



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobkyně:

bytem

zastoupena JUDr. Miroslavem Černým, advokátem,
sídlem Balbínova 224/3, Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2020, č. j. MZP/2019/500/1418,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2020, č. j. MZP/2019/500/1418, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám advokáta JUDr. Miroslava Černého.

Odůvodnění

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný Ministerstvo životního prostředí (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje

„žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán prvního stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění), zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále též „inspekce“ nebo „správní orgán prvního stupně“), ze dne 22. 5. 2019, č. j. ČIŽP/41/2019/7135 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni uložena podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o ČIŽP“) pokuta ve výši 380 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se dopustila tím, že neoprávněně používala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a od září roku 2015 nejméně do dne kontroly, tj. 25. 2. 2016 provedla zábor – stavební a terénní úpravy (bazén se zastřešením, vydlážděné plochy, mobilheim, motorový člun, odpadní jímka, hromady kamenné drti a kamenů a složené betonové tvarovky) na lesním pozemku parc. č. [REDAKCE] v k. ú. X (dále také jen „předmětný pozemek“), přičemž celková plocha neoprávněně používaného lesního pozemku bez jakéhokoli porostu lesních dřevin činila 758,4 m². Zábor lesního pozemku byl realizován bez vědomí a souhlasu dotčených orgánů státní správy. Uvedeným protiprávním jednáním došlo k porušení ust. § 11 odst. 1, § 11 odst. 4, § 13 odst. 1, § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „lesní zákon“) a dále byla žalobkyni uložena povinnost k úhradě nákladů řízení podle ust. § 79 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. ve výši 1.000 Kč. Žalobkyně se dále domáhala, aby městský soud případně udělenou pokutu ve výši 380.000 Kč podle vlastního uvážení ponížil.

2. Žalobkyně v žalobě zopakovala průběh přestupkového řízení, přičemž současně vznášela žalobní body. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala, že ve smyslu ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP lze řízení o uložení pokuty zahájit (a tedy i ukončit) pouze do jednoho roku ode dne, kdy se inspekce dozvěděla o neoprávněném používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa podle ust. § 4 zákona o ČIŽP (subjektivní lhůta), nejpozději však do 3 let od doby, kdy k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům, než pro plnění funkcí lesa došlo (objektivní lhůta). Inspekce se o údajném deliktu dozvěděla dne 24. 9. 2015, kdy proběhlo inspekční šetření na pozemku parc. č. [REDAKCE] a parc. č. [REDAKCE] v k. ú. X. K vydání prvostupňového rozhodnutí došlo dne 22. 5. 2019, tedy po uplynutí subjektivní lhůty (24. 9. 2016) i objektivní lhůty (24. 9. 2018). V případě předmětného správního deliktu dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP nejde o trvalý delikt, ale jednání, které je nutné vztáhnout k časovému údaji 24. 9. 2015. V případě ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP jde o jeden z možných způsobů navázání následku v podobě neprojednatelnosti správního deliktu na plynutí času; pro přerušení prekluzivní lhůty postačuje řízení o správním deliktu zahájit, nikoli ukončit. Žalobkyně shrnula, že k zahájení řízení, jednoznačně došlo v průběhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty, když inspekce nabyla skutkových zjištění inspekčním šetřením dne 24. 9. 2015 a řízení bylo zahájeno dne 26. 5. 2016 (doručením rozhodnutí o zahájení řízení z 23. 5. 2016). Žalobkyně k běhu jednorocní lhůty pro uložení pokuty poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“), rozsudek ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011-108, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115. Žalobkyně souhlasila se zachováním běhu tříleté objektivní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení, jež se váže k okamžiku spáchání správního deliktu dne 24. 9. 2015. Nicméně

k vydání prvostupňového rozhodnutí došlo až dne 22. 5. 2019, tedy došlo k prekluzi předmětného správního deliktu, když žalobkyni bylo možné udělit pokutu nejpozději do 24. 9. 2018. V zákoně o ČIŽP (*lex specialis*) sice není stanovena žádná lhůta, v níž by bylo možné pokutu za spáchaný delikt uložit, nemůže ji však uložit po neomezenou dobu. Žalobkyně odkázala na zásadu legitimního očekávání; v demokratickém právním státě je nepřípustné, aby bylo možné uložit pokutu za správní delikt po neomezenou dobu od jeho spáchání a po včasném zahájení správního řízení. Správní řád ani zákon o ČIŽP žádnou speciální lhůtu pro uložení pokuty neobsahují; nelze je vykládat extenzivním způsobem. Lhůta by tedy měla odpovídat povaze institutu pokuty, měla by být přiměřená s ohledem na principy jejího ukládání a měla být uložena viníkovi bez zbytečného odkladu po spáchání deliktu; což se v nyní posuzované věci nestalo. Na jiném místě žaloby žalobkyně namítala, že nesouhlasí se stanoviskem žalovaného k běhu správních lhůt, podle něž byla zachována objektivní i subjektivní lhůta pro řízení, uvedená v § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle žalobkyně správní orgán nedodržel ani subjektivní, ani objektivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty.

3. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítala, že se inspekce nevypořádala s konkrétními námitkami žalobkyně, které vznesla v průběhu správního řízení; ve svém rozhodnutí je nijak nezhodnotila. Žalobkyně namítala: 1) Správná výměra plochy záboru lesní plochy je 137,05 m², nikoli tvrzených 758,4 m². Žalobkyně za jinou výměru neoprávněně užívané lesní půdy k jiným účelům nemůže nést odpovědnost, neboť k ní došlo předtím, než se žalobkyně stala vlastníkem pozemku. 2) Oplocení pozemku s chatou bylo součástí pozemku při koupi žalobkyní již v roce 2015 (vybudováno cca v roce 1950), žalobkyně žádné oplocení nebudovala; stejně tak jímka, která je minimálně 10 let stará, studna byla řádně povolena. 3) Bazén ve zmenšeném rozměru existoval a byl vybudován předchozím vlastníkem, jednalo se tedy pouze o částečně nový zábor lesní půdy (znalecký posudek ze dne 5. 2. 1981). 4) Žalobkyně se nepodílela na kácení stromů a na vybudování provizorní stavby kůlny. Na osazení 1000 ks sazenic nových stromků žalobkyně vynaložila 10 000 Kč, ale cca polovina sazenic odumřela v roce 2018 (sucho). Žalobkyně se zavazuje opětovně tuto polovinu osázet. 5) Žalobkyně si mobilheim pořídila, aby každodenně pečovala o předchozí vážně nemocné vlastníky, kteří měli v objektu chaty zřízeno právo jejího doživotního užívání. Žalobkyně jako profesionální pečovatelka v mobilheimu přespávala i s 5 vychovávanými dětmi v pěstounské péči v rámci rodinné rekreace. Motorový člun je pouze provizorně zaparkován na příjezdové cestě, nikoli na hodnotném lesním pozemku. 6) Žalobkyně musela provést terénní úpravy kvůli bahnu, jež stékalo z horní cesty. Do chaty nešlo vjet autem. Bahno bylo odstraněno a cesta byla zpevněna kamennou drtí.
4. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítala nepřiměřenost uložené pokuty. Dle žalobkyně došlo ze strany správních orgánů k nesprávnému použití správního uvážení, správní orgány pořádně neodůvodnily, jakými úvahami se při rozhodování o výši sankce řídily. Výše uložené pokuty je dle žalobkyně nepřiměřená vůči následkům. Správní orgány také nevzaly do úvahy, že stávající bazén byl vybudován pro kojence v pěstounské péči, nikoli pro dospělé. Žalobkyně namítala, že správní orgány porušily zásadu proporcionality mezi výší pokuty a výší investice žalobkyně do stavby bazénu a vydlážděných ploch, tj. 140 000 Kč oproti pokutě ve výši 380 000 Kč. Stavba bazénu, vydlážděné plochy, ani zaparkovaný mobilheim nejsou stavbami trvalými, lze je kdykoliv demontovat bez následků pro podloží. Žalobkyně zmínila také náklady na dopravu, znovuoobnovení

povrchu lesní půdy a její modelaci, jež budou po odstranění nepovolený staveb dosahovat několik desítek tisíc korun. V součtu tak bude pokuta a všechny náklady pro žalobkyni likvidační. Nelze přitom pouze vycházet z mimořádných příjmů žalobkyně v roce 2017, ale také z výdajů. Správní orgány také nevzaly do úvahy vysokou míru zadlužení žalobkyně, která měsíčně splácí částku 26 028 Kč na hypotéku na dům a úvěr 500 000 Kč. Pokuta by tedy měla být přiměřená, a ne téměř dvanáctinásobek průměrné mzdy. Žalobkyně již celou pokutu uhradila s ohledem na blokaci svého bankovního účtu celním úřadem. Žalobkyně namítala, že takto vysoké pokuty jsou zpravidla ukládány pouze právníkům osobám. Správní orgány zcela odhlédly od projevené snahy žalobkyně napravit nepříznivé účinky jejího jednání. Žalobkyně na jiném místě žaloby namítala, že inspekce při ukládání výše sankce nepřihlédla k tomu, že žalobkyně od samého počátku aktivně spolupracovala se správními orgány, poskytla nezbytnou součinnost a vyjádřila ochotu uvést vše do původního stavu, příp. nahradit škodu. Žalobkyně nechtěla úmyslně ohrozit lesní půdu neoprávněným užíváním k jiným účelům než pro plnění funkce lesa.

5. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. K žalobním bodům uvedl, že správní orgány vycházely z toho, že předmětný správní delikt je deliktem trvajícím (str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí). Žalovaný odkázal na ust. § 4 písm. a) zákona, o ČIŽP (*„neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů“*), doložený skutkový stav a judikaturu správních soudů (rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016-53). Jelikož v době šetření inspekce nebyl protiprávní stav ukončen, je třeba běh subjektivních i objektivní lhůt správního trestání počítat od posledního dne, kdy se správní orgán dozvěděl, že protiprávní stav trvá. Žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44. Okamžik vykonání kontroly na místě dne 25. 2. 2016 je pak třeba považovat za okamžik spáchání správního deliktu a od něj počítat běh předmětných lhůt (ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP). Inspekce zahájila řízení o správním deliktu doručením oznámení o zahájení správního řízení dne 26. 5. 2016, tedy byly zachovány obě lhůty pro zahájení řízení. Jelikož zákon o ČIŽP v době spáchání deliktu neobsahoval žádnou promlčecí dobu správního deliktu, inspekce na základně přechodných ustanovení v době vydání rozhodnutí aplikovala již účinný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„přestupkový zákon“*). Žalovaný připustil, že Ústavní soud postupně zrušil § 112 odst. 2 přestupkového zákona, to nic nemění na užití § 30 až 32 stejného zákona v nynější věci. Pro pachatele je tak příznivější, jestliže správní orgány omezily bezbřehou dobu odpovědnosti principy dle § 30 až 32 přestupkového zákona, byť analogicky. K promlčení předmětného deliktu tedy nedošlo.
6. Žalovaný k druhému žalobnímu bodu uvedl, že námitky žalobkyně byly v odvolacím řízení náležitě vypořádány na str. 9 napadeného rozhodnutí. Žalovaný připomněl, že za stav lesního pozemku a za jeho užívání v souladu s právními předpisy odpovídá jeho vlastník. Bylo tak na žalobkyni, aby si zkontrolovala, v jakém stavu je pozemek, zda je jeho užívání v souladu s právními předpisy apod. Důvody pořízení mobilheimu, parkování motorového člunu či provedení terénních úprav nemají vliv na odpovědnost za předmětný delikt.
7. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že výše uložené pokuty je podrobně zdůvodněna na str. 6 až 9 prvostupňového rozhodnutí, kdy bylo přihlédnuto zejména k

závažnosti, době trvání, rozsahu a následkům protiprávního jednání. Následky deliktního jednání jsou dlouhodobé, když došlo k narušení svrchní části půdního krytu, náprava stavu bude trvat minimálně několik let. Žalovaný namítal, že bazén byl ohraničen betonovými dlážděním, mobilheim upevněn na kovové rámové konstrukci s kovovými patkami zapuštěnými do země a zalitými betonem; nešlo tak o stavby nikoliv trvalého charakteru. Bohulibý účel vybudování bazénu pro koupání kojenců nemůže snížit pokutu, jež je vzhledem k okolnostem zcela přiměřená. K namítanému porušení zásady proporcionality mezi výší pokuty a investice žalobkyně do stavby bazénu a vydlážděných ploch žalovaný uvádí, že tuto zásadu správní trestání vůbec nezná. Faktické navýšení pokuty o náklady na uvedení pozemku do původního stavu nepředstavuje kritérium, jež by bylo třeba zohledňovat při určení výše pokuty. K likvidačnímu účinku předmětné pokuty žalovaný uvedl, že žalobkyně pokutu již uhradila bez rozložení do splátkového kalendáře a v plné výši. Žalovaný souhlasil, že je třeba zohlednit i výdaje žalobkyně, nemovitý majetek a další osobní a majetkové poměry (hypoteční úvěr na dům, úvěr, její příjmy v roce 2017). Žalovaný dle správního spisu, resp. veřejně dostupných informací učinil závěr, že hodnota majetku žalobkyně mnohonásobně převyšuje výši uložené pokuty. Pokuta je zcela přiměřená, nepředstavuje žádný exces v rozhodovací praxi inspekce, jež trestá obdobné delikty fyzických osob řádově stejnými pokutami.

8. Při ústním jednání konaném před soudem dne 24. 3. 2022 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci.
9. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
10. Inspekce dne 24. 9. 2015 provedla inspekční šetření na lesních pozemcích parc. č. [REDACTED] a parc. č. [REDACTED] v k. ú. X. Při inspekčním šetření na lesním pozemku parc. č. [REDACTED] v k. ú. X ve spoluvlastnictví pana [REDACTED] a paní [REDACTED] (dále jen „manželů“) a na sousedním lesním pozemku parc. č. [REDACTED] v k. ú. X ve vlastnictví žalobkyně inspekce zjistila neoprávněný zábor pozemku určeného k plnění funkcí lesa - zemní práce, stavební úpravy, krytý bazén ohraničený betonovým vydlážděním, trvalé oplocení, mobilheim na betonových patkách, hromady kamenné drtě a složené betonové tvarovky. Krytý bazén na pozemku manželů byl vybudován žalobkyní. Dne 14. 10. 2015 byl vyhotoven Záznam o úkonech předcházejících kontrole č. j. ČIŽP/41/OOL/1600320.001/16/PJM, a byla pořízena fotodokumentace.
11. Žalobkyni bylo dne 24. 2. 2016 doručeno Oznámení o zahájení kontroly, č. j. ČIŽP/41/OOL/1600320.002/16/PJM, ze dne 11. 2. 2016, v níž inspekce žalobkyni oznámila, že zahajuje kontrolu zaměřenou na dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, zejména na neoprávněné užívání lesních pozemků k jiným účelům než k plnění funkcí lesa.
12. Inspekce provedla dne 25. 2. 2016 kontrolu (dle ust. § 2 a § 3 zákona o ČIŽP) na lesních pozemcích parc. č. [REDACTED] a parc. č. [REDACTED] v k. ú. X ve spoluvlastnictví manželů a ve vlastnictví žalobkyně. Kontrolovanou osobou byla také žalobkyně.

13. Žalobkyni bylo dne 26. 5. 2016 doručeno Oznámení o zahájení správního řízení spojené s usnesením o lhůtě pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016, č. j. ČIŽP/41/OOL/SR01/1600320.001/16/PJM, kterým inspekce zahájila řízení ve věci uložení pokuty za nyní posuzovaný správní delikt.
14. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 22. 5. 2019, č. j. ČIŽP/41/2019/7135, byla žalobkyni uložena dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, pokuta 380 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se dopustila tím, že neoprávněně používala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a od září roku 2015 nejméně do dne kontroly, tj. 25. 2. 2016 provedla zábor – stavební a terénní úpravy (bazén se zastřešením, vydlážděné plochy, mobilheim, motorový člun, odpadní jímka, hromady kamenné drti a kamenů a složené betonové tvarovky) na předmětném pozemku, kdy celková plocha neoprávněně používaného lesního pozemku bez jakéhokoli porostu lesních dřevin činila 758,4 m²; zábor lesního pozemku byl realizován bez vědomí a souhlasu dotčených orgánů státní správy.
15. Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 29. 4. 2020, č. j. MZP/2019/500/1418, zamítl odvolání žalobkyně ze dne 6. 6. 2019 a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 29. 4. 2020, č. j. MZP/2019/500/1418, lze řízení o uložení pokuty zahájit dle ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění do 30. 6. 2017, do jednoho roku ode dne, kdy se inspekce dozvěděla o porušení povinností dle § 4 tohoto zákona, nejpozději do 3 let od doby, kdy došlo k porušení těchto povinností. Inspekce dne 24. 9. 2015 provedla inspekční šetření na pozemku (záznam o úkonech předcházejících kontrole) a dne 25. 2. 2016 byla na pozemku provedena kontrola (záznam o kontrole). Správní řízení bylo zahájeno oznámením o zahájení správního řízení spojeném s usnesením o lhůtě k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016, které bylo žalobkyni doručeno dne 26. 5. 2016. Předmětné ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017 obsahovalo úpravu lhůt pro zahájení řízení (subjektivní, objektivní), nikoli lhůt pro promlčení, resp. prekluzi deliktu. Vytýkaný delikt je třeba považovat za tzv. trvající, u kterého je nutné počítat lhůtu pro zahájení řízení od ukončení protiprávního stavu (ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, i např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. As 258/2016-53). Jelikož nebyl protiprávní stav ukončen, je třeba subjektivní i objektivní lhůtu pro zahájení řízení (i zánik odpovědnosti) počítat od posledního dne, v němž se správní orgán dozvěděl, že protiprávní stav trvá, tj. od kontroly na místě dne 25. 2. 2016. Řízení bylo zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení dne 26. 5. 2016, čímž byla zachována objektivní i subjektivní lhůta pro zahájení řízení (§ 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017). Jelikož citované ustanovení zákona neupravovalo zánik odpovědnosti (ani v odvolání žalobkyně uváděnou tříletou dobu), je třeba vycházet z přestupkového zákona (ust. § 112 přestupkového zákona). Dle ust. § 30 – § 32 přestupkového zákona promlčecí doba pro odpovědnost za správní delikt dosud neuplynula. Zákonná tříletá promlčecí doba byla přerušena doručením oznámení o zahájení řízení a poté vydáním napadeného rozhodnutí (odesláno a doručeno dne 22. 5. 2019). Jelikož od spáchání neuplynulo 5 let (ust. § 35 odst. 3 přestupkového zákona), odpovědnost za předmětný delikt nezanikla.
16. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný k námitce žalobkyně, že od samého počátku aktivně spolupracovala s orgány ČIŽP, odkázal na ust. § 10 odst. 2 zákona č.

255/2012 Sb., podle kterého je kontrolovaná osoba povinna kontrolujícímu poskytovat potřebnou součinnost. I přes ochotu žalobkyně uvést vše do původního stavu, porovnání stavu předmětného pozemku při kontrole dne 25. 2. 2016 a při ohledání věci na místě dne 27. 4. 2017 o tom však nesvědčí. Během tohoto důkazu byla zjištěna celá řada nových skutečností oproti stavu při kontrole dne 25. 2. 2016. Došlo k vytvoření okrasné skalky, k ohrazení terénního zářezu bazénu zídkou, k terénní úpravě vedle chaty, k instalaci fóliovníku, za chatou byl nově vybudován výběh pro slepice. Tedy byl zjištěn další zábor lesního pozemku, což odporuje tvrzení žalobkyně, že je ochotna vše uvést do původního stavu dle dispozic správního orgánu.

17. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí k dalším námitkám, jež žalobkyně vznesla v průběhu správního řízení, žalovaný uvedl následující. Co se týče namítané nesprávné výměry plochy záboru (správná plocha záboru je dle žalobkyně 137,05 m², nikoli 758,4 m²), žalobkyně namítala, že za ostatní zábor nenese odpovědnost, neboť k němu došlo tím, než se stala vlastníkem předmětného pozemku. Žalovaný k tomu uvedl, že v době kontroly byla majitelkou žalobkyně, vlastník pozemku je odpovědný za jeho stav a povinností vlastníka je mj. dle § 11 odst. 2 lesního zákona usilovat při hospodaření v lese o to, aby funkce lesa byly zachovány. Během inspekčního šetření a kontroly byl na předmětném pozemku zjištěn zábor lesního pozemku – stavební a terénní úpravy. Touto činností žalobkyně došlo k užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, což vedlo k narušení půdního pokryvu předmětného pozemku a nežádoucí změně morfologie terénu. Narušování půdy na lesních pozemcích je činnost, jež vede k omezení až nemožnosti plnění funkcí lesa. Inspekce proto posuzovala celý zábor lesního pozemku, nejen plochu bazénu, vydlážděné plochy a mobilheim, ale i veškeré terénní zářezy, lesní půdu zasypanou kamennou drtí, složené hromady kamení atd.; celková plocha neoprávněně používaného lesního pozemku činí 758,4 m², k čemuž žalovaný odkázal na protokol o provedení důkazu – součást spisu inspekce č. 13. Odpadní jímka, ani studna nebyly předmětem tohoto správního řízení. K oplocení pozemku s chatou žalovaný uvedl, že platí výše uvedené, tj. že v době kontroly byla majitelkou předmětného pozemku žalobkyně, která je jako vlastník odpovědná za jeho stav a je povinna jej uvést do stavu souladného se zákonem. Oplocení tvořilo součást celkového záboru lesního pozemku, k čemuž žalovaný odkázal na protokol o kontrole – součást spisu inspekce č. 5. To se vztahuje i na bazén a mobilheim. Nový bazén byl vybudován a mobilheim pořízen v době vlastnictví žalobkyně. Důvod zakoupení mobilheimu nemá souvislost s předmětem tohoto správního řízení. Krytý bazén ohraničovalo betonové vydláždění, mobilheim byl upevněn na kovové rámové konstrukci s kovovými patkami zapuštěnými do země a zalitými betonem. Jedná se tedy v obou případech o nelegální zábor lesní půdy; zalitím patek betonem, pokládkou dlaždic a terénními úpravami byla odstraněna nejcennější svrchní vrstvy půdy. Podle katastrální mapy se na pozemku nenachází žádná příjezdová cesta, motorový člun byl tedy zaparkovaný na lesním pozemku. Žalobkyni neopravňovalo bahno před chatou k novým terénním úpravám; k dalšímu narušení půdního krytu došlo zpevněním kamennou drtí. Žalovaný dále uvedl, že kácení stromů netvořilo předmět správního řízení. K zalesnění části neoprávněně užívaného lesního pozemku došlo na podzim roku 2016, tedy až po provedení kontroly dne 25. 2. 2016; k tomu žalovaný odkázal na protokol o provedení důkazu – součást spisu inspekce č. 13. Rozhodující pro uložení sankce byl stav předmětných pozemků v den konání kontroly.

18. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo při stanovení výše pokuty přihlédnuto především k závažnosti, době trvání, rozsahu a následkům protiprávního jednání (§ 5 odst. 1 zákona o ČIŽP). Výše pokuty byla stanovena na základě odborného posouzení míry ohrožení životního prostředí. V prvostupňovém rozhodnutí je na str. 7 podrobně odůvodněna závažnost, doba trvání, rozsah a následky protiprávní činnosti žalobkyně. Následky žalobcova jednání jsou dlouhodobé, jelikož došlo k narušení svrchní části půdního krytu, jež představuje jednu z nejdůležitějších součástí prostředí pro růst vegetace, čímž bylo omezeno (znemožněno) plnění funkcí lesů, přičemž náprava stavu bude trvat minimálně několik let. Inspekce žalobkyni vyzvala k doložení aktuálních majetkových poměrů, které obdržela a při stanovení výše pokuty vycházela především ze zhodnocení protiprávní činnosti žalobkyně a doložených majetkových poměrů, k čemuž žalovaný odkázal na součást spisu inspekce č. 16. Hodnota majetku žalobkyně mnohonásobně převyšuje výši uložené pokuty. Ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP nerozlišuje, zda se jedná o právnickou, či fyzickou osobu; pokuta za předmětný správní delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP dosahuje až do výše 5 000 000 Kč. Výše uložené pokuty je menší než 1/10 její celkové možné výše, byla stanovena takovým způsobem, aby byl postih pro žalobkyni citelný a odradil ji od dalšího takového, či podobného protiprávního jednání. Co se týče nepřihlédnutí ke snaze žalobkyně napravit nepříznivé účinky způsobené jejím jednáním, námitka byla dle žalovaného vypořádána již výše. Odpovědnost žalobkyně za správní delikt byla posuzována dle právních předpisů ve znění platném a účinném do 30. 6. 2017, neboť na str. 6 prvostupňového rozhodnutí bylo řádně zhodnoceno, že nová úprava není pro žalobkyni příznivější. Správní delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP je založen na objektivní odpovědnosti, kdy se zavinění a jeho míra nezkoumá. Rozhodný je následek protiprávního jednání, který byl ve vztahu k žalobkyni jednoznačně prokázán. K rozporu s ust. § 93 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona nedošlo, neboť výrok prvostupňového rozhodnutí nebyl konstruován dle nové právní úpravy.
19. Městský soud v Praze následně napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s., přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žaloba je důvodná.
20. Po právní stránce věc posoudil městský soud následovně:
21. Podle ust. § 11 odst. 1 a 4 lesního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, každý si musí počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese. Nikdo nesmí bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud tento zákon nestanoví jinak.
22. Podle ust. § 13 odst. 1 lesního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.
23. Podle ust. § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020, v lesích je zakázáno provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty.

24. Podle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, 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.
25. Podle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Podle odst. 2 citovaného ustanovení lze uložit za přestupek podle odstavce 1 pokutu do 5 000 000 Kč.
26. Podle ust. § 5 odst. 1 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, se při určení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Podle odst. 2 citovaného rozhodnutí lze řízení o uložení pokuty zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se inspekce dověděla o porušení povinností uvedených v § 4 tohoto zákona, nejpozději však do tří let od doby, kdy k porušení těchto povinností došlo.
27. Podle ust. § 112 odst. 1 přestupkového zákona se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.
28. Podle ust. § 112 odst. 3 přestupkového zákona se na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.
29. Podle ust. § 112 odst. 4 přestupkového zákona zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.
30. Podle ust. § 13 odst. 1 přestupkového zákona je fyzická osoba pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.
31. Městský soud tedy přistoupil k posouzení důvodnosti jednotlivých žalobních námitek.
32. Žalobkyně v prvním žalobním bodu namítala uplynutí prekluzivních lhůt ve smyslu ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, neboť inspekce nabyla skutkových zjištění inspekčním šetřením dne 24. 9. 2015 a k vydání prvostupňového rozhodnutí došlo dne 22. 5. 2019, tedy po uplynutí jednorroční i tříleté lhůty. V zákoně o ČIŽP (*lex specialis*) není stanovena žádná lhůta, v níž by bylo možné pokutu za spáchaný delikt uložit, což ale dle žalobkyně neznamená, že pokutu je možné uložit po neomezenou dobu. Žalobkyně odkázala na zásadu legitimního očekávání; v demokratickém právním státě je nepřipustné, aby bylo možné za správní delikt uložit pokutu po neomezenou dobu od jeho spáchání a po včasném zahájení správního řízení. Správní řád, ani zákon o ČIŽP žádnou speciální lhůtu

pro uložení pokuty neobsahují. Žalobkyně nesouhlasila s vypořádáním její námitky ohledně běhu správních lhůt správními orgány a s právními názory žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

33. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolacím námitkám žalobkyně v otázkách plynutí času a zániku práva delikt projednat z důvodu uplynutí prekluzivních lhůt vycházel z právní úpravy zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Žalovaný svou právní argumentaci ohledně zachování objektivních a subjektivních lhůt pro zahájení řízení konkrétně stavěl na ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Co se týče otázky zániku odpovědnosti, žalovaný naopak vycházel z úpravy přestupkového zákona (§ 30 - § 32 přestupkového zákona), za použití jeho přechodného ustanovení § 112.
34. Městský soud předně uvádí, že pro posouzení námitek žalobkyně je nezbytné nejprve určit, jakou právní úpravu je třeba v nyní posuzované věci aplikovat. Byť se žalobkyně přímo aplikace pozdějšího znění zákona o ČIŽP (tj. ve znění účinném od 1. 7. 2017) jako pro ni příznivější právní úpravy *explicitně* nedomáhala, v žalobě výslovně rozporovala právní závěry žalovaného ohledně běhu správních promlčecích, resp. prekluzivních lhůt.
35. Městský soud na tomto místě konstatuje, že se s právními závěry žalovaného ohledně aplikace právní úpravy zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, neztotožnil. Napadené rozhodnutí městský soud shledal jako nezákonné, neboť žalovaný věc nesprávně posoudil po právní stránce.
36. Městský soud konstatuje, že žalobkyně byla inspekcí, potažmo žalovaným uznána vinnou spáchání správního deliktu (resp. podle nynější terminologie přestupku – viz dále) podle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle tohoto ustanovení platilo, že *„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. V souvislosti se změnou právní úpravy správního trestání účinné ode dne 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnost zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon) a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích bylo předmětné ustanovení zákona ode dne 1. 7. 2017 novelizováno „změnovým“ zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a o některých přestupcích, přičemž nadále znělo *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů“*.
38. Jak již v minulosti několikrát dovodil Ústavní soud (např. nález ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000), podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu.

Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.

39. Mezi účastníky řízení přitom nebylo sporu, že se žalobkyně protiprávního jednání dopustila přede dnem 1. 7. 2017, tj. před účinností přestupkového zákona, a jako fyzická osoba „nepodnikající“. Inspekce vydala prvostupňové rozhodnutí dne 22. 5. 2019, tedy již za účinnosti nové právní úpravy správního trestání. Bylo tak na inspekci, resp. také na žalovaném, aby s ohledem na výše uvedené posoudili, jakou právní úpravu mají na nyní posuzovanou věc aplikovat, resp. jakou právní úpravou se bude řídit běh promlčecích, či prekluzivních lhůt.
40. Inspekce na str. 6 prvostupňového rozhodnutí ze dne 22. 5. 2019 k otázce případného použití příznivější právní úpravy uvedla, že s ohledem na ust. § 112 odst. 3 přestupkového zákona je třeba posoudit, zda současná právní úprava je pro účastníka příznivější, či nikoli. Poté uzavřela, že přestupkový zákon žalobkyni nezakládá příznivější postavení, je tedy nezbytné vycházet z platné a účinné právní úpravy v době spáchání deliktu; žalobkyni tak uložila pokutu dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017; horní hranice pokuty (5 000 000 Kč) se nezměnila ani po 1. 7. 2017. Dále inspekce uvedla, že instituty přestupkového zákona nelze ve věci aplikovat, např. užití ust. § 42 a 43 odst. 2 přestupkového zákona.
41. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí ze dne 29. 4. 2020 na str. 10 doplnil, že odpovědnost účastníka řízení za správní delikt byla posuzována dle právních předpisů, účinných do 30. 6. 2017, neboť na str. 6 prvostupňového rozhodnutí bylo řádně zhodnoceno, že nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější. Správní delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, je založen na principu objektivní odpovědnosti, při které se zavinění a jeho míra vůbec nezkoumá. Rozhodný je následek protiprávního jednání, jež byl ve vztahu k účastníkovi prokázán. Nedošlo k rozporu s ust. § 93 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona, když výrok prvostupňového rozhodnutí nebyl konstruován dle nové právní úpravy.
42. Městský soud k tomu uvádí, že z prvostupňového i napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyně byla sankcionována jako fyzická osoba („nepodnikající“), nikoli jako fyzická osoba podnikající. O tom ani nebylo mezi účastníky řízení sporu. Městský soud podotýká, že podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 byla odpovědnost za delikt fyzické osoby podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o ČIŽP konstruována jako odpovědnost objektivní – tedy v takovém případě nebylo třeba zkoumat zavinění osoby jednající (či opomínající jednat) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016 – 53). Naproti tomu právní úprava tohoto nyní přestupku fyzické osoby ve znění účinném od 1. 7. 2017 vychází ze zavinění jednající fyzické osoby „nepodnikající“. Dle ust. § 13 odst. 1 zákona o přestupcích je fyzická osoba pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný. Městský soud konstatuje, že dle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 je tedy třeba vždy zkoumat také zavinění žalobkyně jako pachatele ve vztahu ke škodlivému následku. Úvahy o míře zavinění se pak následně také projeví ve výši ukládané správní sankce, jak bude uvedeno níže.

43. Městský soud uzavírá, že právní úprava přestupku dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017 tak byla pro žalobkyni jako pro pachatele přestupku příznivější. Správní orgány tedy měly na nyní posuzovanou věc aplikovat tuto pozdější právní úpravu. Inspekce, ani žalovaný tak v nyní posuzované věci neučinili.
44. Městský soud podotýká, že se obdobnou věcí již zabýval Městský soud v Praze v rozsudcích ze dne 26. 8. 2019, č. j. 11 A 78/2019-38, a ze dne 29. 10. 2020, č. j. 10 A 78/2019-88, z nichž městský soud v nyní posuzované věci vycházel a ztotožnil se s nimi. Inspekce žalobcům jako manželům (fyzickým osobám „nepodnikajícím“) v obou řízení uložila podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, svým rozhodnutím ze dne 7. 11. 2017 (tj. po 1. 7. 2017) pokuty za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se žalobci dopustili tím, že v době od poloviny roku 2014 do 6. 10. 2015 (tj. před 1. 7. 2017) na lesních pozemcích nechali v rozporu s platnými právními předpisy bez vědomí a souhlasu dotčených místně příslušných orgánů (orgán státní správy lesů, stavební úřad) provést rozsáhlé terénní úpravy, násypy výkopové zeminy a deponie stavebního materiálu (rozměrné kamenivo, betonové tvarovky ztraceného bednění, střešní krytina, betonové a plastové roury) na celkové ploše 6 189 m². Tímto jednáním žalobci užívali lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa. Žalovaný v obou případech zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí inspekce. Městský soud v těchto dvou rozhodnutích dospěl na základě shodných právních úvah taktéž k závěru, že právní úprava přestupku podle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, účinná od 1. 7. 2017, je pro žalobce jako fyzické osoby „nepodnikající“ příznivější, a proto měla být správními orgány v řízení o uložení pokuty žalobcům aplikována.
45. Dle názoru městského soudu tak v nyní posuzované věci inspekce, i žalovaný v otázce běhu promlčecích lhůt pro zahájení řízení (resp. namítaných prekluzivních lhůt pro zánik odpovědnosti) aplikovali nesprávnou právní úpravu dle ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Městský soud dále konstatuje, že se následně správní orgány ve svých rozhodnutích ani dostatečně nezabývaly otázkou zavinění žalobkyně ve vztahu k protiprávnímu jednání. Městský soud uzavírá, že inspekce, potažmo i žalovaný v nyní posuzované věci pochybili. Napadené rozhodnutí je tak nezákonné a spočívá na nesprávném právním posouzení.
46. V dalším řízení proto bude na žalovaném, aby ve věci aplikoval právní úpravu (zákon o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017) a tedy také posoudil otázku zavinění žalobkyně ve vztahu k předmětnému přestupku. Dospěje-li žalovaný k závěru, že žalobkyně jednala zaviněně, uvede rovněž příslušnou formu zavinění, tj. úmysl nebo nedbalost, a zda se jedná o úmysl přímý či nepřímý, nebo nedbalost vědomou či nevědomou. V předmětné věci přitom pro existenci zavinění postačí zavinění z nedbalosti, neboť ze znění zákona nevyplývá, že by bylo třeba zavinění úmyslného (ust. § 15 odst. 1 přestupkového zákona). Uvedené závěry správních orgánů se poté případně promítnou i do výroku jeho rozhodnutí. Případnou míru zavinění taktéž žalovaný posoudí i ve vztahu ke stanovení výše pokuty, jak bude uvedeno dále.
47. Co se týče prvního žalobního bodu a namítaného nedodržení zákonných lhůt v řízení o uložení pokuty (lhůt stanovených v ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017), městský soud uvádí, že se touto námitkou nemohl více zabývat. Ve věci je

třeba aplikovat právní úpravu pro přestupek dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, přičemž právní úprava lhůt ust. § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP byla od 1. 7. 2017 taktéž zásadně novelizována.

48. V dalším řízení tak bude na žalovaném, aby rovněž posoudil otázku plynutí času a lhůt, podle právní úpravy vážící se k přestupku dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017. Právní úprava těchto lhůt je upravena v přestupkovém zákoně.
49. Městský soud k prvnímu žalobnímu bodu pouze pro úplnost podotýká, že zákon ať už správní delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, či přestupek dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, konstruuje jako delikt trvajících; to vyplývá již ze samotného jazykového výkladu předmětného ustanovení. Trvajících správní delikt je přitom judikaturou NSS charakterizován jako „*čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon zde postihuje právě udržování protiprávního stavu*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-66).
50. Jak vyplývá z judikatury NSS, „*lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44).
51. Bude tak na žalovaném, aby v dalším řízení posoudil, jak již bylo uvedeno výše, zda se žalobkyně skutečně dopustila tvrzeného přestupku dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, a zda již nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek (viz ust. § 29 – 32 přestupkového zákona), tj. bude třeba posoudit, odkdy započaly běžet zákonné (promlčecí) lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, zakotvené v přestupkovém zákoně, ve vztahu k trvajícím přestupkům a zda již neuplynuly.
52. Městský soud přistoupil k druhému žalobnímu bodu. Žalobkyně v žalobě obecně namítala, že se inspekce nevypořádala s konkrétními námitkami žalobkyně, které vznesla v průběhu správního řízení. Žalobkyně v žalobě shrnula svých šest námitek.
53. Jak městský soud ze správního spisu zjistil, inspekce, resp. žalovaný se se všemi uvedenými námitkami žalobkyně vznesenými v průběhu správního řízení v prvostupňovém, resp. napadeném rozhodnutí zabývali. Městský soud podotýká, že správní řízení se řídí zásadou jednotnosti; řízení tedy tvoří jeden celek od okamžiku jeho zahájení až po vydání rozhodnutí v jeho poslední instanci (viz např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016-39). Odvolací orgán tak může v rozhodnutí o odvolání účastníka proti prvostupňovému rozhodnutí napravit vady prvostupňového rozhodnutí. Inspekce, resp. tedy žalovaný žádnou z těchto námitek neopomněli vypořádat.
54. Inspekce k námitce žalobkyně 1) vznesené již v prvostupňovém řízení na str. 4 prvostupňového rozhodnutí uvedla, že dne 27. 4. 2017 provedla důkaz ohledáním věci na

místě na předmětném pozemku. Plocha pozemku byla přeměřena pomocí laserového dálkoměru a pásma, kdy byla zjištěna celková plocha neoprávněně používaného lesního pozemku 758,4 m². V napadeném rozhodnutí na str. 9 žalovaný k této námitce odkázal na protokol o provedení důkazu – součást spisu inspekce č. 13 a uvedl, že v době kontroly byla majitelkou žalobkyně, vlastník pozemku je odpovědný za jeho stav a povinností vlastníka je mj. dle § 11 odst. 2 lesního zákona usilovat při hospodaření v lese o to, aby funkce lesa byly zachovány. Během inspekčního šetření a kontroly byl na předmětném pozemku zjištěn zábor lesního pozemku – stavební a terénní úpravy. Touto činností žalobkyně došlo k užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, což vedlo k narušení půdního pokryvu předmětného pozemku a nežádoucí změně morfologie terénu, čímž se přerušil průběh procesů ve svrchní organické vrstvě půdy. Narušování půdy na lesních pozemcích je činnost, jež vede k omezení až nemožnosti plnění funkcí lesa. Inspekce proto posuzovala celý zábor lesního pozemku, nejen plochu bazénu, vydlážděné plochy a mobilheim, ale i veškeré terénní zářezy, lesní půdu zasypanou kamennou drtí, složené hromady kamení atd., kdy tedy celková plocha neoprávněně používaného lesního pozemku činí 758,4 m².

55. K dalšími námitkami žalobkyně č. 2) – 6) městský soud uvádí, že se žalovaný k těmto (odvolacím) námitkám vyjádřil v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení na str. 9 napadeného rozhodnutí, kdy taktéž odkázal na konkrétní důkazy, na nichž vystavěl svoji argumentaci. Městský soud tak odkazuje na bod 17. tohoto rozsudku, kde je argumentace žalovaného ohledně vyřazení těchto námitek č. 2) -6) městským soudem shrnuta.
56. Městský soud k nim uvádí, že inspekce, potažmo žalovaný ve vztahu k námitkám žalobkyně ve svých rozhodnutích nesprávně argumentovali tím, že je to vlastník lesního pozemku, kdo je dle příslušných ustanovení lesního zákona odpovědný za stav lesního pozemku. Je sice pravdou, že vlastník lesa dle lesního zákona (viz především ust. § 11 odst. 2 lesního zákona) je odpovědný za stav lesa (srov. k této otázce též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2013, č. j. 1 As 14/2013 – 47, ve kterém bylo správními soudy přezkoumáváno řízení, v němž byla spoluvlastníkům lesního pozemku uložena opatření k nápravě stavu lesa; jak NSS v tomto rozsudku vysvětlil, námitky vlastníků lesa, že jeho nepříznivý stav nezavinili a tedy za něj nemohou být odpovědní, nejsou v řízení o nápravných opatřeních na místě, jelikož „za nežádoucí stav lesa odpovídá vlastník“, skutečnost, kdo tento stav zavinil, nemá vliv na výsledek řízení o nápravných opatřeních). V takovém případě není třeba zkoumat objektivní, ani subjektivní stránku.
57. Naproti této odpovědnosti vlastníka lesa za jeho stav nicméně stojí deliktní odpovědnost osoby za konkrétní jednání (viz např. předmětné ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP), kdy s ohledem na osobu delikventa (právníká, či fyzická osoba) je třeba také posuzovat otázku zavinění. Vlastník lesa tak kromě odpovědnosti za jeho stav může nést také deliktní odpovědnost za příslušný přestupek podle zákona o ČIŽP; k tomu ale nemusí dojít vždy (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2019, č. j. 11 A 78/2019-38).
58. V nyní posuzované věci je předmětem řízení o přestupku dle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017. S ohledem na výše uvedené je tak z hlediska posouzení odpovědnosti za tento přestupek nezbytné zodpovědět, zda je žalobkyně odpovědná za své deliktní jednání. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaný v odůvodnění napadeného

rozhodnutí nesprávně uvedl, že „*Správní delikt podle § 4 písm. a) zákona o ČIŽP účinném do 30. 6. 2017, je založen na principu objektivní odpovědnosti, při kterém se zavinění a jeho míra vůbec nezkoumá. Rozhodný je následek protiprávního jednání, který byl ve vztahu k účastníkovi jednoznačně prokázán. K rozporu s § 93 odst. 1, písm. d) přestupkového zákona tak nedošlo, neboť výrok rozhodnutí nebyl konstruován podle nové právní úpravy.*“ Žalovaný tak ve věci dospěl k nesprávnému právnímu názoru, a tedy ani ve vztahu k těmto námitkám se nezabýval subjektivní stránkou předmětného přestupku, jak již bylo uvedeno výše.

59. Bude tak na žalovaném, aby otázku deliktní odpovědnosti za přestupek zohlednil také při vypořádání jednotlivých námitek žalobkyně, vznesených v průběhu správního řízení. S ohledem na výše uvedené závěry tak žalovaný bude povinen v novém rozhodnutí zrevidovat vypořádání předmětných námitek žalobkyně.
60. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítala nepřiměřenost uložené pokuty. Inspekce se otázkou výše uložené pokuty zabývala na str. 6 – 8 prvostupňového rozhodnutí o uložení pokuty, a to především z pohledu ust. § 5 odst. 1 zákona o ČIŽP, ve znění účinném do 30. 6. 2017, kdy podrobně popsala závažnost, dobu trvání a rozsah protiprávního jednání. V podobném duchu se výši uložené pokuty zabýval i žalovaný na str. 9 – 10 napadeného rozhodnutí.
61. Městský soud k třetímu žalobnímu bodu uvádí, že s ohledem na výše uvedené závěry bude na žalovaném, aby v novém rozhodnutí při ukládání pokuty vycházel z pozdější a pro žalobkyni příznivější právní úpravy zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, resp. přestupkového zákona; konkrétně z ust. § 37 – § 40 přestupkového zákona. Jestliže žalovaný v novém rozhodnutí dospěje k závěru, že se žalobkyně svým zaviněným jednáním dopustila přestupku dle ust. § 4 písm. a) zákona o ČIŽP, ve znění účinném od 1. 7. 2017, bude na žalovaném, aby vedle dalších zákonných kritérií pro ukládání sankce přihlédl při posouzení povahy a závažnosti přestupku u žalobkyně jako fyzické osoby také k druhu a míře jejího zavinění (viz ust. § 38 písm. e) přestupkového zákona).
62. Městský soud pouze pro úplnost uvádí, že se neztotožnil s námitkami žalobkyně, že by správní orgány měly při ukládání pokuty taktéž přihlídnout k tomu, že bazén byl vybudován pro kojence v pěstounské péči, nikoli pro dospělé. Dle názoru městského soudu se správní orgány skutečně nemusí touto okolností při ukládání pokuty ze zákona zabývat (viz ust. § 37 – § 40 přestupkového zákona, která tento požadavek neobsahují). Uvedené platí taktéž o námitce žalobkyně, že správní orgány měly přihlídnout k zásadě proporcionality mezi výši pokuty a vyšší investice žalobkyně do stavby bazénu a vydlážděných ploch. Tuto povinnost zákon také neukládá. Stejně tak se dle názoru městského soudu do ukládané pokuty ze zákona nepromítá výše nákladů na uvedení lesního pozemku do původního stavu (náklady na tzv. *restitutio in integrum*).
63. Městský soud v Praze z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu, který vyjádřil v bodu 46., 48., 51., 59. a 61. zrušujícího rozsudku (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

64. S ohledem na to, že městský soud ve výroku I. tohoto rozsudku rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí, nerozhodoval o návrhu žalobkyně na snížení uloženého trestu (pokuty ve výši 380.000 Kč) v mezích zákonem dovolených, neboť jednou ze zákonných podmínek pro uplatnění institutu moderace dle § 78 odst. 2 s. ř. s. je, že soud neshledá důvody pro zrušení rozhodnutí, jímž byla pokuta uložena. V posuzované věci však soud dospěl k závěru, že zde takové důvody dány jsou, podmínky pro uplatnění moderace proto v posuzované věci nenastaly.
65. O nákladech řízení soud rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla v této věci plný úspěch. Náhrada nákladů řízení ve výši 15 342 Kč představuje žalobkyní zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, tj. tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení; podání žaloby; účast na jednání soudu) po 3 100 Kč za úkon dle ust. § 11 odst. 1 na základě ust. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů a tři režijní paušály po 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu ust. § 57 odst. 2 s. ř. s. o 21 %, tj. o 2 142 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 24. března 2022

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu