



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **H - Agrana s.r.o.**, se sídlem Husova tř. 684/21, České Budějovice, zast. JUDr. Petrem Neubauerem, advokátem se sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2019, č. j. MZP/2019/510/669, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2021, č. j. 10 A 104/2019 - 112,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 5. 2019, č. j. MZP/2019/510/669, zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 13. 2. 2019, č. j. ČIŽP/42/2019/120 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. ČIŽP jím uznala žalobkyni vinnou z přestupku podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČIŽP“), a uložila jí podle § 5 téhož zákona pokutu ve výši 4 mil. Kč a povinnost uhradit paušální náklady řízení. Přestupek měla žalobkyně spáchat tím, že při hospodaření na vybraných lesních pozemcích v k. ú. Červený Újezdec, Hosín a Borek u Českých Budějovic, v konkrétních porostních skupinách, neprovedla od října 2017 do května 2018 včasnou a dostatečnou asanaci 9 732 smrků o objemu zhruba 4 194 m<sup>3</sup>, které byly napadeny lýkožroutem smrkovým a lýkožroutem lesním (dále též „kůrovec“). Dále v období od července do srpna 2018 na vybraných lesních pozemcích a vybraných porostních skupinách neprovedla

včasnou a dostatečnou asanaci smrků napadených týmiž škůdci, tentokrát v objemu 614 smrků (161 m<sup>3</sup>). Vytvořila tudíž podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů a ohrozila životní prostředí v lesích, neboť na těchto stromech umožnila ukončení vývoje kalamitních škůdců, opuštění těchto stromů dospělými lýkožrouty a jejich rozšíření do dalších lesních porostů, kde v důsledku kácení napadených stromů vzniknou nové holiny, dojde k prořezávání lesních porostů, snížení zakmenění, zhoršení mechanické stability a odolnosti proti abiotickým činitelům.

[2] Proti rozhodnutí o odvolání podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 10 A 104/2019 - 112, zamítl. Nesouhlasil s námitkou, že správní orgány bez dalšího přebraly svá kontrolní zjištění od Ústavu pro hospodářskou úpravu lesů (dále jen „Ústav“), aniž měla žalobkyně možnost se k těmto zjištěním vyjádřit. Ústav prověřil rozsah poškození, graficky jej zakreslil a tabulkově zhodnotil poškození lesa, avšak rozhodná skutková zjištění o stavu lesa ve vlastnictví žalobkyně zjistili inspektoři ČIŽP na místě. Podklady Ústavu byly jedněmi z mnoha a žalobkyně se s nimi mohla seznámit postupem podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobkyni se nepodařilo skutková zjištění zpochybnit, protože jiný rozsah neasanovaného dříví nebo poškození lesa nepředstavila.

[3] Žalobkyně byla stíhána za dva skutky (období říjen 2017 až květen 2018 a červenec až srpen 2018) spočívající v ohrožení životního prostředí umožněním vývoje a výletu kůrovce. Porušení povinnosti provádět včasnou a dostatečnou asanaci na každém nově napadeném stromě nelze chápat jako dílčí skutek v rámci pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Jednání žalobkyně tvořilo jeden skutek vymezený časovým obdobím a rozsahem ohrožení životního prostředí. Promlčení se řídilo § 31 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, a v době vydání pravomocného rozhodnutí dne 27. 5. 2019 tříletá promlčecí doba dosud neuplynula.

[4] Ze srovnání podkladů o stavu a rozsahu poškození lesa, z nichž správní rozhodnutí vycházela, plyne dostatečně komplexní a věrohodný přehled o skutkovém stavu. Městský soud nepřisvědčil obecné námitce, že při první kontrole v roce 2017 nemusely být předmětem monitoringu všechny pozemky kontrolované v roce 2018, a proto nelze přesně říci, kdy na nich k poškození došlo. Podklady poskytují detailní a komplexní informace o původním stavu lesních pozemků v roce 2017 a o stavu v roce 2018. Deliktní jednání proto bylo vymezeno jednoznačně a má oporu ve správním spisu.

[5] Z ohrožovací povahy přestupku plyne, že pro určení okamžiku naplnění skutkové podstaty není rozhodné, kdy kůrovec dokončí vývoj a vylétne, jak se domníval žalovaný. Žalovaný ovšem z tohoto nesprávného východiska vycházel jen při posouzení, zda měly být oba skutky projednány ve společném řízení se skutkem zahrnujícím období srpen až září 2017, za který byla žalobkyně samostatně shledána vinnou příkazem ČIŽP ze dne 3. 1. 2018, č. j. ČIŽP/42/2018/66 (dále jen „příkaz z ledna 2018“). V ostatních otázkách žalovaný z této konstrukce nevycházel, a toto pochybení proto nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Podmínky pro společné řízení nebyly splněny. K aplikaci § 5 zákona o ČIŽP městský soud uvedl, že žalobkyně byla pravomocně potrestána příkazem z ledna 2018,

pokračování

který nabyl právní moci dne 26. 1. 2018, kdy se již uskutečňovala první část dílčího jednání žalobkyně. Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 6 Tdo 894/2012 - 30, č. R 75/2013 tr., je u déletrvajících jednání představujících jeden skutek rozhodný stav v době ukončení jednání. První dílčí skutek pokračování v přestupku byl dokončen v květnu 2018, druhý v září 2018, a byly tudíž splněny předpoklady pro aplikaci § 5 zákona o ČIŽP.

[6] Žalobní námitky mířící proti výši uloženého trestu, respektive k polehčujícím okolnostem, městský soud také neshledal důvodnými. V odvolání žalobkyně předeštlá svoji argumentaci jen stručně a podepřela ji kusými důkazními návrhy. Účastníci se shodují v tom, že klimatická situace k šíření kůrovce přispěla, ale žalobkyně si jí musela být vědoma, a tím spíše měla co nejrychleji provést asanaci, aby zabránila hrozcím závažnějším následkům. Ztížený přístup na lesní pozemky z důvodu stavby dálnice D3 mohl mít vliv na obtížnost provádění asanace. Žalobkyně však uplatnila tuto námitku v odvolání velmi obecně. Popsala sice, jaké obtíže jí s dopravou vyvstaly, ale nenabídla věrohodnou skutkovou verzi o tom, jak měla ztížený přístup do oblasti a jak zásadně jí to bránilo v provádění asanace. Bez těchto tvrzení bylo možné po doplnění dokazování stanovisky dotčených orgánů jen konstatovat, že žalobkyně mohla skutečně mít přístup ztížený, ale nikoli posoudit intenzitu obtíží. Ty by totiž mohla popsat jen sama žalobkyně. Tyto obtíže navíc mohla namítnout již v rámci kontroly, kde se však odvolávala spíše na problémy se svou nedostatečnou kapacitou pro asanační práce. Tvrzení žalobkyně jsou stále stejně obecná, ani v žalobě je nerozvinula. Městský soud proto nepovažoval za potřebné provést důkaz výslechem Ing. R., lesníka žalobkyně. Městský soud uzavřel, že provoz v části území byl sice kvůli stavbě D3 omezený na západě dotčeného území, ale nebylo prokázáno, že by byl zásadně omezený i provoz uvnitř území a navazující přístup na místní komunikace v obcích Libnič a Červený Újezdec.

[7] Tvrzení žalobkyně o změně hydrogeologických poměrů, vedoucí ke ztrátě schopnosti půdy zadržovat vodu, bylo také nekonkretizované, ačkoli právě jako vlastnice a hospodárka na lesních pozemcích měla být schopná specifikovat, jak stavba D3 změnila vodní poměry v lokalitě. Bez její procesní aktivity nemusely správní orgány zvažovat zpracování znaleckého posudku a odvolací námitku mohly přezkoumat pouze v mezích jejího obecného tvrzení. Podle městského soudu navíc nešlo o klíčovou otázku, protože nebylo sporu o tom, že některé vlivy přispěly k šíření kůrovce nezávisle na žalobkyni. Klíčovou otázkou naopak bylo, jak při vědomí těchto vlivů žalobkyně při asanaci postupovala.

[8] Městský soud přisvědčil úvaze správních orgánů, které vzaly v potaz rozsah provedené asanace, ale vzhledem k množství neasanovaného dříví na místě nepovažovaly rozsah provedené práce za významnou polehčující okolnost. Zvětšení rozsahu kůrovcových souší dokládá, že žalobkyně prokazatelně neplnila své povinnosti vlastníka lesa. Vypovídá o tom, kolik ohrožujícího neasanovaného dříví žalobkyně v lese ponechala. Skutečnost, že žalobkyně svoji zákonnou povinnost v určité míře splnila, nemůže sloužit jako polehčující okolnost, protože hodnocenou otázkou je míra, v níž ji nesplnila. Ani žalobkyně netvrdí, že vzhledem k dalším působícím vlivům bylo mimo její reálnou možnost situaci zvládnout. Nejde tedy o zásadní polehčující okolnost a nevede k závěru, že vyvinula maximální možné úsilí, které po ní bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

[9] Městský soud nepřisvědčil ani námitkám nezákonnosti a nepřiměřenosti výše uložené pokuty, zvláště ve srovnání pokuty uložené příkazem s přezkoumávaným rozhodnutím. Správní orgány hodnotily jako významnou okolnost to, že žalobkyně v návaznosti na předchozí upozornění nezměnila svůj přístup k asanaci. Nepřičetly jí však k tíži výhradně to, že byla dříve za stejný přestupek už sankcionována. Zohlednily spíše to, že i přes upozornění na vážnost situace nepřistoupila k nápravě. Šlo o přípustnou součást hodnocení osoby pachatele, nikoli o přítěžující okolnost, ač prvostupňový orgán toto označení nesprávně použil. Úvahy o výši pokuty vhodně zohlednily, že bylo poškozeno dříví velkého rozsahu, vznikly holiny a další plocha lesa byla ještě ohrožena. Její jednání odůvodňovalo uložení citelně vyšší sankce, která by splnila svou preventivní a výchovnou funkci. Pokutu proto městský soud nepovažoval za excesivní či nepřiměřenou poměrům žalobkyně a neshledal důvody pro její moderaci.

## II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vymezila několik důvodů, proč navrhuje zrušit rozsudek městského soudu i správní rozhodnutí.

[11] Městský soud nepřihlédl k její námitce o porušení zákazu dvojího přičítání téhož. Prvostupňový správní orgán nezákonně dvakrát přihlédl k tomu, že stěžovatelka byla v minulosti sankcionována za stejné jednání, když aplikoval § 5 zákona o ČIŽP a současně považoval tuto skutečnost za významnou přítěžující okolnost. Na toto pochybení žalovaný poprvé reagoval až v replice k žalobě, kde ho bagatelizoval. Ve svém rozhodnutí se žalovaný touto otázkou vůbec nezabýval, respektive se jí zabýval jedinou větou v odůvodnění, kterou však nemohl „přikrýt“ či napravit odůvodnění pokuty v prvostupňovém rozhodnutí, aniž současně snížil uloženou pokutu. Ani v jednom z rozsudků citovaných městským soudem nešlo o situaci, kdy by k opakovanému spáchání přestupku bylo přihlédnuto jednak jako k přítěžující okolnosti a zároveň při aplikaci kvalifikované skutkové podstaty.

[12] Městský soud dále pochybil, když dovozoval povahu a závažnost spáchaného přestupku z množství zjištěného neasanovaného kůrovcového dřeva. Podle vyhlášky č. 76/2018 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní strážce, ve znění vyhlášky č. 236/2000 Sb., je cílem aktivní vyhledávání kůrovcových stromů. Tytéž závěry plynou i z opatření obecné povahy Ministerstva zemědělství ze dne 3. 4. 2019, sp. zn. 14LH7893/2019-16212. Magistrát města České Budějovice rozhodnutím ze dne 19. 6. 2018, č. j. OOZP/7530/2018 Mrš, dokonce stěžovatelce nařídil, aby sterilní souše netěžila. Odpovědnost za přestupek podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ČIŽP proto nelze založit jen na tom, že se v lese vyskytují souše (již bez kůrovce). To, že nebyla zjištěna přítomnost kůrovcových stromů, ale jen přítomnost souší, svědčí pro závěr, že stěžovatelka prováděla asanaci účinně a včas. Neobstojí závěr městského soudu, že souše zjištěné na lesních pozemcích byly nové oproti roku 2017. Podle stěžovatelky ze spisu neplyne stejný rozsah kontroly v letech 2017 i 2018, a proto nelze vyloučit, že souše ve skutečnosti vznikly dříve a případná odpovědnost za přestupek již zanikla. Podle zásady *in dubio pro reo* mělo být přestupkové řízení zastaveno. K opačnému závěru by měly správní orgány opatřit další důkazy. Nesprávný je i závěr,

pokračování

že kontrola v roce 2017 probíhala v jiných částech lesa, a stěžovatelka proto mohla být postižena dvakrát. Stěžovatelka se vymezila i proti použití podkladů Ústavu, proti jehož kontrole navíc neměla k dispozici standardní ochranu v podobě námitek. Její povinností v řízení před městským soudem nebylo „nabízet“ soudu jiný zjištěný rozsah neasanovaného dříví, neboť by šlo o nahrazování činnosti správních orgánů.

[13] Městský soud nezohlednil § 50 odst. 3 správního řádu, když schválil neprovedení znaleckého zkoumání hydrologických poměrů kvůli obecnosti stěžovatelčiných námitek. Postupoval nesprávně i při posouzení ztížené dopravní situace, jíž nejprve přiznal zásadní význam, doplnil dokazování, z něhož plynula důvodnost námítka, ale následně tato zjištění znovu bagatelizoval. Pochybení správních orgánů omluvil tím, že námitka byla příliš obecná. Nebyla ale neprojednatelná, a navíc měla být stěžovatelčina tvrzení doplněna výsledkem Ing. R. Protože neprovedl navrhovaný důkaz o počasí zaznamenaném na hydrometeorologické stanici České Budějovice, nemohl městský soud ani dospět k závěru, že se Jihočeský kraj nepotýkal s výrazně odlišnými klimatickými podmínkami než jiné kraje. Rozsah provedených asanačních prací měl být považován za polehčující okolnost ve smyslu § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky, případně k němu mělo být přihlédnuto při posouzení povahy a závažnosti přestupku.

[14] Úvaha městského soudu o právní kvalifikaci skutku neobstojí proto, že okamžik ukončení dílčího skutku v něm neplyne ze skutečného ukončení závadového jednání, ale pouze z okamžiku, kdy byla provedena kontrola správními orgány. Pokud by kontrola proběhla už dříve, před vydáním příkazu, nebyly by v nynějším řízení splněny podmínky pro aplikaci § 5 zákona o ČIŽP. Okamžik provedení kontroly nemůže jít stěžovatelce k tíži a nelze od něj odvíjet dokonání skutku. Interpretace § 5 zákona o ČIŽP ze strany městského soudu odporuje teleologickému výkladu. Protože nelze okamžik spáchání přestupku spojovat s provedením kontroly, nelze ani vyloučit, že mělo být povinně vedeno společné řízení i za skutek, za nějž byla stěžovatelka postižena příkazem. Městský soud konečně pochybil, když neshledal uloženou pokutu nepřiměřenou a nevyužil své moderační právo.

[15] Žalovaný navrhl ve svém vyjádření kasační stížnost zamítnout. K pochybení týkajícímu se dvojího přičítání téhož se vyjádřil již v replice k žalobě. Uložená výše pokuty je srovnatelná s jinými případy, kdy byl § 5 zákona o ČIŽP aplikován, z čehož lze soudit, že ke dvojímu přičítání téže skutečnosti nedošlo. Městský soud správně vyšel z rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 6 Tdo 894/2012 - 30. Úvahy týkající se společného řízení jsou jen spekulativní. Co se týče podkladů od třetích osob, ty byly přímo na lesních pozemcích stěžovatelky porovnávány se skutečným stavem. Kontroly provedené v letech 2017 a 2018 se týkaly vždy celého dotčeného lesního majetku stěžovatelky, jak je patrné z kontrolních protokolů a z pořizované dokumentace. Pro změnu hydrologických poměrů je zásadní, že nedošlo ke změnám v niveletě původní silnice I/3, k zásahům do směru toku stávajících vodotečí a nedošlo k odtěžení porostních okrajů. To, že došlo ke změně průtoků několika vodních toků, žalovaný nikdy netvrdil. Vliv nepříznivých klimatických podmínek byl zohledněn ve výši sankce. Provedení včasné a účinné asanace nevyžadovalo odvoz kůrovcového dříví po lesních cestách, které byly údajně negativně ovlivněny uzavírkami. Přestože stěžovatelka nevynaložila své maximální možné úsilí, správní orgán zohlednil i omezené odbytové a zpracovatelské kapacity, vytvoření podmínek pro provedení kontroly a spolupráci stěžovatelky.

[16] V replice stěžovatelka upozornila, že si žalovaný protiřečí, když uznává pochybení v postupu ČIŽP ve dvojím přičítání téhož, současně ale odmítá, že by se ČIŽP dvojího přičítání dopustila. Ve vztahu k posouzení recidivy je třeba vymežit okamžik ukončení jednání, a ten nelze v jejím případě ztotožnit s okamžikem, kdy byl přestupek zjištěn na základě kontroly ČIŽP.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zhodnotil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti označila jako její důvod i § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jímž se NSS zabývá vždy též z úřední povinnosti. K povaze této vady lze pro stručnost odkázat na ustálenou judikaturu ji vykládající, viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS. Rozsudek městského soudu touto vadou netrpí. Jeho odůvodnění je podrobné a srozumitelné, bez vnitřních rozporů. Stěžovatelka tuto vadu vztáhla k nedostatečnému zohlednění dalších vlivů působících na rozšíření kůrovce v oblasti Mojského lesa. Už z kasační stížnosti samé ovšem plyne, že byla schopna se s právními závěry městského soudu k této otázce seznámit a polemizovat s nimi, což dokládá, že rozsudek není ani v této části nepřezkoumatelný.

[19] Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), ukládá vlastníkovvi lesa řadu povinností. Podle § 11 odst. 2 je vlastník lesa povinen *usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů a funkce lesa byly zachovány (plněny rovnoměrně a trvale) a aby byl zachován (chráněn) genofond lesních dřevin*. Dále je podle § 32 odst. 1 lesního zákona vlastník lesa *povinen provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les, zejména (...) b) preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů, jimiž se podle § 2 písm. g) téhož zákona rozumí původci chorob lesních porostů a rostlinní nebo živočišní škůdci lesních porostů*. Navíc je vlastník lesa *povinen hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků* (§ 32 odst. 6 tamtéž). Povinnosti související s šířením kůrovce jako živočišného škůdce dále upřesňuje vyhláška ministerstva zemědělství (jejímuž obsahu se NSS věnuje níže).

[20] Stěžovatelka byla shledána vinnou z přestupku podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ČIŽP, podle něhož se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů*. Podle § 4 odst. 2 zákona o ČIŽP lze za přestupek podle § 4 odst. 1 písm. c) téhož zákona uložit pokutu do 5 mil. Kč. Ovšem podle § 5 téhož zákona, aplikovaného v případě stěžovatelky, platí: *Je-li přestupek podle tohoto zákona spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, uloží se pokuta až do výše 10 000 000 Kč. Přestupek je spáchán opakovaně, jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo 12 měsíců*.

pokračování

## III. a) K porušení zásady zákazu dvojího přičítání

[21] Stěžovatelka primárně dovozuje nezákonnost rozsudku městského soudu z pochybení při posouzení porušení zákazu dvojího přičítání v přestupkovém řízení. Jak NSS uvedl v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, č. 2747/2013 Sb. NSS, „zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, čj. 4 Ads 66/2009-101, ze dne 29. 10. 2009, čj. 6 As 22/2009-84, ze dne 20. 4. 2006, čj. 4 As 14/2005-84, či ze dne 25. 1. 2006, čj. 4 As 22/2005-68).“ Tato zásada sice není upravena přímo v zákoně o odpovědnosti za přestupky, ale analogicky se dovozuje z § 39 odst. 5 (do 30. 9. 2020 šlo o odst. 4) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (viz komentář k § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky in BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, cit. dle ASPI; srov. komentář k § 39 in: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 528–529, cit. dle Beck online).

[22] ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí na s. 14 uvedla, že jako významnou přitěžující okolnost hodnotí, že se stěžovatelkou vedla v roce 2018 za stejný přestupek přestupkové řízení, zakončené příkazem ze dne 3. 1. 2018, č. j. ČIŽP/42/2018/66, jenž nabyl právní moci dne 26. 1. 2018. Na tento příkaz současně odkázala na s. 15 rozhodnutí v odůvodnění aplikace § 5 zákona o ČIŽP, umožňujícího uložit pokutu až 10 mil. Kč z důvodu opakovaného spáchání přestupku podle zákona o ČIŽP. V odvolání námitku dvojího přičítání téhož stěžovatelka nevznesla. Žalovaný k výši pokuty konstatoval, že výši sankce nelze určit čistě matematicky, ale i s ohledem na okolnosti případu, mj. na to, že byla stěžovatelka na vážnost situace upozorněna již v rámci kontroly v říjnu 2017. Až ve vyjádření k žalobě označil žalovaný postup ČIŽP za nesprávný, avšak ne tak závažně, aby šlo o důvod zrušení prvostupňového rozhodnutí. Sám na základě jiných okolností shledal uloženou pokutu přiměřenou. Městský soud postup správních orgánů vyhodnotil tak, že zákaz dvojího přičítání neporušily, ačkoli ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí termín přitěžující okolnost nesprávně použila. Hodnotily pouze okolnost, že stěžovatelka již byla s předstihem na závadnost svého jednání upozorněna (a sankcionována za ně), jako součást hodnocení její osoby za účelem zhodnocení preventivně výchovného účelu uložení sankce. Podle městského soudu je takový postup v judikatuře NSS aprobován, neboť vede k hodnocení skutečnosti, že přestupce již v minulosti spáchal obdobné přestupky a má sklony porušovat pravidla určitým způsobem, což ale neznamená, že by byl trestán opakovaně za to, že se v minulosti dopustil přestupku (bod 144. rozsudku).

[23] Názor městského soudu je třeba korigovat. Městský soud totiž své závěry podpořil odkazy na několik rozsudků NSS, z nichž ovšem vyvodil nepřesný závěr. V rozsudku ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 As 35/2016 - 41, NSS posuzoval, zda správní orgány k opakovanému porušení povinností přestupce přihlídly jako k přitěžující okolnosti recidivy, což by obnášelo zabývat se možným zahlazením odsouzení, nebo jako k okolnosti zohlednitelné při hodnocení osoby pachatele (proto ostatně odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 449/2016, které se týkalo právě hodnocení osoby pachatele).

Podobně v bodě 16 rozsudku ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 As 365/2019 - 51, NSS vyslovil, že je přípustné, aby správní orgán zohlednil v minulosti spáchané přestupky při hodnocení osoby přestupce, a to přesto, že se v přestupkovém řízení analogicky aplikuje trestní institut zahlazení odsouzení. Obdobné závěry NSS vyslovil i v rozsudku ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 322/2019 - 32, zmiňovaném městským soudem. V rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 86/2018 - 38, NSS také konstatoval, že zákaz dvojího přičítání porušen nebyl, protože opakované páchaní přestupků bylo zohledněno jen jako přitěžující okolnost ve vztahu k osobě obviněného. Není však zřejmé, že by se v těchto případech NSS zabýval situací, kdy je opakované spáchání přestupku hodnoceno jako přitěžující okolnost z pohledu osoby přestupce a současně vede k aplikaci kvalifikované skutkové podstaty, která znak opakovanosti zahrnuje mezi svými znaky a pojí se s vyšší sazbou sankce oproti skutkové podstatě základní. Potud lze za odůvodněnou uznat výhradu stěžovatelky, že městský soud nevycházel ze zcela přílehlavé judikatury.

[24] Lze se také ztotožnit s tím, že zásadu zákazu dvojího přičítání téhož porušoval postup ČIŽP, která v prvostupňovém rozhodnutí přihlédla k opakovanému spáchání přestupku jako k přitěžující okolnosti a současně ji posoudila jako okolnost podmiňující aplikaci § 5 zákona o ČIŽP spojeného se zvýšenou sazbou pokuty. Nelze přesto říci, že by se stejného nezákonného postupu dopustil žalovaný. Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *[odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu a může rozhodnutí i změnit, s výhradou zákazu reformatio in peius [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky]. Platí, že „za situace, kdy správní orgán druhého stupně změní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek“* (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). Rozhodnutí ČIŽP je tak třeba číst pohledem úvah, které k otázce zákazu dvojího přičítání téhož provedl žalovaný.

[25] Žalovaný sice neoznačil postup ČIŽP výslovně za rozporný se zákonem, předchozí postižení stěžovatelky příkazem za tentýž přestupek se však podle něj promítlo do aplikace § 5 zákona o ČIŽP. Následně při úvaze o přiměřenosti sankce vyložil, proč je uložena sankce přísnější, než by „matematicky“ odpovídalo prostému násobku pokuty uložené příkazem z ledna 2018. Taková úvaha se však přímo netýká porušení zákazu dvojího přičítání, nýbrž jen zohledňuje to, že se jednalo o přestupek závažnější z hlediska společenské škodlivosti, za nějž bylo přiměřeně uloženo vyšší sankci ve srovnání s prostým násobkem první uložené pokuty podle množství neasanovaného kůrovcového dřeva. Žalovaný také zdůraznil, že byla sankce uložena pouze ve výši 40% horní hranice sazby pokuty zvýšené podle § 5 zákona o ČIŽP, a poukázal na skutečnost, že stěžovatelka byla na vážnost situace upozorněna již při kontrole v roce 2017. Nezákonost rozhodnutí o odvolání nelze spatřovat ani v tom, že žalovaný ve srovnání s ČIŽP nesnížil uloženou pokutu, když ji na základě své úvahy neporušující zákaz dvojího přičítání téhož shledal za stále přiměřenou. Není proto pravdou, že by náprava pochybení ČIŽP ze strany žalovaného nezbytně musela vést ke snížení pokuty. Tato námitka je tudíž nedůvodná,



pokračování

neboť i přes dílčí výhradu k jím citované judikatuře městský soud nepochybil, když postup správních orgánů neshledal nezákonným.

*III. b) K námitkám posouzení závažnosti přestupku, prekluze přestupku, porušení zásady ne bis in idem, nesprávné aplikace § 5 zákona o ČIŽP, neprovedení společného řízení a využití podkladů Ústavu*

[26] Další námitkou stěžovatelka brojila proti závěrům o závažnosti spáchaného přestupku, které vycházely ze zjištěného objemu neasanovaného kůrovcového dřeva v podobě tzv. kůrovcových souší. Podle stěžovatelky měly správní orgány zkoumat počet stromů s aktivní přítomností kůrovce, ne stromy, které kůrovec opustil a vůči nimž již neměla povinnost asanaci provádět.

[27] Pro srozumitelnost je třeba vyložit termín kůrovcové dříví, popř. kůrovcové stromy. V době, kdy se měla stěžovatelka dopouštět deliktního jednání, došlo k novelizaci vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní stráže (dále jen „vyhláška č. 101/1996 Sb.“). Ve znění vyhlášky účinném do 10. 5. 2018 platilo podle její Přílohy 2, že **kůrovcové stromy** jsou stromy napadené lýkožroutem a je u nich dána povinnost včasné asanace. Vyhláška ve znění od 11. 5. 2018 konkrétněji stanovila, že **[k]ůrovcovým dřívím** jsou stromy, vyrobené dříví, odpad a zbytky dřeva po těžbě, které jsou napadeny lýkožrouty a umožňují jim dokončit vývoj až do stadia brouka. Dále stanovila: Základem ochrany je aktivní vyhledávání stromů aktuálně lýkožroutem napadených, ale lýkožroutem ještě neopuštěných, tzv. kůrovcových stromů, a jejich včasná a účinná asanace. Výskyt kůrovcových stromů je v lesních porostech zjišťován celoročně. **Za kůrovcové stromy se nepovažují suché stromy lýkožroutem zcela opuštěné, tzv. kůrovcové souše.** [zvýraznění doplněno NSS]

[28] Stěžovatelka argumentuje tak, jako by byla postižena za to, že ponechala v lese stát již sterilní kůrovcové souše. Tak tomu ovšem není. Tzv. skutková věta prvostupňového rozhodnutí vymezila jednání, kterým naplnila skutkovou podstatu přestupku, tak, že neprovedla včasnou a dostatečnou asanaci blíže popsanych stromů napadených lýkožroutem smrkovým a lesklým, čímž vytvořila podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů a ohrozila životní prostředí v lesích. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný totéž zopakoval jinými slovy, když uvedl: „Protiprávní stav ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) [zákona o ČIŽP] nastal poté, co spoločnosť v ríjnu 2017 až květnu 2018 a v červenci až srpnu 2018 neprováděla důsledně (tzn. v rozporu s lesním zákonem a jeho prováděcími předpisy) včasné zpracování a asanaci kůrovcového dříví a v důsledku toho kůrovci z napadených stromů vylétli, rozšířili se do okolních porostů, kde napadli další stromy.“ (s. 10–11)

[29] Je tedy zřejmé, že protiprávní jednání stěžovatelky nespočívalo v tom, že ponechala stát stromy bez aktivní přítomnosti kůrovce (tzn. kůrovcové souše), ale v tom, že opomněla provádět včasnou asanaci kůrovcového dřeva, v němž dosud probíhal vývoj kůrovce a z něhož se posléze bez včasného zásahu stěžovatelky staly sterilní souše. Nejvyšší správní soud proto považuje za zcela příléhavý odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2013, č. j. 4 As 71/2013 - 35. V něm se NSS zabýval nejen ohrožovací podstatou deliktu podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ČIŽP, ale též vysvětlil, že přítomnost stromů nesoucích známky dokončení vývoje kůrovce a výletu do okolí na stromech

(opadaná kůra s požerky, výletové otvory) dokládá ohrožení okolních lesních porostů, a tím i naplnění této skutkové podstaty.

[30] Stojící souše jsou proto podle NSS dokladem toho, že se stěžovatelka vytýkaného opomenutí dopustila. Včasná a dostatečně rozsáhlá asanace by totiž zabránila tomu, aby v lese stály sterilní souše, čili stromy, v nichž lýkožrout dokončil svůj vývoj a poté je opustil. Není naopak zřejmá podstata argumentu stěžovatelky, že stojící sterilní souše svědčí o důkladnosti jí prováděné asanace, protože se v jejím lese naopak nevyskytují aktivní kůrovcové stromy. Takové tvrzení je nelogické. Pokud by stěžovatelka včas zakročila proti aktivnímu kůrovcovému dříví, nezměnily by se aktivní kůrovcové stromy ve sterilní souše.

[31] Je pravdou, že po část stěžovatelčina deliktního jednání již výše citovaná vyhláška č. 101/1996 Sb. vylučovala kůrovcové souše ze skupiny kůrovcových stromů, jež je nutné asanovat. NSS ovšem opakuje, že deliktní jednání nespočívalo v ponechání sterilních souší v lese, ale v tom, že nesplnila povinnosti asanace těchto stromů ve fázi, kdy v nich byl kůrovec aktivní. Závěry městského soudu proto nemohly ovlivnit rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice (především rozhodnutí ze dne 19. 6. 2018, č. j. OOZP/7530/2018 Mrš) ani opatření obecné povahy Ministerstva zemědělství, na které odkazuje stěžovatelka a z nichž plyne, že stěžovatelka neměla těžít sterilní souše.

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správní orgány ani městský soud nepochybily tím, že by při posouzení závažnosti spáchaného přestupku odpovědnost stěžovatelky za přestupek vyvozovaly pouze z toho, že se v jejím lese vyskytují sterilní souše. Pochybení nelze spatřovat ani v tom, že při posouzení závažnosti přestupku přihlédly k počtu zjištěných kůrovcových souší (počet stromů, ev. m<sup>3</sup> dřevní hmoty), neboť jde o vhodný ukazatel dokládající rozsah, a tím i závažnost předchozího deliktního jednání.

[33] Je však třeba naopak přisvědčit stěžovateli, že jí nelze vytýkat, že během přestupkového řízení sama nepředložila „konkurenční“ závěry o množství neasanovaného dříví, jimiž by závěry správních orgánů zpochybnila. Přestupkové řízení je vedeno zásadou vyšetřovací, jak plyne též z § 50 odst. 3 správního řádu. Je to tedy správní orgán, kdo musí skutkový stav objasnit (blíže viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 2 As 78/2010 - 49). Svým konstatováním, že stěžovatelka nepředložila vlastní skutkovou verzi o množství neasanovaného kůrovcového dříví, městský soud pouze poukázal na to, že stěžovatelka nepředložila žádná konkrétní tvrzení zpochybnující zjištěný skutkový stav. Podle závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS, měla stěžovatelka možnost vznést v řízení před městským soudem i dosud neuplatněné námitky proti zjištěnému skutkovému stavu. Ani NSS ovšem nezjistil, že by městský soud opomenul jakékoli konkrétní námitky zpochybnující skutkový stav, a právem proto přisvědčil tomu, že byl skutkový stav objasněn dostatečně.

[34] Stěžovatelka namítla, že její odpovědnost za přestupek mohla zaniknout v důsledku prekluze a že vzhledem k opakovanému trestání za tentýž přestupek spáchaný v témže lese mohlo dojít k porušení zásady *ne bis in idem*. Podstatou obou uplatněných námitek je zpochybnění zjištěného skutkového stavu, neboť stěžovatelka na jednu stranu namítá, že za některé neasanované dřevo mohla být potrestána dvakrát, protože kontroly mohly pokrývat tutéž oblast; u některého naopak kontrola možná nebyla provedena opakovaně, takže nebylo možné spolehlivě tvrdit, že k napadení kůrovcem došlo právě v období

pokračování

vymezeném rozhodnutím ČIŽP, a nikoli dříve. Jinými slovy, kontrolní postup byl vadný, ať už se týkal opakovaně týchž ploch lesa, či nikoli.

[35] Kasační námitky stěžovatelky jsou zcela obecné a nijak nereagují na podrobné vypořádání podobných žalobních bodů, které provedl městský soud. Ten v bodě 83. a násl. rozsudku podrobně odůvodnil svůj závěr, že skutkové závěry správních orgánů mají dostatečnou oporu ve spise. Rekapituloval, v jaké míře měly kontroly v roce 2017 a 2018 shodný předmět, i to, jak na tento překryv správní orgány reagovaly. Vypořádal takto námitku dvojího trestání. NSS nemá důvod na základě zcela obecné kasační námitky jeho závěry zpochybňovat a shledat, že měla být aplikována zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech o skutkovém stavu ve prospěch obviněného). Městský soud zdůvodnil i závěr, že podklady správních orgánů dostatečně zachytily změnu stavu lesních porostů, aby byl podložen i závěr, kdy ke vzniku souší došlo, což je významné ve vztahu k možnému promlčení přestupku. Stěžovatelka tyto závěry nijak konkrétně nezpochybnila. Nadto zjevně vychází ve svých úvahách o promlčení z toho, že na skutek dopadala promlčecí doba v délce jednoho roku, avšak městský soud správně vyložil, že byla zákonná promlčecí doba tříletá podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť šlo o *přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.*

[36] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že se v její věci postupovalo podle § 5 zákona o ČIŽP, tedy že na ni bylo použito zvýšení sazby pokuty pro opakované spáchání přestupku podle § 4 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Přestupek je ve smyslu § 5 zákona o ČIŽP spáchán opakovaně, *jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo 12 měsíců.* Příkaz z ledna 2018, jímž byla pravomocně shledána vinnou z prvního přestupku, nabyl právní moci dne 26. 1. 2018, tedy v době, kdy již probíhala první část protiprávního jednání, za nějž byla odsouzena v nynějším přestupkovém řízení (od října 2017 do května 2018). Městský soud na základě právních závěrů vyjádřených v usnesení Nejvyššího soudu č. j. 6 Tdo 894/2012 - 30 dospěl k závěru, že při posouzení naplnění podmínky spáchání přestupku ve 12 měsících od pravomocného odsouzení je rozhodné to, kdy bylo dokončeno jednání, jímž byl čin spáchán. V době dokončení stěžovatelčina jednání již byla podmínka pro aplikaci § 5 zákona o ČIŽP splněna.

[37] Nejvyšší správní soud tedy nemá pochybnost o tom, že z formálního i materiálního pohledu došlo k naplnění okolnosti podmiňující použití vyšší sazby pokuty, jak je stanovena v § 5 zákona o ČIŽP. Ode dne 26. 1. 2018, kdy došlo k nabytí právní moci příkazu představujícího první rozhodnutí o stejném přestupku, do spáchání druhého přestupku neuplynulo 12 měsíců.

[38] Konkrétněji stěžovatelka namítla, že nebylo nijak přesně určeno, kdy došlo k naplnění skutkové podstaty, tedy kdy přesně vytvořila podmínky pro působení škodlivých biotických činitelů. Ze správních rozhodnutí podle ní plyne pouze období, kdy neprováděla dostatečnou asanaci. Je však zřejmé, že tato období spolu úzce souvisejí. Stěžovatelka totiž právě opomenutím provádět asanaci vytvářela podmínky pro působení škodlivých biotických činitelů, což završil výlet dospělců brouka do okolí. Žalovaný z důvodu bionomie lýkožrouta odmítl, že by k výletu došlo již na podzim 2017. Stěžovatelka ani v kasační stížnosti nezdůvodnila, proč tento závěr neobstojí. Její námitka

se pohybuje v rovině spekulace, že tomu mohlo být jinak, ale neuvádí konkrétní důvody, jimiž by tento závěr podpořila. Městský soud vysvětlil, z jakých důvodů nahlížel na jednání stěžovatelky jako na skutky ve dvou časových obdobích, *de iure* však jako na skutek jediný, spáchaný od října 2017 až do srpna 2018. V tomto období bylo zjištěno, že stěžovatelka neprováděla včasnou a řádnou asanaci, což vedlo k výletu dospělců lýkožrouta do okolí. Je proto třeba odmítnout, že se doba spáchání přestupku odvíjela jen od provedení kontrol; promítlo se do ní i posouzení toho, kdy docházelo k vývoji lýkožrouta, tedy kdy měla stěžovatelka plnit svou povinnost provést asanaci, a kdy došlo k završení vývoje dospělců brouka. NSS dodává, že stěžovatelka svou argumentací *ad absurdum* fakticky požaduje, aby správní orgány prokázaly vždy zcela konkrétní den, kdy u každého jednotlivého stromu došlo k jeho napadení lýkožroutem a kdy došlo k výletu dospělců. Takový požadavek by prakticky zcela znemožnil účinné postihování porušení povinností vlastníka lesa.

[39] Stěžovatelka však napadá i to, zda se mohla dopustit opakovaného spáchání přestupku (recidivujícího jednání) z pohledu materiálního, protože se těžko mohla dopouštět recidivy, když při započetí deliktního jednání v říjnu 2017 ještě nemohla vědět, že se bude jednat o opakované spáchání přestupku. Její úvaha však opomíjí, že v příkazu z ledna 2018 ji ČIŽP důrazně upozornila na nezbytnost dodržovat řádně povinnosti při asanaci kůrovcového dříví plynoucí z účinných právních předpisů. Od doby, kdy se seznámila s příkazem a nepodala proti němu odpor, si již tedy musela být vědoma, že nezmění-li do budoucna rozsah svých asanačních aktivit, může být znovu postižena za spáchání tohoto přestupku. Pokud by posléze asanační práce v jarním období roku 2018 zintenzivnila, mohla je stihnout provést dostatečně a včas. Ani po materiální stránce proto nelze mít za to, že stěžovatelka v době, kdy se dopouštěla deliktního jednání, nemohla mít představu o tom, že bude-li v deliktním jednání pokračovat, může být postižena za opakované spáchání přestupku podle vyšší sazby pokuty.

[40] Stěžovatelka dle svého názoru trpěla nerovným zacházením, když oba její přestupky (přestupek řešený příkazem z ledna 2018 a nyní projednávaný přestupek) nebyly projednány ve společném řízení podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zpochybňuje závěr městského soudu, že společné řízení bylo vyloučeno, protože podle ní nebylo spolehlivě zjištěno, kdy ke druhému deliktnímu jednání došlo. Mohlo k němu podle ní dojít už před právní mocí příkazu ještě v roce 2017 a ČIŽP pochybila tím, že přestupek včas nezjistila, neřešila a „protáhla“ deliktní jednání až do června 2018.

[41] Tyto stěžovatelčiny úvahy však nezpochybňují závěry městského soudu. Již výše (ve vztahu k aplikaci § 5 zákona o ČIŽP) NSS potvrdil závěr, že byl nyní projednávaný přestupek dokonán až v době, kdy již bylo o předchozím přestupku pravomocně rozhodnuto. Proto bylo společné řízení vyloučeno z důvodu podle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Nad rámec věci NSS navíc upozorňuje, že ani neprovedení společného řízení tam, kde je možné, není automaticky důvodem pro zrušení rozhodnutí o přestupku (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS).

[42] Za nepodložený závěr je třeba označit stěžovatelčino tvrzení, že kontrola v červnu 2018 nemohla prokázat, že v deliktním jednání pokračovala až do května 2018. Při kontrole ve dnech 14. 6. 2018 a 26. 6. 2018 si naopak ČIŽP mohla vytvořit poměrně spolehlivou představu o tom, k jakým změnám v postiženém lese došlo od posledních

pokračování

kontrol na podzim 2017, včetně pokračování tohoto stavu až do května 2018. Časový odstup mezi provedením kontroly na místě a dobou, v níž se dle ČIŽP měla stěžovatelka dopouštět deliktního jednání, nevzbuzuje pochybnosti o věrohodnosti a přesnosti takto zjištěných skutkových poznatků. Opírá se o úvahy o bionomii lýkožrouta, zachycené ve správních rozhodnutích, a vychází z poznatků zjištěných při předchozí kontrole lesních porostů na podzim 2017. Vzhledem k tomu, že ani stěžovatelka neuvádí nic konkrétnějšího, čím by tuto námitku podložila, shledává ji NSS nedůvodnou.

[43] Stěžovatelka také napadla skutečnost, že některé podklady získala ČIŽP od Ústavu. Podle jejího názoru musí v případě správního trestání všechna skutková zjištění učinit ten správní orgán, který přestupek projednává. Takové tvrzení je zjevně nesprávné. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 225/2016 - 57, NSS uvedl, že ČIŽP je po odborné stránce plně způsobilá kvalifikovaně odhadnout rozsah a intenzitu poškození lesa, ostatně je specializovaným orgánem státní správy v této oblasti. To nicméně nevylučuje, že nemohou existovat další odborné orgány, které poskytují své odborné závěry, k nimž může správní orgán taktéž přihlídnout při objasňování skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy (srov. § 50 odst. 1 správního řádu). Materiály získané od Ústavu neměly povahu závazných podkladů pro rozhodnutí (např. ve formě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu), které by byly přezkoumávány v rámci rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Byly pouze jedním z podkladů, z nichž ČIŽP čerpala poznatky při objasňování skutkového stavu a jejichž obsah konfrontovala s vlastními zjištěními.

[44] Jako jediný důvod, proč mělo využití podkladů od Ústavu odporovat zákonu, uvedla stěžovatelka nemožnost uvádět námitky proti takovým zjištěním již v době, kdy k nim Ústav dospěl. To však z hlediska přestupkového řízení není relevantní, protože ani stěžovatelka nezpochybnila, že měla možnost se k podkladům získaným od Ústavu vyjádřit během přestupkového řízení, kdy dostala příležitost naplnit své právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim dle § 36 odst. 3 správního řádu. Nebyla proto zkrácena na svých právech tím, že se k podkladům Ústavu nemohla vyjádřit i při jiné příležitosti, jak se nyní snaží naznačit.

### *III. c) K úvaze o dalších vlivech na šíření kůrovce a přiměřenosti pokuty*

[45] Poslední skupina kasačních námitek se týká posouzení dalších okolností, které podle stěžovatelky ovlivnily stav kůrovcové kalamity v jejích lesních porostech. Stěžovatelka svou argumentaci v kasační stížnosti označuje jako námitky proti objasnění skutkového stavu. Lze ovšem dovodit, že po právní stránce s jejich pomocí jednak zdůvodňuje, že ve skutečnosti povinnost provádět asanaci řádně a včas plnila, nebo ji plnila do té míry, že došlo k zániku její odpovědnosti za přestupek podle § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky (liberace právnické osoby pro vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat). Pokud by tyto okolnosti nevedly k zániku odpovědnosti za přestupek, měly být alespoň zohledněny z pohledu závažnosti přestupku a promítnout se do výše uložené sankce. Brojí i proti neprovedení moderace sankce městským soudem.

[46] Nejvyšší správní soud nejprve s odkazem na nedávný rozsudek ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022 - 45, připomíná východiska, ze kterých vychází při posuzování výše trestu: „Ukládání pokut za přestupky se opírá o komplexní vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního, individualizovaného jednání pachatele přestupku. (...) Správní

*orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (povahu jednání, jeho následky, poměry pachatele i řadu dalších) v jejich vzájemné souvislosti tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. (...) Soudní přezkum ukládání pokut se soustředí na to, zda správní orgán dostal výše uvedeným požadavkům. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal namísto vyhodnocení věci správním orgánem uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty.“ Soud se tak zabývá sankcí z hlediska zákonnosti. V rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb., NSS upřesnil, že „při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační“. Naproti tomu „[v] rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě“ (tamtéž).*

[47] Stěžovatelka předně namítla, že v období od října 2017 do května 2018 a v červenci a srpnu 2018 vytěžila na daných pozemcích 40 tis. m<sup>3</sup> kůrovcového dříví, na což vynaložila 14 mil. Kč; v delším časovém období let 2016–2018 celkem vytěžila přes 90 tis. m<sup>3</sup> dřeva za 37 mil. Kč. Další prostředky vynaložila na chemickou asanaci postříky, lapáky a lapače. K jejímu maximálnímu možnému úsilí, ztíženému navíc o objektivní potíže (mj. nedostatek dostupných harvestorových souprav), však správní orgány nijak nepřihlédly a městský soud pouze uvedl, že nemůže jít o zásadní polehčující okolnost.

[48] Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že by správní orgány či městský soud zcela opomněly zohlednit, že asanaci v určité míře prováděla. Městský soud v návaznosti na správní rozhodnutí vysvětlil, že ani jí uváděný a žalovaným nerozporovaný rozsah prací zjevně nebyl dostačující pro to, aby dostala své povinnosti provádět asanaci včas a v dostatečném rozsahu. I NSS shledal okolnosti svědčící o tom, že stěžovatelka nevyvinula veškerou snahu, již bylo možno požadovat. Ze správního spisu plyne, že jí prováděné asanační zásahy nebyly vhodně načasované pro maximální účinnost zásahu, že opomněla zahájit asanační práce na jaře 2018, tedy včas v závislosti na vývoji počasí, a že dostatečně nezohlednila jejich potřebný rozsah, na který ji upozornil příkaz z ledna 2018. Proto NSS přisvědčuje městskému soudu v tom, že vykázaný rozsah asanačních prací byl hodnocen jako polehčující okolnost, avšak nikoli zásadní. Tím spíše nemohl vést k úplnému zbavení odpovědnosti za přestupek podle § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[49] Do šíření kůrovce zasáhla podle stěžovatelky změna hydrologických poměrů v Mojském lese v důsledku výstavby dálnice D3. Stěžovatelka namítá, že důsledky této změny nemohly být řádně vyhodnoceny, když nebyl vypracován znalecký posudek, který

pokračování

by se k vlivu této dopravní stavby na hydrologické poměry v lese vyjádřil. Sama nemusela konkrétně dokládat, k jaké změně poměrů došlo, protože aktivní v objasňování skutkových okolností podle § 50 odst. 3 správního řádu měly být správní orgány.

[50] Městský soud stěžovatelku příhodně upozornil, že otázka změny hydrologických poměrů byla pouze dílčím aspektem věci, protože i pokud k ní došlo, nezbavovala ji povinnosti provádět asanaci účinným způsobem. NSS nemá námitek ani proti tomu, že městský soud nepovažoval znalecké zkoumání za nezbytné. Odvolací námitku stěžovatelky totiž žalovaný vypořádal dostatečným způsobem, jak konstatoval i městský soud v bodě 124. svého rozsudku. Ani v žalobě stěžovatelka svá tvrzení nijak nespecifikovala, ani nepolemizovala věcně přímo se závěry správních orgánů takovým způsobem, aby posouzení této otázky zpochybnila a bylo třeba vyjádření znalce. Z § 50 odst. 3 správního řádu neplyne povinnost správního orgánu přistoupit ke znaleckému zkoumání vždy, když to účastník řízení navrhne, a správní soud taktéž není povinen provést každý důkazní návrh účastníka. Musí však vysvětlit, proč jej neshledal potřebným. Této povinnosti městský soud dostál.

[51] Stěžovatelka označila za nelogický způsob, jakým městský soud posoudil omezení vjezdu do Mojského lesa, způsobené výstavbou dálnice D3, jako překážku pro svážení kůrovcového dříví, tedy okolnost bránící či ztěžující provádění asanace. Z rozsudku městského soudu, jakož i ze záznamu ústního jednání, vyplývá, že městský soud na jednu stranu obstaral a provedl důkazy sdělením městských a obecních úřadů a Ředitelství silnic a dálnic, z nichž plynulo, že k určitým dopravním omezením v dotčeném území došlo. Současně však vyslovil, že tvrzení stěžovatelky zůstala po celou dobu příliš obecná na to, aby dokázal vyhodnotit, nakolik skutečně omezila její činnost. Stěžovatelka však zamýšlela konkrétní tvrzení poskytnout výsledkem svého zaměstnance Ing. Roubínka, který nebyl proveden.

[52] Nejvyšší správní soud nijak nerozporuje, že při správním trestání leží tíže objasnění skutkového stavu na správním orgánu, jak opakovaně upozornila stěžovatelka. Žalovaný však na tvrzení stěžovatelky v odvolání, že měla ztížený přístup do dotčeného území, věcně reagoval na straně 17 svého rozhodnutí, když uvedl, že přístup do území měla zachován z jiných směrů, než z území, kde probíhala stavba dálnice D3, a že sama skutečnost, že stěžovatelka musela po určitou dobu používat k provozu jiné lesní cesty než běžně používané, nemohla mít na věc zásadní dopad. Ani v žalobě stěžovatelka na jeho argumentaci nereagovala konkrétními námitkami, jimiž by toto tvrzení vyvracela, a opakovala pouze své důkazní návrhy. Těm městský soud zčásti vyhověl, přičemž zjistil, že k uzavírce komunikací vlivem výstavby dálnice D3 nedošlo. Ve světle chybějících konkrétních tvrzení stěžovatelky reagujících na právě uvedená tvrzení žalovaného nebylo zcela nezbytné, aby městský soud provedl také výslech svědka navrhovaného stěžovatelkou.

[53] Podle stěžovatelky městský soud pochybil i tím, že aproboval závěr správních orgánů týkající se důsledků změny počasí. Ty bez dokazování uzavřely, že se Jihočeský kraj nepotýkal s jinými klimatickými podmínkami než ostatní kraje. Městský soud měl provést navržený důkazní návrh (záznamy hydrometeorologické stanice v Českých Budějovicích).

[54] Reakce na tuto námitku vyžaduje zohlednit, jak stěžovatelka formulovala žalobní bod týkající se vlivu počasí. Žalovanému vytkla nepochopení své odvolací námitky, kterou tvrdila, že „v obdobích, kdy se měla dopouštět závadného jednání, se Jihočeský kraj potýkal s vyššími teplotami a sušším počasím oproti průměrným hodnotám v Jihočeském kraji“ (s. 11 žaloby). Dodala, že je sankcionována za to, že nedokázala dopředu odhadnout počasí. Ve světle formulace žaloby se nicméně reakce městského soudu na tuto otázku (bod 110.–111. rozsudku) jeví zcela adekvátní. Konstatoval, že existence teplejšího a suššího počasí nebyla mezi stranami sporná, naopak i správní orgány ji připouštěly a zohlednily ji jako polehčující okolnost, která však nemohla ovlivnit samotný závěr o tom, že se stěžovatelka přestupku dopustila. Je zřejmé, že městský soud nepřistoupil k obstarání a provedení navrhovaného důkazu, protože z něj mohlo plynout jedině potvrzení skutečnosti mezi stranami nesporné. K námitce, že stěžovatelka nemohla předem odhadnout mírný průběh zimy, postačuje jen dodat, že nemusela předpovídat počasí, postačovalo, aby reagovala na jeho vývoj. Jak upozornily správní orgány, mírný průběh zimy ji měl vést k dřívějšímu zahájení asanace a kladení lapáků a lapačů, a to již na počátku dubna (tedy dávno potom, co byl mírný průběh zimy znám).

[55] Nakonec stěžovatelka upozornila na zřejmou nepřiměřenost pokuty z pohledu disproporce mezi pokutou, která jí byla uložena příkazem (pokuta 60 tis. Kč při neprovedení asanace 426 m<sup>3</sup> kůrovcového dříví, odpovídající 1,2 % horní sazby pokuty) a přezkoumávanými správními rozhodnutími (pokuta 4 mil. Kč při neprovedení asanace cca 4,4 tis. m<sup>3</sup>, odpovídající 40 % horní sazby pokuty). Takový nepředvídatelný nárůst považuje stěžovatelka za extrémní vybočení z mezí správního uvážení, které měl městský soud korigovat moderací.

[56] Městský soud se v bodech 136. a následujících svého rozsudku k namítané nepřiměřenosti pokuty obšírně vyjádřil a NSS neshledává v jeho úvahách žádné pochybení. Jak připustila sama stěžovatelka, není možné očekávat, že druhá pokuta bude určena jednoduchou matematickou operací, v níž se pokuta původně uložená zvýší úměrně množství neasanovaného dřeva. Další aspekty, které vstoupily do úvah o přiměřenosti pokuty, městský soud vysvětlil. Objasnil, jaká specifika případu považoval z hlediska individualizace trestu za stěžejní, uvážil o závažnosti deliktu i míře dotčení a důležitosti chráněného zájmu. Akceptoval, že došlo k významnému nárůstu pokuty proti sankci uložené příkazem z ledna 2018, ale srozumitelně vysvětlil, proč i takto výrazné zvýšení stále považuje za přiměřené a proč souhlasí s tím, že nepostačovala pro zajištění účelu trestu nižší výměra sankce.

[57] Ani těmto kasačním námitkám proto NSS nepřisvědčil.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[58] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[59] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a náhrada



pokračování

nákladů jí proto nenáleží, zatímco procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu NSS jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 7. října 2022

JUDr. Pavel Molek  
předseda senátu