odborný závěr o velikosti návozu zeminy, čímž stěžovateli znemožnil, aby se k takovému podkladu vyjádřil. Rovněž skutkový závěr o nevhodnosti navezené zeminy pro pěstování lesních dřevin není ve správním spisu dostatečně doložen a závěr soudu, že je požadavek stěžovatele na odborné posouzení složení uložené zeminy nadbytečný, opět nerespektuje zásadu vyšetřovací ani zásadu objektivní pravdy. Není na účastníku řízení, aby předkládal důkazy o tom, že zemina neohrozí funkci lesa, ale je naopak na správním orgánu, aby prokázal veškeré skutečnosti prokazující závěr o spáchání správního deliktu.

[21] Městský soud dle stěžovatele dále nesprávně posoudil námitku porušení zásady individualizace a proporcionality s ohledem na to, že pokuta byla ukládána třem spoluvlastníkům pozemku, rodinným příslušníkům, aniž by byla tato okolnost jakkoliv zohledněna, a o totožném skutku nebylo vedeno společné řízení. Závěr soudu o neexistenci přesahu institutu spoluvlastnictví do oblasti správního trestání je nesprávný a zcela

odporuje požadavku individualizace a proporcionality ukládané sankce, přičemž skutečnost ukládání sankce třem spoluvlastníkům za jeden skutek měla být vzata do úvahy při stanovení výše pokuty. Nadto v případě osob blízkých dle § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se vychází z toho, že újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťuje jako újmu vlastní. Uložení pokuty osobám blízkým tedy stěžovatel pociťuje jako újmu vlastní, přičemž úvahy soudu o neprokázání ekonomické provázanosti těchto osob jsou irelevantní, což dle stěžovatele dokumentuje také skutečnost, že nedisponuje dostatečnými prostředky k hrazení splátek pokuty (jeho jediný příjem je starobní důchod), a musel tedy požádat o výpomoc svého syna, Hynka Motla, jemuž byla uložena pokuta ve stejné výši. Přijaté řešení tak neodpovídá okolnostem daného případu, přičemž městský soud pochybil, pokud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že k odpovědnosti tří spoluvlastníků v blízkém vztahu za jedno jednání nemuselo být vůbec přihlédnuto. Negativní důsledky jedné události posuzované jako správní delikt se však nezvětšují tím, že se zvyšuje počet spoluvlastníků, kteří dali souhlas s určitou činností.

[22] Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení likvidačního charakteru pokuty a s tím souvisejících majetkových poměrů stěžovatele ze strany městského soudu. K problematice, jak má správní orgán postupovat při posuzování, zda má pokuta likvidační charakter, stěžovatel odkázal na závěry zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133. Stěžovatel zopakoval, že bez ohledu na skutečnost, že v procentuálním vyjádření k maximální výši pokuty se může jevit jako mírná, je z hlediska jejího absolutního vyjádření pro průměrného občana České republiky mimořádně a bezprecedentně vysoká, tím spíše pro stěžovatele jako starobního důchodce. Závěr městského soudu o tom, že měl stěžovatel zamlčet svůj nemovitý majetek, neodpovídá skutečnosti, neboť údaje o vlastnictví nemovitostí jsou veřejně dostupné z katastru nemovitostí a v tomto směru si může žalovaný potřebné údaje obstarat bez souhlasu vlastníka nemovitosti, nepotřebuje k tomu tedy žádnou součinnost. Závěr o povinnosti stěžovatele prokázat hodnotu nemovitého majetku za účelem prokázání likvidačního charakteru pokuty je v rozporu s povinností správního orgánu postupovat z úřední povinnosti tak, aby byl zjištěn objektivní stav věci. Pokud je v napadeném rozsudku zmíněn „průmyslový objekt“ na pozemcích stěžovatele, pak se dle stěžovatele jedná o skutkový závěr, který nemá oporu v žádných podkladech rozhodnutí a je nepravdivý. Jak ostatně plyne z katastru nemovitostí, na pozemku parc. č. X je umístěn rodinný dům, který stěžovatel využívá k bydlení. Představa, že by měl za účelem zaplacení pokuty prodat své vlastní bydlení, je dle stěžovatele absurdní. V posuzovaném případě byl likvidační charakter prokázán, přičemž je podpořen též skutečností, že stěžovatel byl s ohledem na neschopnost uhradit uloženou pokutu nucen požádat celní úřad o posečkání dluhu a současně o povolení splátek, takže hradí pokutu po splátkách ve výši 4 181 Kč, a tím, že stěžovatel musel požádat svého syna, H. M., o pomoc s hrazením pokuty, ačkoli i jemu byla uložena pokuta ve shodné výši.

[23] Městský soud dále nesprávně posoudil námitku porušení zásady legitimního očekávání a ignorování dosavadní rozhodovací praxe. K argumentaci městského soudu, že z krátkých zpráv o uložených pokutách nelze dovodit nepřípustný zásah do práv stěžovatele na legitimní očekávání, neboť stručný popis označených rozhodnutí nedává relevantní odpověď na stěžovatelem nastolenou otázku, zda se správní orgány (ne)odchýlily od své dosavadní praxe, stěžovatel uvedl, že soud dle něj nijak nezohlednil, že žalovanému jako příslušnému správnímu orgánu jsou zmíněné konkrétní případy uložení

pokut správním orgánem I. stupně z úřední činnosti známy a bylo jeho povinností, aby se s touto námitkou řádně vypořádal. Jedná se o jednu ze zásadních námitek, a pokud žalovaný pouze obecně zdůraznil individualitu stanovení výše sankce, pak se dle stěžovatele jedná o závažnou vadu v řízení, která mohla vést k nezákonnému rozhodnutí, a tudíž měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

[24] Pokud jde o stáří rozhodnutí, stěžovatel poukázal na skutečnost, že použil nejaktuálnější rozhodnutí v obdobných věcech zveřejněná na stránkách správního orgánu I. stupně a ani žalovaný existenci novějších rozhodnutí netvrdil. Stěžovatel poukázal na případy zveřejněné na webových stránkách správního orgánu I. stupně v září a říjnu roku 2018. Z uvedeného je dle stěžovatele zřejmé, že rozhodovací praxe správního orgánu I. stupně nesměřovala ke zvyšování pokut, přičemž stěžovatelem vybraná srovnání s dosavadní správní praxí jsou plně vypovídající o rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně v rozhodném období. Klíčové je však dle stěžovatele pochybení žalovaného, který se odmítl touto námitkou vůbec zabývat a nijak se s ní nevypořádal, a ani městský soud pro tuto závažnou vadu řízení rozhodnutí žalovaného nezrušil.

[25] Městský soud dále nesprávně posoudil obsah souhlasného prohlášení spoluvlastníků dotčeného pozemku. Z obsahu souhlasu a pokynu stěžovatele nevyplývá, v jakém rozsahu s navezením zeminy souhlasil, projev vůle je tedy do té míry obecný, že z něj nelze dovodit souhlas s použitím dotčeného lesního pozemku v rozporu s lesním zákonem. Z obsahu pokynu tak nelze usuzovat, že se vztahoval k souhlasu s uložením množství zeminy, která byla skutečně na dotčeném pozemku deponována, přičemž bylo povinností správního orgánu provést dokazování a tyto okolnosti objasnit. Stěžovatel zdůraznil, že jednáním spočívajícím ve vyjádření souhlasu s navezením zeminy nemohlo v daném případě dojít k jakémukoliv používání lesní půdy, natož pak k používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, jelikož takovým projevem vůle nedochází k používání věci. Ke skutečnému použití lesní půdy mohlo dojít až skutečným navezením zeminy na předmětný pozemek, přičemž stěžovatel se takového jednání nedopustil. Svolení s navezením zeminy je sice projev vůle, nejedná se však o činnost přímo vedoucí k ohrožení či poškození životního prostředí.

III.
Vyjádření žalovaného

[26] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil názor, že spoluvlastnictví nemůže snížit odpovědnost žádného ze spolupachatelů, z nichž každý odpovídá tak, jako by správní delikt spáchal sám, a obecný poukaz na ukládání pokut dalším rodinným příslušníkům není kritériem pro stanovení výše pokuty a nemůže být bez dalšího důvodem pro její snížení. K absenci leteckých snímků ve správním spisu žalovaný konstatoval, že nepředstavovaly rozhodující důkaz pro posouzení deliktního jednání stěžovatele, přičemž skutkový stav byl řádně a dostatečně zjištěn. Stěžovatel v námitce týkající se likvidačního charakteru uložené pokuty převrací závěry uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, když se snaží tíhu odpovědnosti za prokázání osobních a majetkových poměrů pachatele přenést na správní orgány. Uložená pokuta nepřestavuje exces v rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně. Stěžovatel pouze účelově poukazuje na skutkově odlišné případy.

[27] Nevhodnost materiálu navezeného na lesní pozemek není dle žalovaného pro posuzovaný případ určující, neboť navezení jakéhokoli materiálu v uvedeném rozsahu na humusovou vrstvu lesní půdy jednoznačně negativně ovlivňuje ekologické funkce lesa. Rozbor navezeného materiálu by byl nadbytečný, neboť není sporu o tom, že se jedná o výkopovou zeminu ze stavby kanalizační sítě, jejíž nevhodnost plyne již z jejího charakteru i z vysokého podílu kamenitého skeletu. Stěžovatelem vytýkaná pasáž výroku prvostupňového rozhodnutí má pouze popisný charakter, nezpůsobuje zmatečnost či nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, a nemohla tedy ovlivnit práva stěžovatele. Nedůvodná je též námitka stěžovatele, že jeho pokyn byl tak obecný, že z něj nelze dovodit souhlas s použitím dotčeného lesního pozemku v rozporu s lesním zákonem. Stěžovatel totiž inicioval celou navážku, a pokud v pokynu nestanovil žádná omezení, měl coby vlastník lesa činnost na svém lesním pozemku monitorovat a kontrolovat, zda nedochází k případnému excesu ve výkonu jeho pokynu.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobným případem, týkajícím se stejného správního deliktu jiného ze spoluvlastníků dotčeného pozemku, konkrétně syna stěžovatele, Hynka Motla, se již zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020 – 46, přičemž správní řízení v obou věcech byla zahájena na základě stejného inspekčního šetření. I vzhledem k tomu, že rozhodnutí městského soudu v obou věcech jsou založena na shodných závěrech a kasační stížnosti i další podání účastníků v těchto věcech jsou skoro totožná, neshledal Nejvyšší správní soud v nynějším případě důvod se od právního názoru zaujatého v uvedeném rozsudku odchýlit. Ve věci sp. zn. 4 As 238/2020 přitom Nejvyšší správní soud konstatoval:

„Stěžovatel předně namítal zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, kterou spatřoval v rozporu výroku a odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů pak stěžovatel shledával v absenci podkladů pro skutkový závěr týkající se ovlivnění vodního režimu na předmětném pozemku a nevypořádání námitky ohledně porušení zásady ochrany legitimního očekávání a ignorování správní praxe ze strany žalovaného.

Nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné

rozhodnutí jako celek by se tak mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 24/2005 - 55). O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 – 63, č. 1112/2007 Sb. NSS). Není-li z odůvodnění zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 11/2010 - 80).

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož tato předchází případné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů; důvody rozhodnutí lze totiž zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, případně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005 – 70, č. 1282/2007 Sb. NSS).“

[31] Stejně jako v citované věci ani v projednávaném případě nebylo mezi účastníky sporu, že správní orgán I. stupně ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl mimo jiné následek spáchaného deliktu spočívající v zahrnutí bazálních částí kmenů u 15 stromů na dotčeném pozemku, k čemuž však žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že tato skutečnost není předmětem vedeného správního řízení. Nejvyšší správní soud k tomu v dané věci poznamenal:

„Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, ‚[v]ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].‘ Ačkoli výrok prvostupňového rozhodnutí obsahuje též škodlivý následek protiprávního jednání stěžovatele, které není znakem skutkové podstaty deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, nemění to nic na skutečnosti, že tento výrok splnil výše uvedené požadavky, když obsahuje specifikaci času, místa jakož i způsob spáchání správního deliktu, přičemž uvedení škodlivého následku spočívajícího v zahrnutí bazálních částí kmenů do výroku o vině nemůže v posuzovaném případě způsobit nesrozumitelnost prvostupňového rozhodnutí (resp. napadeného rozhodnutí žalovaného). Konstatování zahrnutí bazálních částí stromů má totiž oporu v provedeném dokazování, kdy je tato okolnost patrná ze zápisu z inspekčního šetření a též z pořízené fotodokumentace (srov. a contrario rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009 - 65). Správní orgán I. stupně tedy pouhým doplněním skutkové věty výroku o negativní následky spáchaného správního deliktu neporušil požadavky, a ani nevybočil z mezí, které jsou stanoveny pro výrok rozhodnutí o správním deliktu, přičemž i po uvedení negativních následků protiprávního jednání zůstal výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011 - 118).“

Výrok prvostupňového rozhodnutí se přitom nedostal do rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí, ve kterém žalovaný uvedl, že poškození předmětných stromů

není předmětem správního řízení, přičemž tuto skutečnost netvrdí ani správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze přes vytýkanou vadu označit za nesrozumitelná či vnitřně rozporná, neboť z obou rozhodnutí jasně vyplývá, jak bylo rozhodnuto, výroky rozhodnutí splňují obsahové náležitosti stanovené pro výroky o spáchání správního deliktu, přičemž odůvodnění správních rozhodnutí nejsou s těmito ve vzájemném rozporu. Nelze pak souhlasit s námitkou stěžovatele, že správní orgán I. stupně zohlednil ve výroku specifikovaný škodlivý následek při stanovení pokuty, jelikož z odůvodnění výše uložené pokuty tato skutečnost rozhodně neplyne (viz s. 6 - 7 prvostupňového rozhodnutí), což ostatně přiléhavě konstatoval též městský soud. Ačkoli je obecně správní orgán povinen zohlednit negativní následky spáchaného deliktu či přestupku při stanovení výše pokuty, není jeho povinností brát v potaz veškeré (podružné) škodlivé následky protiprávního jednání pachatele, které navíc se skutkovou podstatou deliktu (přestupku) přímo nesouvisí, jako je tomu v posuzovaném případě, kdy zásadním škodlivým následkem jednání stěžovatele bylo zjištěné narušení lesní půdy, jakožto nenahraditelné složky ekosystému (k pojmu následky deliktu/přestupku srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 - 51). Městský soud pak netvrdil, že lze zahrnout jakýkoli neprokázaný negativní následek protiprávního jednání do výroku o vině, přičemž pouze konstatoval, že nadbytečné uvedení negativních následků ve výroku prvostupňového rozhodnutí v posuzovaném případě nezpůsobuje nesrozumitelnost a ani nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, s kterýmžto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.“

[32] S ohledem na totožné inspekční šetření a stejné závěry správních orgánů při odůvodnění rozhodnutí také s ohledem na letecké snímky z roku 2013 se Nejvyšší správní soud nemá důvod odlišit ani od závěrů uvedeného rozsudku týkajících se této otázky:

„Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatel spatřoval v absenci leteckých snímků, které měly zachycovat stav předmětného pozemku v roce 2013 (tj. před spácháním správního deliktu). Ačkoli správní orgán I. stupně z těchto snímků vycházel při svém závěru o ovlivnění vodního režimu na předmětném pozemku, tento závěr s dostatečnou mírou určitosti vyplývá též z fotodokumentace pořízené na předmětném pozemku v den inspekčního šetření (tj. 27. 3. 2014). Z fotografií, které jsou opatřeny datem pořízení a které doplňují zápis o inspekčním šetření, je patrné, že v bezprostředním okolí navážky došlo k výraznému ovlivnění vodního režimu na předmětném pozemku, jak uvedl v napadeném rozhodnutí žalovaný. Konkrétně došlo k vzedmutí hladiny rybníka, přičemž voda z rybníka zatopila okolní stromy, jejichž kmeny jsou ve spodních částech ponořeny ve vodě, když tyto původně nepochybně ve vodě nerostly, neboť to by bylo ve zřejmém rozporu s biologickými zákony. Z fotografií je dále zřejmý ‚čerstvý‘ charakter navážky, tj. navážka není obrostlá vegetací, barevně i strukturálně se odlišuje od zbytku původní části krajiny, přičemž tato převyšuje původní okolní terén. Ze zápisu z inspekčního šetření doplněného o fotodokumentaci zjištěného stavu lze bez pochybností vyvodit závěr, že navážkou zeminy (tj. protiprávním jednáním stěžovatele) došlo k výraznému zasažení do krajinného rázu lesní krajiny. Přestože tedy správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí odkázal na jím provedenou komparaci zjištěného stavu se stavem předcházejícím, tato komparace nepředstavuje sama o sobě nezbytný podklad pro zjištění stavu předmětné věci bez zbytečných pochybností. Nejvyšší správní soud pak dává stěžovateli za pravdu, že ve světle rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, je nutné obecně po správních orgánech požadovat, aby veškeré podklady rozhodnutí včetně odkazů na webové stránky byly založeny ve správním spisu.

Avšak v určitých případech, a to zejména, kdy takový podklad není nezbytným pro zjištění skutkového stavu věci, absence takového podkladu ve spisu nemá za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. O takový případ se pak jedná i v nyní posuzované věci, kdy absence předmětných leteckých snímků nevede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Správní orgány zjistily skutkový stav věci v dostatečném rozsahu a bez zbytečných pochybností ve smyslu § 3 správního řádu; postupovaly tedy v souladu se zásadou materiální pravdy a též zásadou vyšetřovací, když si pro své rozhodnutí opatřily dostatečné množství podkladů, které jsou součástí správního spisu. Ostatně, v rozsudku ze dne 17. 7. 2020, č. j. 8 Azs 30/2019 - 28, zdejší soud dovodil, že ‚[z]ávěr Nejvyššího správního soudu plynoucí z daného rozhodnutí tedy nelze bez dalšího vyložit tak, že chybí-li ve správním spise jakýkoliv podklad (listina), o které se správní orgán v odůvodnění zmiňuje, je rozhodnutí automaticky nezákonné z důvodu, že zjištěný skutkový stav nemá oporu ve správním spisu. Důsledkem takto striktního výkladu by byl absurdní požadavek, aby si správní orgán vyžádal (pod hrozbou zrušení rozhodnutí) všechny listiny, o kterých se v odůvodnění zmiňuje na podporu svých závěrů, byť dostatečné pro takové závěry byly již další podklady, které se ve spisu nacházejí (...) Je tedy nutno setrvat na tom, aby v případě absence některé v odůvodnění zmiňované listiny správní soudy učinily úvahu o tom, zda může mít absence vliv na výsledek rozhodnutí ve správním řízení, anebo nikoliv.' Městský soud přitom v souladu s těmito požadavky posoudil absenci leteckých snímků ve správním spisu, přičemž dospěl ke správnému a řádně odůvodněnému závěru, že tato absence nemá vliv na závěr ohledně dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje, přičemž dodává, že ačkoli správní orgán I. stupně pochybil, když neučinil odkazované letecké snímky součástí správního spisu, toto pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a to vzhledem k tomu, že žalovaný pochybení správního orgánu prvního stupně odstranil tím, že (správně) konstatoval, že daný skutkový závěr vyplývá i z jiných důkazů, které ve spise založeny jsou."

[33] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného směřující proti způsobu, jakým se vypořádal s námitkou legitimního očekávání, kterou stěžovatel namítal v odvolání, nelze přisvědčit stěžovateli, že se žalovaný touto námitkou nezabýval. Naopak, konkrétně na straně 12 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný mimo jiné uvedl, že *„[s]tanovení výše sankce je v každém správním řízení individuální, zákon o ČIŽP vymezuje pouze horní hranici, v každém případě se posuzuje jiný dopad na životní prostředí v lesích, jedná se o různé subjekty, přihlíží se k různým okolnostem a různým následkům, apod. ČIŽP v daném případě uložila pokutu odpovídající rozsahu a negativnímu dopadu na životní prostředí v lesích"*. K tvrzení stěžovatele, že obdobné případy, na které v odvolání odkazoval, se týkaly skutků s delší dobou trvání, z čehož je patrné, že výše uložené pokuty je oproti těmto případům nesrovnatelně vyšší, žalovaný uvedl, že na předmětném pozemku vznikl navezením výkopové zeminy protiprávní stav, který bude trvat do té doby, dokud nebude z tohoto lesního pozemku návoz výkopové zeminy odstraněn. Proto není kritérium trvání protiprávního jednání pro porovnání s ostatními případy odpovídající. Takové vypořádání námitky ohledně správní praxe ze strany žalovaného lze považovat za přiléhavé a dostačující. Současně městský soud v projednávané věci poukázal na skutečnost, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Městský soud pak ve svém rozhodnutí ke každému z porovnávaných případů stručně uvedl, z jakých důvodů jej nelze považovat za relevantní srovnání.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele spočívající v tvrzeném nesouladu skutkových zjištění s provedeným dokazováním, který stěžovatel spatřoval v nedostatečném zdůvodnění zjištěného rozsahu a mocnosti navezené zeminy, jakož i závěru ohledně nevhodnosti navezené zeminy pro pěstování lesních dřevin. S ohledem na totožnost skutkových zjištění ve správním řízení se Nejvyšší správní soud i v tomto ohledu přiklonil k výše uvedenému rozsudku, v němž zdejší soud uvedl:

„Obecně lze souhlasit se stěžovatelem v tom smyslu, že není povinností obviněného uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy, přičemž pokud obviněný využije možnosti předestřít na svoji obranu tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To však neznamená, že správní orgán musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést; v takovém případě však musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. Pokud obviněný netvrdí nic jiného, než co zjistily příslušné orgány na místě samém (v posuzovaném případě pověření pracovníci správního orgánu I. stupně), správní orgán má důvod vycházet z obvyklých dějových a časových posloupností případů tohoto druhu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS). Jakkoli se rozšířený senát zabýval problematikou soudního přezkumu rozhodnutí o přestupcích, je třeba jeho závěry vztáhnout i na jiný správní delikt, o který se jedná v nyní posuzovaném případě. V posuzovaném případě byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, když bez vědomí a souhlasu dotčených orgánů nechal na lesní pozemek navézt zeminu z výkopových prací na souvislé ploše o celkové výměře 950 m² s mocností, jež se pohybovala v rozmezí od 0,5 m do 2 m. Zjištěné rozměry navážky vyplývají ze zápisu z inspekčního šetření doplněného o příslušnou fotodokumentaci, přičemž z těchto rozměrů vycházel správního orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný pak k námitce stěžovatele uvedl, že pověřené osoby správního orgánu I. stupně zjistily rozsah navážky laserovým dálkoměrem, přičemž zdejší soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že absence zmínky o způsobu měření rozsahu navážky v prvostupňovém rozhodnutí nemůže způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a stejně tak tuto nemůže způsobit ani skutečnost, že součástí správního spisu není záznam o tomto měření. Stěžovatel v odvolání pouze obecně namítal, že navezená zemina nepřesáhla takový rozsah, aby bylo pro provedení opravy hráze drobné vodní plochy poškozené nutriemi nutné provést nějaký formální krok, přičemž ani v žalobě nepředestřel konkrétní námitky k této věci. Stěžovatel tedy v řízení před správními orgány ani před městským soudem správnost výsledků měření žádným věrohodným argumentem nezpochybnil, nenavrhl žádné důkazy k prokázání svých tvrzení, přestože měl možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, mezi kterými byla předmětná fotodokumentace i zápis z inspekčního šetření, v němž byly dostatečným způsobem zachyceny údaje o zjištěném skutkovém stavu, nedošlo tak ke zkrácení práva stěžovatele vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný pak k námitkám stěžovatele předestřel vysvětlení, na základě jakých postupů byly zjištěny rozměry a mocnost předmětné navážky. Na okraj zdejší soud dodává, že již na základě zápisu z inspekčního šetření doplněného o fotodokumentaci předmětného pozemku lze dospět k závěru ohledně naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, tedy bez potřeby exaktního přeměření navezené zeminy, jak požadoval stěžovatel.

Rovněž se nelze přiklonit k námitce stěžovatele ohledně nesprávnosti skutkového závěru správních orgánů o nevhodnosti navezené zeminy pro pěstování lesních dřevin, přičemž správní orgány nepochybily, když ze zjištění, že navezená zemina pocházela z výkopových prací

ze stavby, a tedy zahrnovala i nižší vrstvy půdy, kde se žádný humus, tj. úrodná složka zeminy vhodná pro pěstování lesních dřevin, nenachází, dovodily, že došlo ke znehodnocení původního půdního povrchu lesního pozemku. Nebylo přitom povinností správních orgánů provádět rozbor navezené zeminy, jestliže již z předmětných fotografií (a tedy i zjištění na místě) je jasně viditelné složení navezené půdy, v níž je patrný vysoký podíl kamenitého skeletu, jak ostatně přiléhavě konstatoval městský soud. Požadavek odborného posouzení navezené půdy se jeví nadbytečný též vzhledem k dostatečně kvalifikovanému a odbornými znalostmi disponujícímu personálnímu substrátu správního orgánu I. stupně, který je tvořen kvalifikovanými inspektory schopnými vyhodnocovat dopady protiprávního jednání na životní prostředí. Lze se tedy ztotožnit též se závěrem městského soudu, že obecně formulovaná námitka stěžovatele ohledně absence rozboru uložené zeminy nemůže závěry kvalifikovaných pracovníků správního orgánu I. stupně podložené navíc pořízenými fotografiemi, z nichž je složení navezené půdy zřetelně seznatelné, dostatečně zpochybnit. V této souvislosti poukazuje zdejší soud na závěry vyslovené ve výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 126/2011 - 68, dle kterých ‚tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení. Předpokladem pro správnou aplikaci hmotného práva je náležitý procesní postup správního orgánu, v němž jsou vyhledány, opatřeny, provedeny a zhodnoceny potřebné důkazy ústící do správných a úplných skutkových zjištění. Dokazování musí být přitom zásadně zaměřeno na znaky skutkové podstaty přestupku.' Městský soud přitom svými závěry nezpochybnil skutečnost, že důkazní břemeno k prokázání, že jednání majícího znaky skutkové podstaty správního deliktu se dopustil obviněný, nese v otázce zavinění správní orgán. Dospěl ke správnému závěru, že správní orgány postupovaly v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, pokud předestřely dostatečné množství podkladů, na základě kterých dospěly k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu.“

[35] V souladu s výše uvedeným shledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatele zabývající se nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu nedůvodnými. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval posouzením námitek ve věci samé.

[36] V projednávané věci byl stěžovatel uznán vinným správním deliktem (nyní přestupkem) dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, v relevantním znění, dle kterého „*inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů*.

[37] Pokud jde o otázku viny, obdobně jako spoluvlastník dotčeného pozemku v citované věci sp. zn. 4 As 238/2020 (syn stěžovatele), se i stěžovatel opakovaně dovolával nesprávné interpretace souhlasného prohlášení spoluvlastníků s uložením zeminy na pozemku. Nejvyšší správní soud k tomu v uvedené věci konstatoval:

„Stěžovatel opakovaně namítá, že vyjádřením souhlasu s navezením zeminy na předmětný pozemek nedošlo k jakémukoliv používání lesní půdy, nemohl se tedy dopustit protiprávního jednání spočívajícího v používání lesní půdy. S tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, jelikož výklad stěžovatele popírá smysl a účel trestání pachatele správních deliktů (nyní přestupků) dle § 4 zákona o ČIŽP, které způsobují ohrožení životního

prostředí v lesích, přičemž jednání pachatelů těchto ohrožovacích deliktů nemusí spočívat pouze a jenom ve faktickém jednání na lesním pozemku (tj. v posuzovaném případě navezení zeminy na pozemek), nýbrž též v jednání spočívajícím v pokynu či umožnění tohoto faktického jednání na pozemku, kdy je takový výklad v souladu s dikcí § 4 zákona o ČIŽP. Takového protiprávního jednání, spočívajícího ve vydání pokynu, se v posuzované věci dopustil též stěžovatel, a to konkrétně podpisem čestného prohlášení ze dne 3. 6. 2013, kterým udělil společnosti PORR a.s. souhlas k navážení zeminy ze stavby kanalizace v Týnci nad Labem na předmětný pozemek. Tuto skutečnost pak potvrzuje souhlasné prohlášení ze dne 28. 5. 2014, kde je navíc oproti původnímu prohlášení doplněna zmínka, že k přesunu zeminy má dojít za účelem opravy drobných vodních ploch. Nelze tak souhlasit s městským soudem, že by toto pozdější prohlášení nehovořilo o účelu oprav drobných vodních ploch, tato skutečnost však nemá vliv na posouzení věci, když uvedené prohlášení bylo stěžovatelem učiněno až po spáchání správního deliktu. V obou zmíněných dokumentech nadto stěžovatel nestanovil maximální rozsah navezené zeminy, proto je jeho tvrzení, že měl v úmyslu za pomoci zeminy opravit vodní hráz, irelevantní, přičemž tato skutečnost není za daných okolností polehčující, ale naopak spíše přitěžující, jelikož, jak přiléhavě konstatoval městský soud, stěžovatel měl s ohledem na svoje povinnosti vlastníka lesa jednat tak, aby nedocházelo k ohrožování a poškozování lesů (§ 11 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon). Zdejší soud dále upozorňuje, že správní orgány ani městský soud nedovozovaly odpovědnost stěžovatele za spáchání správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP ze skutečnosti vlastnictví lesního pozemku, ale právě z důvodu jednání stěžovatele spočívajícím v udělení výše uvedeného pokynu a umožnění návozu výkopové zeminy, jak je předestřeno výše; jsou tedy splněny podmínky vyslovené v rozsudku NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 As 182/2016 - 32, dle kterého k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP je třeba prokázat konkrétní protiprávní konání nebo opomenutí. Pokud tedy stěžovatel vydal pokyn k navezení výkopové zeminy na lesní pozemek v jeho spoluvlastnictví, měl dodržet základní povinnosti vlastníka lesa (zejm. § 11 odst. 2 lesního zákona) a pro takové nakládání s lesním pozemkem opatřit příslušné souhlasné podklady dotčených orgánů. Tím, že tuto povinnost nesplnil, dopustil se správního deliktu dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, přičemž se nemůže dovolávat odpovědnosti společnosti, která na základě jeho výslovného pokynu na předmětný pozemek výkopovou zeminu navezla.“

[38] Pokud jde o uložení sankce, resp. stanovení výše pokuty za uvedený delikt, lze na nyní projednávanou věc rovněž vztáhnout závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v citovaném rozsudku:

„Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, podléhá oblast správní diskrece soudní kontrole pouze omezeně. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil namísto správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh stěžovatele, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb.

NSS, či ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Takový návrh stěžovatel v průběhu řízení před městským soudem neučinil.

Z judikatury zdejšího soudu pak dále plyne, že správní orgány se při ukládání trestu musí zabývat kritérii, která zákon stanovuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78). Takový postup je výrazem principu zákonnosti trestu, jenž tvoří společně s principem individualizace trestu základní pravidla, která správní orgány musí v rámci správního trestání dodržovat. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s).

Nejvyšší správní soud dospěl v posuzované věci k závěru, že správní orgány nevybočily při uložení pokuty stěžovateli ze zákonných mezí a zohlednily kritéria pro stanovení pokuty uvedená v § 5 odst. 1 zákona o ČIŽP v rozhodném znění. Správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně zohlednil závažnost, dobu trvání, následky, jakož i způsob a rozsah protiprávního jednání stěžovatele. Obdobně pak postupoval žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Aproboval postup správního orgánu I. stupně a dále uvedl, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud se likvidačnímu účinku pokuty v napadeném rozhodnutí výslovně nevěnoval, neboť na základě obecně dostupných údajů, průběhu řízení, kdy účastník tuto skutečnost nenamítal, a výše uložené pokuty nebylo možné likvidační účinek dovodit. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že ‚[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem' (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Z citovaného usnesení tedy vyplývá povinnost správních orgánů přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud existují indicie stran likvidačního charakteru uložené pokuty. Uvedené usnesení pak dále poskytuje odpověď na otázku, jakým způsobem má správní orgán v řízení o jiném správním deliktu zjišťovat osobní a majetkové poměry pachatele, přičemž zdůrazňuje, že i když jsou správní orgány vázány § 50 odst. 3 správního řádu, a jsou tak povinny zjistit i bez návrhu veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, současně nesmí v řízení o jiném správním deliktu přehlížet důkazní břemeno pachatele, které pachatel jiného správního deliktu jako účastník řízení nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Zdejší soud pak v bodu 38. citovaného usnesení uvedl, že ‚[b]ude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního

rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení).‘

[39] Zdejší soud aplikoval uvedené závěry na okolnosti posuzovaného případu, přičemž dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud se výslovně nezabýval likvidačním charakterem uložené pokuty. Stěžovatel totiž v řízení před správním orgánem I. stupně netvrdil žádné skutečnosti ohledně svých majetkových poměrů, vyjádřil se k nim až v odvolání, ve kterém pouze obecně namítl absenci posouzení majetkových poměrů ze strany správního orgánu I. stupně, přičemž jako důkaz své majetkové situace přiložil pouze oznámení České správy sociálního zabezpečení ze dne 19. 12. 2013 o úpravě výše vypláceného důchodu od lednové splátky 2014 na 10 270 Kč měsíčně a současně uvedl, že jiné příjmy nemá. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěrem městského soudu, že stěžovatel ve správním řízení neuvedl a ani nedoložil rozhodné skutečnosti svědčící o jeho majetkových a osobních poměrech, které by správním orgánům umožnily učinit si úsudek o celkové majetkové situaci stěžovatele, neboť pouhé předložení potvrzení o výši starobního důchodu nic nevypovídá o jeho dalších majetkových poměrech. Ani tvrzení stěžovatele, že musel požádat svého syna o pomoc s hrazením pokuty, či žádost o posečkání dluhu a povolení splátek předložená stěžovatelem po právní moci žalobou napadeného rozhodnutí tento účel splnit nemohou.

[40] Jelikož stěžovatel správním orgánům neposkytl základní, věrohodné a prokazatelné podklady týkající se jeho majetkových poměrů, nezbylo žalovanému, než se v souladu se závěry citovaného usnesení rozšířeného senátu spolehnout na obecně dostupné údaje z katastru nemovitostí, které jsou součástí správního spisu, a z těchto majetkovou situaci stěžovatele dovodit. Zdejší soud tak vzhledem k uvedenému shledal námitku stěžovatele ohledně likvidačního charakteru pokuty jako nedůvodnou. Nejvyšší správní soud sice připouští, že závěr městského soudu o zamlčení údajů veřejně dostupných z katastru nemovitostí neodpovídá povinnosti správního orgánu zjišťovat potřebné údaje z veřejně dostupných seznamů, jak je vysvětleno výše, avšak tento závěr nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jelikož správní orgány v posuzovaném případě dostály své povinnosti a tyto údaje si opatřily, jak vyplývá ze správního spisu. Současně se nemůže stěžovatel ve své argumentaci opírat o skutečnost, že součástí jedné z nemovitostí, kterou jako spoluvlastník disponuje, je také rodinný dům, v němž žije, jestliže správním orgánům neposkytl dostatek součinnosti, aby bylo možné zjistit, že záznam v katastru nemovitostí, uvedený na výpisu ze dne 14. 4. 2014, který si správní orgány opatřily v souladu se svou povinností zjišťovat potřebné údaje, neodpovídá skutečnosti, neboť dle něj je součástí pozemku p. č. X „stavba bez čp/če, prům. obj.“, nikoliv rodinný dům.

[41] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020 – 46, zdůraznil:

„Na závěru zdejšího soudu ohledně dodržení zákonných podmínek při stanovení výše pokuty ze strany správních orgánů nemůže ničeho změnit ani stěžovatelem namítaná skutečnost, že správní orgány ani městský soud nezohlednily, že byla pokuta ukládána třem spoluvlastníkům pozemku, kteří jsou nadto v příbuzenském vztahu. V této souvislosti je nutno upozornit, že předchozí právní úprava správního trestání, za jejíž účinnosti bylo vedeno správní řízení, institut spolupachatele neupravovala, přičemž v rozsudku ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008 - 72, č. 1882/2009 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval,

že ‚[n]ení vyloučeno, aby určitý škodlivý následek (zde znečištění vodního toku) byl způsoben konáním či opomenutím více právnických osob (a to případně i v souběhu s přestupkem fyzické osoby). V takovém případě správní orgány zkoumají odpovědnost každé z právnických osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti samostatně (a těmto právnickým osobám jsou pak sankce udělovány rovněž samostatně)'. V případě účasti více osob na spáchání správního deliktu je tak jejich odpovědnost posuzována individuálně a rovněž individuálně jsou ukládány sankce těmto (spolu)pachatelům. V posuzovaném případě tedy správní orgány nepochybily, pokud při stanovení sankce nezohlednily, že stěžovatel spáchal správní delikt spolu s dalšími spoluvlastníky předmětného pozemku. Na daný závěr pak nemá vliv ani skutečnost, že byla správními orgány uložena pokuta rovněž osobám blízkým, přičemž takové skutečnosti správní orgány nejsou povinny zohledňovat v rámci správního trestání, což ostatně vyplývá jak z dikce § 5 odst. 1 zákona o ČIŽP, tak také z nové právní úpravy (§ 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Zdejší soud vzhledem k výše uvedenému nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že postupem správních orgánů došlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu.“

[42] Na uvedených závěrech přitom nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel je starobní důchodce a musel požádat o výpomoc svého syna. Adekvátnost výše pokuty již byla vypořádána výše v tomto rozhodnutí, spolu s následky procesní (ne)aktivity stěžovatele při prokazování svých majetkových poměrů ve správním řízení. Pokud jde o argumentaci městského soudu, podle níž stěžovatel neprokázal ekonomickou provázanost jednotlivých spoluvlastníků pozemku jakožto spolupachatelů deliktu, lze se s ní ztotožnit, neboť nutnost požádat o pomoc s hrazením pokuty syna uvedl stěžovatel až v kasační stížnosti, přičemž k tomuto tvrzení nic dalšího nedoložil. Pokud jde o možnost případného snížení pokuty soudem, zdejší soud opět odkazuje na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu:

„Nejvyšší správní soud k námitce porušení zásady individualizace a proporcionality opětovně připomíná, že soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. V posuzovaném případě však stěžovatel neuplatnil návrh na moderaci uložené pokuty, k posuzování přiměřenosti uložené pokuty ve výše uvedeném smyslu tedy nebyl městský soud oprávněn, přičemž správně posoudil pouze adekvátnost uložené pokuty v mezích posouzení zákonnosti uložené sankce (srov. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012 - 36). V posuzovaném případě nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ani spáchání správního deliktu třemi spoluvlastníky předmětného pozemku (spolupachateli), jak je předestřeno výše. Nejvyšší správní soud pak nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že správní orgány měly vést společné správní řízení pro totožný skutek se všemi spoluvlastníky předmětného pozemku. Ztotožňuje se totiž se závěrem městského soudu, že z pohledu posuzování deliktní odpovědnosti netvoří podílové spoluvlastnictví nerozlučné společenství, jehož existence by vylučovala samostatné projednání správního deliktu ve vztahu ke každému pachateli zvlášť, neboť deliktního jednání se může dopustit každá fyzická nebo právnická osoba bez ohledu na její občanskoprávní postavení a omezení z tohoto statusu případně vyplývající (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1648/2007, případně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2000, sp. zn, 20 Cdo 1050/2000).“

[43] Dle Nejvyššího správního soudu nelze výše uvedené závěry změnit ani na základě předkládaných příkladů rozhodovací praxe správních orgánů:

„Kasační soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že napadeným rozhodnutím byla porušena zásada ochrany legitimního očekávání a došlo k ignorování dosavadní rozhodovací praxe při ukládání pokut za stejné správní delikty. Jak přiléhavě konstatoval městský soud, správní orgány v posuzovaném případě nevybočily z mezí správního uvážení, protože v dostatečném rozsahu posoudily konkrétní okolnosti posuzovaného případu a odůvodnění svého rozhodnutí v části ohledně uložené sankce opřely o úvahy, jež z tohoto posouzení logicky vycházejí (...). Rozhodnutí správních orgánů nadto nevykazují žádný znak libovůle, který by byl projevem excesu z diskreční pravomoci správních orgánů. K odkazům stěžovatele na správní praxi trestání obdobných správních deliktů pak soud podotýká, že správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání, avšak nepředstavuje překážku pro změny správní praxe ani pro rozdíly při stanovování výše pokut s přihlédnutím k individuálním okolnostem v jednotlivých případech (srov. např. rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, případně ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje též se závěrem městského soudu, že na základě stěžovatelem provedené komparace s obdobnými případy, co se výše uložených pokut týče, nelze činit závěr ohledně nepřípustného zásahu do stěžovatelova legitimního očekávání, přičemž výše uložené pokuty nepředstavuje zásadní odklon od stěžovatelem zmíněných případů.“

[44] Nejvyšší správní soud současně potvrzuje závěr městského soudu, že na obsahu zkrácených zpráv na webových stránkách správního orgánu I. stupně nelze založit legitimní očekávání stěžovatele. Z těchto zpráv není patrné, jakým způsobem byla výše pokuty správním orgánem odůvodněna, k jakým kritériím přesně přihlédl a jak je hodnotil. Skutečnost, že k plnému znění porovnávaných rozhodnutí má přístup žalovaný, pak nemá souvislost s legitimním očekáváním stěžovatele, neboť to nemohlo vzniknout na základě neúplných informací. Nelze také hovořit o legitimním očekávání ohledně výše pokuty udělené správním orgánem I. stupně v roce 2014 a argumentovat rozhodnutími z doby pozdější, jak to stěžovatel učinil v kasační stížnosti. Jestliže v dané době nebyla tato rozhodnutí ještě vydána, nemohla nijak ovlivnit očekávání stěžovatele a přirozeně k nim nemohly přihlížet ani správní orgány.

[45] Nejvyšší správní soud v souladu s předchozí judikaturou ani v nyní projednávané věci neshledal důvodnost kasačních námitek stěžovatele.

V.
Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti,

z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. února 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu