



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **ORLÍK NAD VLTAVOU, s. r. o.**, Bělohorská 688/165, Praha 6, zastoupené advokátem JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2019, čj. MZP/2019/510/1061, sp. zn. ZN/MZP/2019/510/223, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021, čj. 6 A 157/2019-87,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice provedla dne 16. 1. 2015 kontrolu lesních pozemků, které měla žalobkyně v nájmu. Zjistila nepovolenou těžbu dřeva a vznik souvislé holiny nad jeden hektar, k čemuž orgán státní správy lesů neudělil výjimku.

[2] Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2015 uložila ČIŽP žalobkyni podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (zákon o ČIŽP), pokutu ve výši 300 000 Kč za ohrožení životního prostředí v lesích. Žalobkyně totiž v listopadu až prosinci roku 2014 *zadala a nechala provést* těžbu dříví na pronajatých lesních pozemcích určených k plnění funkcí lesa v katastrálním území Jetětice v celkovém objemu 772,04 m³ dřevní hmoty. Těžbou dřeva v lesních porostech do 80 let věku vznikly odlesněné plochy o celkové výměře cca 1,91 hektaru za účelem vytvoření přibližovací cesty multifunkčního charakteru (tzv. linka) a oborního plotu. Tím žalobkyně vytvořila

podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Na základě odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 10. 2015 rozhodnutí ČIŽP zrušil a věc jí vrátil k novému projednání.

[3] ČIŽP poté rozhodnutím ze dne 8. 2. 2016 žalobkyni uložila pokutu ve výši 300 000 Kč za stejný správní delikt. Uvedla, že žalobkyně v listopadu až prosinci roku 2014 v souvislosti s vybudováním linky zadala a nechala provést těžbu dříví na dotčených pozemcích v lesních porostech mladších 80 let. Tím se odlesnila linie v nesouvislé délce cca 1 990 m a šířce odlesněných pruhů v rozmezí od 6 do 11 m a vznikly nesouvislé odlesněné plochy o celkové výměře cca 1,55 hektaru. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 5. 2016.

[4] Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2016 zrušil městský soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2018, čj. 9 A 123/2016-59. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 7. 2018 zrušil rozhodnutí ČIŽP ze dne 8. 2. 2016 a věc jí vrátil k novému projednání.

[5] ČIŽP dne 1. 3. 2019 vydala v pořadí třetí rozhodnutí. Žalobkyni uložila pokutu ve výši 200 000 Kč za stejný správní delikt. Skutek vymezila tak, že žalobkyně při hospodaření v lesích na pronajatých lesních pozemcích určených k plnění funkcí lesa v katastrálním území Jetětice v měsíci listopadu až prosinci 2014 v souvislosti s vybudováním linky a oborního plotu *vyznačila, zadala, nechala provést, na místě řídila a následně i bez připomínek převzala* těžbu dříví. Těžbou se odlesnila linie v nesouvislé celkové délce asi 1 990 metrů a šířce odlesněných pruhů v rozmezí od 6 do 11 metrů a vznikly nesouvislé odlesněné plochy o celkové výměře asi 1,55 hektaru.

[6] Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu také zamítl.

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, k níž se vyjádřil žalovaný. Vzhledem k rozsáhlosti jednotlivých podání NSS v další části odůvodnění u každé kasační námítky shrne argumentaci obou účastníků a rovnou námítku vypořádá.

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V posuzované věci jde o to, zda správní orgány stěžovatelce prokázaly naplnění podmínek pro vznik odpovědnosti za delikt podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle tohoto ustanovení *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 vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů.*

II. 1. Nepřezkoumatelnost

pokračování

[10] Stěžovatelka na několika místech kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (resp. též napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ČIŽP) pro nevypořádání žalobních (odvolacích) námitek či jinak nedostatečné odůvodnění. NSS se nejprve zabýval těmito námitkami.

[11] Podle NSS napadený rozsudek odpovídá požadavkům přezkoumatelnosti podle ustálené rozhodovací praxe. Lze zdůraznit, že soud není povinen reagovat na každou dílčí námitku a obsáhle ji vyvracet (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Důležité je, aby se soud vypořádal s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Pokud soud posoudil všechny stěžejní námitky, může to být dostatečnou reakcí i na některé dílčí a související námitky. Takový postup je vhodný zejména u obsáhlých podání, jakým byla i stěžovatelčina žaloba. Pokud se městský soud k některým dílčím otázkám nevyjádřil, lze jejich řešení dovodit z jeho obecnějších závěrů. Ani rozhodnutí žalovaného a ČIŽP nelze z obdobných důvodů považovat za nepřezkoumatelná.

II. 2. Vymezení skutku

[12] Podle stěžovatelky městský soud nesprávně posoudil námitku, že skutek nebyl řádně vymezen. Skutek byl do doby vydání prvního rozsudku městského soudu popisován tak, že stěžovatelka v souvislosti s vybudováním linky *zadala a nechala provést v měsíci listopadu až prosinci roku 2014 těžbu dříví*. ČIŽP poprvé v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019 uvedla, že stěžovatelka spáchala delikt tím, že *vyznačila, zadala, nechala provést, na místě řídila a následně i převzala provedenou těžbu dříví bez připomínek*. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tento postup označil za zákonný. Stěžovatelce podle něj od počátku muselo být zřejmé, jaké jednání je jí kladeno za vinu. Nešlo o těžbu, ale činnosti spojené s jejím zadáním (objednáním) a přenecháním jejího provedení externím zhotovitelům. Mezi dřívějším vymezením skutku a vymezením skutku obsaženým v rozhodnutí ČIŽP ze dne 1. 3. 2019 existuje podle žalovaného *zcela zřejmý soulad, neboť vyznačení předmětné těžby bezprostředně souviselo s jejím zadáním a s přenecháním jejího provedení souviselo řízení průběhu prací na místě i následné převzetí provedené těžby zadavatelem*. Podle žalovaného ČIŽP pouze upřesnila postup stěžovatelky při zadání a přenechání těžby zhotovitelům a nezkrátilo ji to na právech. Z rozsudku městského soudu čj. 9 A 123/2016-59 i z rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2018 jí totiž muselo být zřejmé, kam povede další dokazování ČIŽP. Žalovaný proto v napadeném rozhodnutí uzavřel, že předmět řízení nebylo nutné obměňovat ani rozšiřovat o další skutky.

[13] Městský soud se ztotožnil s žalovaným, že skutek byl vymezen obsahově stále stejně. Změna textu vymezení skutku pouze zpřesnila popis určité části jednání, které ČIŽP stanovila již předtím dostatečně konkrétně. Stěžovatelka na tomto místě připomněla závěry rozsudku městského soudu čj. 9 A 123/2016-59, podle nichž *byla v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege certa shledána vinnou ze spáchání správního deliktu skutkem, který bez dalšího znaky skutkové podstaty předmětného správního deliktu z pozice zadavatele (objednatele) těžební činnosti naplnit nemohla*. Pokud tedy podle názoru městského soudu stěžovatelka nemohla naplnit znaky skutkové podstaty projevem vůle spočívajícím v tom, že *zadala a nechala provést těžbu*, nemohla je naplnit ani jakýmkoli dílčím jednáním, které lze pod vymezení *zadala a nechala provést těžbu* podřadit. Jinak řečeno, platí-li, že skutek byl v řízení

navazujícím na první rozsudek městského soudu vymezen stále stejně (resp. jen upřesněn), zůstal v platnosti i závěr soudu, že stěžovatelka nemohla naplnit znaky skutkové podstaty. Opačný právní závěr by byl možný jen tehdy, pokud by po vydání prvního rozsudku městského soudu správní orgány změnil vymezení skutku. Obě možnosti podle stěžovatelky mohou vést jen k zastavení řízení: v prvním případě pro nenaplnění znaků skutkové podstaty, ve druhém pro uplynutí zákonné lhůty pro zahájení řízení. Rozsudek městského soudu čj. 9 A 123/2016-59 neposkytuje prostor pro závěr, že vymezení skutku může zůstat fakticky nezměněno, resp. že je lze pouze upřesnit a stěžovatelka může přesto naplnit skutkovou podstatu správního deliktu.

[14] Žalovaný ve vyjádření k této kasační námitce trvá na tom, že pokud správní orgány stěžovatelce již před vydáním rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 vytýkaly následky vzniklé v důsledku těžby, kterou měla *zadat a nechat provést*, nemohlo činnostmi označenými slovními spojeními *vyznačila, na místě řídila a následně převzala provedenou těžbu bez připomínek* k jiným než shora uvedeným následkům dojít. Žalovaný má za to, že podrobnější popis stěžovatelčiných činností není v rozporu s rozsudkem čj. 9 A 123/2016-59. Žalovaný nesouhlasí s tím, že z žádného procesního úkonu nebylo možné seznat, že ČIŽP bude delikt spatřovat v jiném jednání, čímž byla stěžovatelka zbavena svých procesních práv.

[15] NSS na úvod nejprve připomene právní závěr, který je pro posouzení této námitky relevantní. V rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 městský soud shrnul judikaturu a konstatoval, že sankční odpovědnost je primárně odvozena od jednání, které poškozují nebo ohrožují životní prostředí v lesích vytvořením podmínek pro působení škodlivých činitelů. Městský soud zdůraznil, že správní orgány stěžovatelce v první fázi správního řízení kladly za vinu nikoli samotné uskutečnění těžby, ale pouze její zadání (tedy že stěžovatelka těžbu objednala a umožnila její provedení). Aby však bylo možné stěžovatelku jako zadavatelku činnosti shledat vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP, muselo by být v řízení prokázáno, že stěžovatelka činnost prováděnou jinou osobou řídila, kontrolovala a udělovala ke způsobu jejího provádění pokyny. Soud zdůraznil, že jediné takové přímé jednání zadavatele, případně jeho zaměstnanců či dalších osob, jejichž jednání lze zadavateli přičítat, může podle judikatury založit odpovědnost za tento druh správního deliktu. Právě takové jednání by pak správní orgány musely označit v popisu skutku (srov. body 84 až 114 citovaného rozsudku).

[16] ČIŽP v reakci na rozsudek čj. 9 A 123/2016-59 upravila v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019 vymezení skutku. Uvedla, že stěžovatelka těžbu dříví nikoli pouze *zadala a nechala provést*, nýbrž *vyznačila, zadala, nechala provést, na místě řídila a následně i převzala provedenou těžbu dříví bez připomínek*. Městský soud poté v napadeném rozsudku konstatoval, že skutek byl vymezen obsahově stále stejně. Změna textu při jeho vymezení pouze zpřesnila popis určité části stěžovatelčina jednání, které bylo již předtím stanoveno dostatečně konkrétně. Podle soudu tedy nešlo o *doplnění* nových skutečností do popisu skutku, nýbrž pouze o *upřesnění* skutku. Správní orgány tedy zachovaly totožnost skutku, a proto nebylo porušeno ani stěžovatelčino právo na obhajobu (blíže body 37 až 40 napadeného rozsudku).

[17] Stěžovatelka nyní poukazuje na to, že pokud byl podle městského soudu skutek v řízení navazujícím na jeho první rozsudek vymezen obsahově stále stejně, resp. pouze

pokračování

upřesněn, nadále platí, že svým jednáním nemohla naplnit znaky skutkové podstaty deliktu. V opačném případě správní orgány pochybily, neboť nerozšířily předmět řízení procesně správným způsobem a neumožnily stěžovateli plně využít práva na obhajobu.

[18] NSS k tomu uvádí, že skutek je tím, co se ve vnějším světě objektivně stalo, tedy událost vyvolaná určitým jednáním. Totožnost skutku je pojmem procesního práva. Jedním z nejcitovanějších rozhodnutí k otázce vymezení toho, co se rozumí totožným skutkem, je usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02. Vychází z něj nejen judikatura, ale též např. autoritativní komentář k trestnímu řádu (Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2717–2748). Ústavní soud v tomto rozhodnutí uvedl (zvýraznění doplněno): *Základem trestního řízení, předmětem trestního stíhání obviněného a procesu dokazování je tedy skutek, který však trestní řád blíže nevymezuje a nedefinuje. Podle ustálené soudní praxe je podstata skutku určována účastí obviněného na určité události popsané ve vznesení (sdělení) obvinění a později v žalobním návrhu obžaloby, z které vzešel následek porušující nebo ohrožující společenské zájmy chráněné trestním zákonem. Totožnost skutku mezi vznesením (sdělením) obvinění a obžalobou je pak dána při zachování totožnosti jednání a následku, ale i v případě zachování jen totožnosti jednání nebo jen totožnosti následku. (...) Totožnost skutku je zachována jak v případě, kdy některé ze skutečností pojatých původně do souhrnu skutečností charakterizujících jednání nebo následek odpadnou, tak i tehdy, když k takovému souhrnu skutečností přistoupí skutečnosti další, tvořící s původními jedno jednání, popř. následek. Při posuzování popisu jednání i následku se přihlíží z hlediska jejich totožnosti ke všem podstatným skutkovým okolnostem včetně těch skutkových okolností charakterizujících jednání, příp. i následek, ze kterých je vyvozováno zavinění obviněného, příp. další znaky subjektivní stránky trestného činu. Nepřihlíží se však k těm skutkovým okolnostem, které nejsou součástí jednání ani následku, ale charakterizují pouze skutečnosti významné z hlediska zavinění či jiného znaku významného z hlediska subjektivní stránky trestného činu (např. projevy poškozeného, okolnosti charakterizující poškozeného apod.).*

[19] Jak vysvětlil Nejvyšší soud, některé skutečnosti v rozhodnutí soudu tedy mohou oproti obžalobě přibýt, některé mohou odpadnout, soud může upřesnit nepřesný popis z obžaloby, nesmí se ovšem změnit podstata skutku (usnesení ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1391/2011, zvýraznění doplněno; srov. obdobně též usnesení ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 3 Tdo 409/2013). Trestní judikatura tato obecná východiska konkretizuje např. tak, že totožnost skutku je zachována i v případě, kdy se oproti obžalobě zjistí, že obviněný se nezmocnil cizích peněz, které měla určitá osoba u sebe, po násilném útoku vůči ní, tj. trestným činem loupeže podle § 234 odst. 1 trestního zákoníku, ale získal tytéž cizí peníze poté, co tuto osobu uvedl v omyl příslibem plnění, které jí neposkytl, ač za něj dostal peníze, tj. trestným činem podvodu podle § 250 odst. 1 téhož zákona (usnesení NS ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. 8 Tdo 474/2009).

[20] Aplikováno na nyní posuzovanou věc, ČIŽP v řízení následujícím po rozsudku městského soudu čj. 9 A 123/2016-59 upřesnila původně neúplný popis skutku, jehož podstata zůstala zachována. Jinak řečeno, k prvotnímu souhrnu skutečností přistoupily skutečnosti další, které s těmi původními tvoří jedno jednání. Stejně tak se nezměnila totožnost následku. Následkem totiž i v tomto případě zůstává vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Nad rámec shora uvedeného NSS dodává, že stěžovatelka mohla svá procesní práva, zejména právo na obhajobu, uplatnit

v odvolacím řízení; ostatně v odvolání se proti tvrzenému nedostatku včasného a řádného vymezení skutku ohradila, avšak její námitka nebyla důvodná. NSS uzavírá, že souhlasí s vypořádáním námitky týkající se vymezení skutku ze strany městského soudu.

II. 3. Uplynutí zákonné lhůty pro zahájení řízení

[21] S výše uvedeným se pojí též stěžovatelčina námitka nesprávného posouzení uplynutí lhůty pro zahájení řízení. Podle stěžovatelky ČIŽP zahájila řízení, jehož předmětem byly činnosti spočívající ve *vyznačení, řízení prací na místě a převzetí bez připomínek*, více než 6 měsíců po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty v délce jednoho roku podle § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle městského soudu k rozšíření předmětu řízení (vymezení skutku) nedošlo a správní orgány lhůtu pro zahájení řízení dodržely. Není-li možné stěžovatelčiny činnosti spočívající pouze v tom, že těžbu *zadala a nechala provést*, kvalifikovat jako delikt, lze spatřovat porušení povinností podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP pouze v těch činnostech, které správní orgány nově vymezily v posledních dvou rozhodnutích, tj. v tom, že *v měsíci listopadu až prosinci roku 2014 (...) vyznačila, na místě řídila a následně i převzala provedenou těžbu dříví bez připomínek*. Tyto nově vymezené činnosti však stěžovatelka provedla více než čtyři roky před vydáním rozhodnutí ČIŽP ze dne 1. 3. 2019, a proto za ně již nemohla být potrestána. Pokud správní orgány stěžovatelku shledaly vinnou ze spáchání deliktu podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP, musí být rozdíl mezi původně a nově vymezeným skutkem. Rozdíl je zřejmý již z toho, že ČIŽP ve vymezení skutku ponechala původní činnosti. Doplnění dalších činností tak ani ČIŽP zjevně nepovažovala za pouhé zpřesnění, nýbrž za rozšíření skutku. Městský soud pochybil, pokud toto rozšíření opomenul. V opačném případě by musel dospět k závěru, že řízení, jehož předmětem byly činnosti *vyznačení, řízení prací na místě a převzetí bez připomínek*, ČIŽP zahájila po uplynutí lhůty stanovené v § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP ve znění účinném do 30. 6. 2017.

[22] Žalovaný je přesvědčen, že dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu nepovažuje okolnosti označené slovním spojením *vyznačila, na místě řídila a následně převzala provedenou těžbu bez připomínek* za nové činnosti, na něž by se vztahovala jednorozhodnutí prekluzivní lhůta.

[23] Podle § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP ve znění účinném do 30. 6. 2017 bylo možné 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.

[24] NSS souhlasí se stěžovatelkou v tom, že pokud by správní orgány v reakci na rozsudek městského soudu čj. 9 A 123/2016-59 rozšířily obvinění o nový správní delikt, učinily by tak až po uplynutí prekluzivní lhůty. To se však nestalo. Pouhé upřesnění popisu skutku, které ČIŽP provedla, nemá na běh prekluzivní lhůty vliv. NSS nesouhlasí se stěžovatelkou, že porušení povinností podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP lze spatřovat pouze v činnostech, které ČIŽP nově doplnila do vymezení skutku. Porušení povinností vyplývá ze souhrnu dílčích činností, a to včetně *zadání a nechání práce provést*. Právě spojením jednotlivých činností stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu deliktu. Nadále platí, že za

pokračování

rozhodný okamžik pro posouzení, zda správní orgány zahájily řízení včas, je den, kdy bylo poprvé zahájeno řízení (tedy ještě s původně vymezeným předmětem).

[25] Ze správního spisu plyne, že ČIŽP se dozvěděla o porušení zákonných povinností na základě kontroly provedené ve dnech 16. 1. 2015 a 12. 3. 2015. Přestupkové řízení se stěžovatelkou zahájila dne 9. 4. 2015. NSS tedy uzavírá, že řízení bylo zahájeno ve lhůtě stanovené v § 5 odst. 2 zákona o ČIŽP ve znění účinném do 30. 6. 2017.

II. 4. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů

[26] Další kasační námitka se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatelky městský soud v prvním rozsudku nevypořádal významnou část námitek. Dospěl totiž k závěru, rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2016 lze zrušit již na základě některých z nich. ČIŽP se pak v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019 nevyjádřila k těm námitkám, které městský soud nevypořádal. Konkrétně jde o námitku nezákonnosti postupu při vyřízení námitek proti protokolu o kontrole, námitku popírající tvrzení o nestandardních rozměrech linky a námitku zneužití správního uvážení při posuzování zákonnosti šíře linky. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ČIŽP nepřisluší vyjadřovat se k námitkám, které stěžovatelka uplatnila v první žalobě. Současně konstatoval, že po ČIŽP nelze požadovat, aby zkoumala, které žalobní námitky soud vypořádal a které nikoli. Stěžovatelka nesouhlasí s vypořádáním městského soudu; ten podle ní odkázal na závěry žalovaného, které však žalovaný vůbec nevyslovil. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem soudu, že její námitky jsou příliš obecné a že je žalovaný již vypořádal.

[27] Podle žalovaného se správní orgány ke sporným námitkám opakovaně vyjádřily.

[28] K této námitce NSS uvádí, že po vydání rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 se stěžovatelka ve správním řízení dvakrát vyjádřila k podkladům rozhodnutí (14. 9. 2018 a 28. 11. 2018). Vždy pouze obecně uvedla, že setrvává na svých skutkových a právních tvrzeních, která vyjádřila mj. v řízení před městským soudem, a v plném rozsahu na ně odkázala. Vzhledem ke způsobu, jakým stěžovatelka na svá tvrzení odkázala, se NSS ztotožňuje se správními orgány i s městským soudem. Stěžovatelka totiž ve vyjádřeních pouze obecně odkázala na svou veškerou dosavadní argumentaci. Je proto stěžejí představitelné, aby správní orgány na takovou námitku reagovaly jinak, než obdobně obecným odkazem na jejich dosavadní rozhodnutí. Podoba a míra obecnosti odvolacích námitek totiž nutně předurčuje způsob, jakým se jimi může správní orgán zabývat (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2008, čj. 8 Afs 71/2007-116).

II. 5. Opomenutí navržených důkazů

[29] Stěžovatelka dále nesouhlasí s posouzením námitky opomenutí navržených důkazů. Závěr městského soudu, že stěžovatelce správní orgány nevytýkaly pouze šíři linky, ale i nezákonnost jiných parametrů, nemá oporu v posledním rozhodnutí ČIŽP ani v napadeném rozhodnutí. Stěžovatelka ve správním řízení opakovaně navrhovala důkaz fotodokumentací pořízenou na jejím majetku v místech, kde vybudovala multifunkční linky totožných parametrů, a fotodokumentací jiného lesního majetku. Chtěla prokázat, že se

rozměry a podoba linky nevymykají běžným lesnickým standardům. Správní orgány tyto důkazy vyhodnotily jako účelové a neprovedly je. Městský soud pochybil, neboť takový postup shledal správným.

[30] Žalovaný považuje důvody odmítnutí navržených důkazů za dostatečné.

[31] NSS k tomu uvádí, že judikatura správních soudů se již mnohokrát vyjádřila k případům, v nichž správní orgán či soud nemusí provést navržené důkazy. Dovodila, že správní orgán není povinen provést veškeré navržené důkazy. Je oprávněn (a současně též povinen) zvážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů na doplnění dokazování. Pokud některé z navržených důkazů neprovede, musí takový postup odůvodnit (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009-48).

[32] NSS z napadeného rozhodnutí ověřil, že se ČIŽP i žalovaný s důkazními návrhy (fotografiemi rozčleňovacích průseků v různých lokalitách) vypořádali. Žalovaný konstatoval, že tyto důkazy by bylo nutné provést, pouze pokud by to přispělo k řádnému zjištění skutkového stavu. Navíc se nejednalo o srovnatelné případy. Důvody, pro něž ČIŽP odmítla provést navržené důkazy, žalovaný vyhodnotil jako stručné, ale přezkoumatelné. NSS souhlasí s městským soudem, že správní orgány dostatečně odůvodnily, proč neprovedly navržené důkazy. Rozhodly se tak z důvodu, že důkazy nebyly způsobilé ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, tj. že ve vazbě na související tvrzení neměly vypovídací způsobilost (nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01). NSS současně neshledal, že by správní orgány stěžovatelce vytýkaly nezákonnost jiných parametrů, než je šíře linky.

II. 6. Porušení zásad činnosti správních orgánů

[33] Stěžovatelka dále poukazuje na nesprávné posouzení námitky porušení zásad činnosti správních orgánů. ČIŽP podle ní překvapivě otevřela již uzavřené dokazování, neboť dospěla k závěru, že dosavadní skutková zjištění jí ve světle závěrů prvního rozsudku městského soudu neumožňují stěžovatelku potrestat. Dokazování proto doplnila o výsledky svědků bez účasti stěžovatelky. Městský soud připustil chybný postup ČIŽP, tato vada řízení však podle něj stěžovatelce neznemožnila výkon jejích práv. Podstatou žalobního bodu bylo tvrzení, že ČIŽP nepostupovala nestranně, neboť předem vyloučila, že se stěžovatelka nedopustila žádného pochybení. ČIŽP pokračovala v dokazování, jehož výsledky svědčily ve prospěch zastavení řízení, a vedla je tak, aby mohla odůvodnit opačný závěr. Soud k tomu pouze konstatoval, že závěr o zastavení řízení jako nezbytném výsledku řízení před novým otevřením dokazování je obecný a nekonkrétní.

[34] Rovněž ve vztahu k této námitce žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.

[35] NSS se neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že za dané situace bylo možné jen zastavit řízení. Městský soud v rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 konstatoval, že pokud měly správní orgány za to, že stěžovatelka se prostřednictvím svých zaměstnanců na těžební činnosti sama podílela, měly to specifikovat při vymezení skutku. Z rozsudku neplyne, že by správní orgány byly povinny řízení zastavit. Soud žalovanému naopak uložil postavit na

pokračování

jisto, zda lze stěžovatelku shledat odpovědnou ze spáchání deliktu, a případně upravit popis skutku.

[36] Doplnit dokazování bylo třeba pro rozšíření předmětu řízení (rozsudek NSS čj. 4 As 16/2013-36). Nelze z toho dovozovat chybějící nestrannost správních orgánů. ČIŽP dalším postupem v řízení pouze následovala závěry rozsudku čj. 9 A 123/2016-59, jímž jí městský soud věc vrátil k dalšímu projednání. Je přirozené, že správní orgán v pokračujícím řízení provádí či doplňuje dokazování, shledá-li jej potřebným, nebo pokud mu soud takový postup uloží. Zaujatost správního orgánu vůči účastníkovi řízení nelze spatřovat v tom, že správní orgán přijme právní závěr, s nímž účastník nesouhlasí. NSS tedy v postupu ČIŽP neshledal porušení zásad činnosti správních orgánů.

[37] NSS dále považuje za vhodné uvést na pravou míru stěžovatelčino tvrzení o výsledku svědků konaném bez její účasti. Ze správního spisu plyne, že ČIŽP stěžovatelku s dostatečným předstihem vyrozuměla o konání všech dodatečně prováděných výsledků svědků. Stěžovatelka měla možnost se těchto úkonů zúčastnit, ale rozhodla se svého práva nevyužít. Výsledkům tedy stěžovatelka nebyla přítomna kvůli své procesní pasivitě a nikoli v důsledku pochybení správních orgánů.

II. 7. Rozpor skutkových zjištění s podklady rozhodnutí

[38] Další kasační námitka se týká nesprávného posouzení tvrzeného rozporu skutkových zjištění a posouzení stavu linky zjištěného při místním šetření v roce 2018. Stěžovatelka v žalobě poukazovala na to, že jí ČIŽP v posledním rozhodnutí vytýkala odlesnění linie v šířce od 6 do 11 m. To však podle ní nemá oporu ve zjištěních ČIŽP po skončení těžby v říjnu a listopadu 2014. Podklady pro vydání prvních dvou rozhodnutí ČIŽP uvádí, že šíře linky byla zjištěna v rozmezí 6 až 10 m. Šíře linky zjištěná v roce 2018 kolísá mezi 6 až 7,5 m. Městský soud však neshledal rozpor ve zjištěních ČIŽP. Rozdíl mezi šíří linky uvedené ve vymezení skutku a šíří linky zjištěné v terénu při místním šetření v roce 2018 soud vysvětlil přirozenou proměnlivostí krajiny v čase, aniž k tomu prováděl dokazování. Rozdíly mezi šíří uváděnou v podkladech z roku 2015 a šíří zjištěnou v roce 2018 nejsou podle stěžovatelky dány přirozenou proměnlivostí krajiny, ale tím, že ČIŽP při kontrolách po skončení těžby v říjnu a listopadu 2014 zjistila šíři chybně. Za součást linky totiž nesprávně považovala i plochy, z nichž nebyl lesní porost odstraněn za účelem vytvoření linky, nýbrž za účelem obnovy lesa.

[39] Podle žalovaného jsou tato stěžovatelčina tvrzení zavádějící. Za zásadní považuje šíři a stav linky zjištěné v roce 2015. Vzdálenosti zaznamenané v roce 2018 jsou pouze přibližné.

[40] NSS k této námitce uvádí následující. Městský soud konstatoval, že rozhodující je šíře odlesněné linky, kterou správní orgány zjistily k listopadu až prosinci 2014, tj. v době bezprostředně následující deliktnímu jednání. ČIŽP šíři linky při venkovním ohledání konaném dne 18. 11. 2015 upřesnila tak, že v části linie o délce 150 m, nacházející se ve dvou blíže určených porostních skupinách, snížila maximální šíři z předchozích 11 na 10 m. Venkovního ohledání se zúčastnili ředitel a zástupce ředitele stěžovatelky. V protokolu ze dne 1. 12. 2015 ani v odvolání proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 8. 2. 2016 nevznikli výhrady k upřesněné šíři odlesněné linie. Zjištěná šíře linky v roce 2018 vypovídá o tehdy aktuálním

stavu a pro posouzení stěžovatelčiny odpovědnosti není určující. Rozhodující je stav linky zjištěný v době spáchání deliktu, neboť od něj se odvíjí posouzení stěžovatelčiny deliktní odpovědnosti. NSS s tímto posouzením ze strany městského soudu souhlasí.

II. 8. Nerespektování závazného právního názoru soudu

[41] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně posoudil námitku nerespektování závazného právního názoru vysloveného v rozsudku čj. 9 A 123/2016-59. Zde soud formuloval závěr, že stěžovatelka byla v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa* shledána vinnou ze spáchání přestupku, jehož znaky z pozice zadavatelky těžební činnosti nemohla naplnit. V posledních dvou rozhodnutích správní orgány skutek nově vymezily tak, že pouze doplnily další činnosti a současně ponechaly ty činnosti, jejichž deliktní povahu městský soud v prvním rozsudku vyloučil. Podle napadeného rozsudku slovní spojení *zadala a nechala provést* jen rámcově vymezuje celé přestupkové jednání. Správní orgány pouze zpřesnily formulaci jednotlivých částí jednání, které se promítly do upřesněného vymezení skutku. Podle městského soudu pak rozsudek čj. 9 A 123/2016-59 neobsahuje kategorický závěr o tom, že dosavadní správní řízení nedává podklad pro stěžovatelčinu odpovědnost. Městský soud zde ponechal na další úvaze, o jaký delikt se jedná a jakým jednáním byl spáchán. Stěžovatelka tvrdí, že pokud byla její činnost spočívající v tom, že *zadala a nechala provést* těžbu dřeva, ponechána ve vymezení skutku, které bylo pouze nově doplněno o další činnosti, nemá tato část skutku povahu rámcového vymezení skutku, jak tvrdí městský soud. Naopak, představuje popis odlišných činností. Jestliže podle rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 stěžovatelka nemohla *zadáním a necháním provést* těžbu dřeva naplnit skutkovou podstatu deliktu, neměl městský soud podklad pro závěr, že uskutečněním těchto činností mohlo k naplnění skutkové podstaty deliktu přesto dojít, budou-li doplněny o činnosti další.

[42] Ve vztahu k této námitce žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.

[43] Podle NSS správní orgány následovaly závazný právní názor vyjádřený v prvním rozsudku městského soudu. Důvod, pro který soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2016, spočíval v tom, že pouhým *zadáním a necháním provést* těžbu se stěžovatelka podle judikatury nemohla dopustit deliktu podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP. Správní orgány proto v následujícím řízení doplnily dokazování a vymezení skutku upřesnily. Tento postup byl přípustný, jak již NSS uvedl výše (zejm. v části II. 3.). Dílčí činnosti pak ve svém souhrnu představují dostatečný základ pro potrestání stěžovatelky (blíže viz body 44 až 54 napadeného rozsudku).

II. 9. Rozpor mezi skutkovými zjištěními a vymezením skutku

[44] Stěžovatelka dále poukázala na rozpor mezi skutkovými zjištěními a vymezením skutku. Podle stěžovatelky z úvah městského soudu není zřejmé, zda jí skutečně nebyla část vytýkaného deliktního jednání (řídící činnost) prokázána nebo zda má městský soud za to, že řídící činnost jí byla prokázána tím, že zhotovitelé svou činností způsobili nezákonný následek. Stěžovatelka se navíc neztotožňuje s žádnou z výkladových alternativ. První možnost (řídící činnost sice nebyla stěžovatelce prokázána, což ale nevadí, jelikož práce byly prováděny v jejím zájmu) odporuje základním principům trestního práva. Druhá výkladová

pokračování

možnost (stěžovatelka činnost zhotovitelů řídila z toho důvodu, že zhotovitelé postupovali v jejím zájmu), spočívá na neakceptovatelném závěru, že řídicí činnost je bez dalšího dána všude tam, kde určitá osoba vykonává činnost v zájmu jiné (řídicí) osoby. Stěžovatelka zdůraznila, že po zhotovitelích výslovně požadovala, aby práce provedli v souladu se zákonem.

[45] Žalovaný trvá na závěru, že průběžnou kontrolu kvality těžebních prací včetně jejich průběhu a jejich následné převzetí bez výhrad lze označit za řízení těžebních prací. Ze správního spisu plyne, že stěžovatelčini zaměstnanci těžební práce zhotovitelů na místě řídili.

[46] NSS k tomu uvádí, že městský soud považoval za rozhodující, že práce byly provedeny v zájmu stěžovatelky, která je následně bez výhrad převzala. Z e-mailové korespondence mezi stěžovatelkou a ČIŽP vyplynulo, že stěžovatelka s naprostou většinou externích spolupracujících subjektů uzavírala rámcovou smlouvu. Vlastní zadání práce se podle slov stěžovatelky dělo buď zadávacím listem, výjimečně samostatnou písemnou objednávkou. Rámcová smlouva umožňovala i zadání prostřednictvím ústních pokynů – podle čl. I bodu 3 smlouvy *další upřesňující pokyny pro zhotovení díla dle druhu vykonávané práce předává vedoucí příslušného střediska firmy nebo hajný (lesní) příslušného úseku. Pokud bude předmětem zadání těžba dřeva, bude těženo a druhováno podle obecných předpisů a pokynů příslušného hajného, který před započetím práce zhotovitelem stromy určené k těžbě vyznačí. (...).* Sama stěžovatelka pak v e-mailové korespondenci uvedla, že s ohledem na dlouhodobou a korektní spolupráci subjektů a potřebu operativnosti lze konkrétní zakázky upřesnit v průběhu jejich výkonu jasně vymezením ústním zadáním či instrukcemi.

[47] Z dodatečně provedených svědeckých výpovědí (dva svědci pro stěžovatelku v daném období a lokalitě vykonávali lesní práce, resp. těžbu dřeva, třetí pro ni vykonával funkci lesníka) vyplynulo, že práce zadával, průběžně kontroloval a přebíral vždy lesník. Jak uvedla ČIŽP v posledním rozhodnutí, stěžovatelka prostřednictvím svých zaměstnanců vyznačila minimálně středovou linii trasy linky, popsala účely zřízení linky, zadávala práce na odlesnění linky externím subjektům, v průběhu prací prováděla kontrolu a řídila jejich realizaci. Posléze práce převzala, aniž na nich shledala nedostatky. Z tohoto výčtu lze podle NSS usuzovat na řídicí povahu stěžovatelčiny činnosti, a to nejen na základě toho, že zhotovitelé postupovali v jejím zájmu. Tato činnost sestávala z řady dílčích aktivit, jejichž prostřednictvím stěžovatelka usměrňovala výkon objednaných prací.

II. 10. Rozpor mezi skutkovou podstatou deliktu a vymezením skutku

[48] Následující kasační námitka směřuje k nesprávnému posouzení namítaného rozporu mezi vymezením skutkové podstaty deliktu a vymezením skutku. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že tehdy účinná úprava správního trestání neupravovala institut spolupachatelství, avšak skutkové podstaty mnohých správních deliktů takové jednání umožňovaly postihovat. Podle stěžovatelky neznamená absence výhrad k výsledku činnosti třetí osoby při vybudování linky zaviněné vytvoření podmínek pro působení škodlivých činitelů. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že srozumění s provedenými pracemi by mělo být deliktním jednáním. Tím, že stěžovatelka neuplatnila výhrady vůči parametrům linky vytvořené třetími osobami, kterým vytvoření linky zadala (s výslovným požadavkem

na dodržení právních předpisů), nebyly podmínky pro působení škodlivých činitelů ovlivněny a ani nemohly být. Oprava nestandardně široké linky navíc z povahy věci nemohla být provedena. Ani zákon o ČIŽP v tehdy účinném znění neumožňoval trestat za *neuplatnění výhrad k deliktnímu jednání*. Skutečnost, že se stěžovatelčin odborný názor ohledně šíře linky shodoval s názorem zhotovitelů, pak více než deliktní povahu jednání stěžovatelky prokazuje, že se šíře linky nevymykala standardům hospodaření v lesích. Poukazuje-li městský soud na judikaturu z doby před 1. 7. 2017, která u deliktů v oblasti ochrany životního prostředí dovodila možnost trestat objednatele škodlivé činnosti, má stěžovatelka za to, že podstatným znakem těchto případů byla skutečnost, že již parametry objednávky (rozsah a povaha řídicí činnosti objednatele vůči zhotovitelům) vůbec neumožňovaly provést objednanou činnost zákonným způsobem. Nadto judikatura dovodila možnost deliktní odpovědnosti objednatele nastupující jen současně s deliktní odpovědností zhotovitele. ČIŽP však dovodila deliktní odpovědnost pouze vůči stěžovateli.

[49] Žalovaný trvá na stěžovatelčině odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt. Již kritéria objednávky totiž směřovala ke škodlivému následku. Stěžovatelka vyznačila trasu linky ještě před zadáním těžby. Zhotovitele před těžbou seznámila s účelem zřízení linky. Není tedy pochyb, že zhotovitelé přizpůsobili šíři linky požadavkům stěžovatelky, která v průběhu budování linky neměla vůči jejich práci výhrady.

[50] Podle § 4 písm. c) 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 vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů*.

[51] Pro dovození odpovědnosti za správní delikt ve smyslu citovaného ustanovení je nezbytné prokázat protiprávní jednání konkrétní osoby. Toto jednání může spočívat buď v aktivním konání či v opomenutí, tedy ve vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, následek spočívající v ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích a příčinnou souvislost mezi nimi. Tento správní delikt vyžaduje zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti.

[52] Správní soudy se již vícekrát zabývaly situacemi, v nichž jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby (typicky v případech týkajících se poškozování nebo kácení dřevin). Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 234/96-35, dovodil, že nelze vyloučit odpovědnost zadavatele prací, zejména pokud byla činnost prováděna podle požadavků zadavatele, za metodického dohledu jeho pracovníků a při předávání zadavatel nevznesl jakékoliv připomínky. Odpovědnost zadavatele soud odvodil z existence právního vztahu mezi ním a zhotovitelem, kterým zadavatel smluvně stanovil zhotoviteli (vykonavateli prací) konkrétní povinnosti, resp. si fakticky objedná provedení zakázaného jednání, které poté zhotovitel podle jeho pokynů a pod jeho kontrolou provede. K obdobnému závěru dospěl NSS v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, čj. 9 As 50/2008-64, ve kterém řešil případ, kdy byl zhotovitelem externí zaměstnanec zadavatele, který sám vymezil rozsah a způsob těžby a řídil a koordinoval její průběh. Byť tedy zhotovitel těžbu provedl na základě smlouvy o dílo, naplnění skutkové podstaty nastalo provozní činností zadavatele. NSS tedy připustil odpovědnost i jiných osob než zhotovitele, protože nebylo

pokračování

dostatečně zdůvodněno, co bylo činností představující škodlivý zásah. Oproti tomu v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50, bylo zjištěno, že zásah prováděla konkrétní osoba. NSS proto konstatoval, že za delikt je odpovědná osoba, která nedovoleně škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, a nikoli osoba, již příslušelo vyžádat si povolení k takovému zásahu (resp. osoba, která si objednala práce, při nichž došlo ke škodlivému zásahu). NSS v citovaném případě dodal, že opačný výklad by vedl k nezákonnému rozšiřování odpovědných osob a k rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou *in dubio pro mitius*.

[53] Shora uvedené závěry NSS zohlednil ve svých dalších rozhodnutích, v nichž považoval za odpovědného zadavatele prací (rozsudky ze dne 9. 4. 2015, čj. 9 As 245/2014-49, nebo ze dne 23. 9. 2016, čj. 4 As 117/2016-26). V rozsudku ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 372/2018-40, NSS shrnul závěry předchozí judikatury tak, že pro posouzení odpovědnosti zadavatele prací je nezbytné zjištění, *zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.* V rozsudku ze dne 18. 10. 2022, čj. 6 As 153/2021-19, se NSS ztotožnil s argumentací žalovaného, podle níž je podrobné zkoumání smluvních ujednání mezi zadavatelem a zhotovitelem (včetně faktické činnosti zadavatele při vlastní realizaci díla) namíste především v případech, kdy je třeba vyjasnit, jakým způsobem byl smluvní vztah mezi zadavatelem a zhotovitelem nastaven. Tato potřeba vyvstává z důvodu určení podílu zadavatele a zhotovitele na škodlivém následku, v situaci, kdy je v řízení spor o to, kdo a jakým způsobem se na škodlivém následku podílel a zda škodlivý následek nastal např. v důsledku odchýlení se od rozsahu zadání díla či způsobu jeho provedení.

[54] Pro odpovědnost stěžovatelky je významná její řídicí činnost, která byla podle NSS dána (viz bod 50 tohoto rozsudku). Ohledně skutečnosti, že stěžovatelka neměla výhrady k práci zhotovitelů, lze odkázat např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 234/96-35. Na věci nic nemění fakt, že nestandardní šíři linky nebylo možné následně opravit. NSS ani neshledal, že by se rozhodnutí citovaná městským soudem týkala pouze případů, v nichž již samotné parametry objednávky vylučovaly provést objednané činnosti zákonným způsobem. Stěžovatelka netvrdí, že zhotovitelé nedodrželi nastavené požadavky, resp. porušili soukromoprávní ujednání (objednávku a v ní nastavené parametry); trvá ale na tom, že povaha její řídicí činnosti umožňovala provést činnost zákonným způsobem. K otázce parametrů linky NSS odkazuje na vypořádání následující námitky.

[55] K námitce, že ČIŽP nepotrestala také zhotovitele linky, NSS odkazuje na napadené rozhodnutí. Z něj plyne, že ČIŽP posuzovala možnou odpovědnost zhotovitelů v řízení následujícím po vydání prvního rozsudku. Vyslechla osoby, které práce prováděly – svědky M. a N., kteří měli pro stěžovatelku v daném období a lokalitě vykonávat těžbu dřeva jako podnikající fyzické osoby, a svědka Ottu, který byl stěžovatelčin zaměstnanec působící ve funkci lesníka. Ze svědeckých výpovědí vyšlo najevo, že svědci si způsob zadání ani průběh jimi prováděných prací již přesně nepamatují. ČIŽP proto nemohla vyvodit jejich podíl na deliktním jednání – a s ním spojenou odpovědnost. Z judikatury citované městským soudem nicméně nevyplyvá závěr, že deliktní odpovědnost zadavatele nastupuje výhradně souběžně s deliktní odpovědností zhotovitelů. Rozhodnutí pouze zdůrazňují, že odpovědnými jsou v obdobných případech v první řadě zhotovitelé, přičemž prokáže-li se

řídící činnost zadavatele (např. prostřednictvím jeho zaměstnanců), lze dovodit rovněž jeho odpovědnost. Posouzení odpovědnosti za přestupek je ale vždy individuální a odvíjí se od naplnění znaků skutkové podstaty v případě konkrétního pachatele, stejně jako je individuálně potřeba hodnotit např. přítomnost okolností vylučujících protiprávnosti nebo výskyt důvodů pro zastavení řízení. To, zda k postihu zhotovitelů skutečně došlo či nikoli, tak nemá na potrestání stěžovatelky v této věci vliv.

II. 11. Nestandardní šíře linky

[56] Stěžovatelka nadále tvrdí, že šíře linky není nestandardní. Má za to, že městský soud tento žalobní bod vypořádal nepřezkoumatelně, neboť vyvrací tvrzení a závěry, které v žalobě neuplatnila. Stěžovatelka nepopírá, že šíře linky nemůže být libovolná jen proto, že lesní zákon přímo neurčuje šíři linky nebo lesní cesty. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že správní orgány hodnotily vhodnost šíře linky v místních podmínkách. Šíři linky naopak posoudily jako nestandardní a nezákonnou obecně. Ze závěrů správních orgánů nelze seznat, že zohlednily unikátní stanovištní a porostní podmínky, v nichž se linka nachází, jak tvrdí městský soud.

[57] Stěžovatelka se v řízení bránila tvrzením, že zvolená šíře je vhodná a obvyklá. Toto tvrzení prokazovala fotodokumentací jiných linek obdobných parametrů vzniklých na jejím lesním majetku, z níž však správní orgány i městský soud odmítly odvozovat skutkové závěry. Stěžovatelka nesouhlasí ani s argumentací městského soudu, který srovnal šíři linky s minimální šíří vozovky v obousměrném provozu. Jako nesprávné odmítá i úvahy soudu týkající se § 31 odst. 5 lesního zákona, tj. omezení přiřazování další holé seče k mladým porostům a nejmenší přípustné vzdálenosti holé seče od holin a mladých porostů. Poukazem na toto ustanovení stěžovatelka vyvrací závěr správních orgánů, že otevření porostních stěn v porostech mladších 80 let má vždy za následek vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, a je tedy deliktem podle § 4 písm. c) zákona o ČIŽP.

[58] K této námitce žalovaný podotýká, že stěžovatelce je vytýkána jak nepřiměřená šíře linky, tak způsob jejího umístění v lokalitě. Přestože právní předpisy šíři lesních průseků nebo nezpevněných lesních cest neupravují, neznamená to, že by jejich existenci v šířích přesahujících 4 m bez dalšího připouštěly. Ustanovení § 31 odst. 5 lesního zákona sice otevření porostních stěn mladých porostů za určitých podmínek připouští, případné negativní dopady této činnosti však nesmí překročit zákonem stanovené meze.

[59] NSS nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány nezohlednily specifické místní podmínky. Městský soud zdůraznil nutnost posuzovat vhodnou šíři linky s ohledem na konkrétní místní podmínky a na požadavek přiměřenosti zásahů do krajiny. ČIŽP se zabývala negativními vlivy výstavby lesních cest obecně i ve vztahu k podmínkám dané lokality. Zdůraznila, že linka vznikla i v místech příkrých svahů s jihozápadní až severozápadní expozicí, kde s ohledem na převládající západní směr větrů hrozí zvýšené riziko poškození větrnými polomy či vývraty. Upozornila na negativní účinky vzdušných proudů, nepříznivé působení sněhu a námrazy nebo na napadení kůrovci a korní spálou v důsledku dlouhotrvajícího působení slunečního záření. ČIŽP shledala též zvýšené nebezpečí eroze lesní půdy, opět s přihlédnutím k podmínkám konkrétní lokality. Žalovaný

pokračování

doplnil úvahy ČIŽP v tom směru, že lesní dopravní síť má zaručovat optimální zpřístupnění lesa při minimálním riziku vzniku erozních škod. Šíře odlesněného pruhu by proto měla být omezena jen na splnění nezbytných technických požadavků pro návrh trasy. Jako dostačující žalovaný shledal lesní cestu o šíři do 4 m. Stěžovatelka podle žalovaného nepostupovala dostatečně uvážlivě a nezvolila přiměřenou šíři linky. Toto posouzení považuje NSS za dostatečně odůvodněné.

[60] K námitce týkající se otevření porostních stěn v porostech mladších 80 let odkazuje NSS na závěr žalovaného i městského soudu, že linie vznikla těžbou uvnitř lesních porostů či odtěžením jejich okrajů, a proto § 31 odst. 5 lesního zákona na věc nedopadá. Za irelevantní považuje NSS také polemiku se srovnáním šíře cesty s šíří vozovky. Městský soud chtěl zjevně ilustrovat, že šíři linky považuje za neúměrnou, právě odkazem na šíři vozovky, která je běžnému člověku známá z každodenního života. Výhrady týkající se tohoto srovnání nejsou podstatné.

II. 12. Porušení § 34 odst. 2 lesního zákona

[61] Stěžovatelka dále namítá nesprávné posouzení námitky, že neporušila § 34 odst. 2 lesního zákona. Městský soud všechny související argumenty odmítl jako nedůvodné a příliš obecné. K námitce, že tytéž následky by vyvolalo i vytvoření linky o *standardní* šíři, soud uvedl, že takové následky mohou být pozorovány i jinde, což ale neznamená, že by stěžovatelka nemohla být postižena za jednání, které tento nežádoucí jev mohlo prohloubit. Stěžovatelka se domnívá, že její obecné úvahy byly namístě, neboť tak chtěla vyložit smysl a účel § 34 odst. 2 lesního zákona. Jelikož soud na obecnou část žalobní argumentace odmítl reagovat, není zřejmé, zda chápe smysl a účel zmíněného ustanovení shodně se stěžovatelkou.

[62] Stěžovatelka považuje za chybný i závěr soudu, že ČIŽP zjistila erozní poškození půdního povrchu. Soud vychází z úvahy, že pokud dokumenty ČIŽP výslovně zmiňují pouze absenci poškození půdního povrchu mimo trasu linky, *a contrario* z toho vyplývá, že na trase linky bylo poškození nalezeno. Tento výklad je podle stěžovatelky neudržitelný. Dále nesouhlasí s odmítnutím argumentu, že totožné následky na lesní ekosystém by vyvolalo i zřízení linky s parametry, které správní orgány označily za standardní. Srovnat následky vytvoření údajně nestandardní linky o šíři 6 až 7,5 m a následky vytvoření (podle správních orgánů standardní) linky o šíři 4 až 5 m a poukázat na to, že dopad na lesní ekosystém je z hlediska ohrožení škodlivými biotickými a abiotickými činiteli v obou případech shodný, byly jednou z mála možností stěžovatelčiny obrany.

[63] K této námitce žalovaný uvádí, že stěžovatelčinu argumentaci ohledně poškození půdního krytu považuje za zkreslenou. Ve vztahu ke zjištění ČIŽP při místním šetření ze dne 3. 9. 2018 a provádění protierozních opatření žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí. V něm se vyjádřil i k vytvoření podmínek pro šíření nežádoucí buřeně. Upozornil, že posuzován byl negativní vliv na možnost nástupu přirozené obnovy v porostních světlinách uvnitř lesních porostů. Vznik porostních světlin hrozí v důsledku možného působení škodlivých biotických a abiotických činitelů v lesních porostech. Tvzení stěžovatelky o porovnávání následků vzniklých vytvořením linky o šíři 4 až 5 m s následky vzniklými zbudováním linky o šíři 6 až 7,5 m na posuzovanou věc nedopadají. Šíře linky se pohybuje

od 6 do 11 m a vznik škodlivých následků není spojován jen s touto nepřiměřenou šíří, ale též se způsobem jejího umístění v území a v lesních porostech.

[64] Podle § 34 odst. 2 lesního zákona *výstavba a údržba přibližovacích linek, lesní dopravní sítě a ostatních zařízení v lesích nesmí působit ohrožení stability lesních porostů, zvýšené nebezpečí eroze nebo nepřiměřené poškození půdy a vodního režimu v daném území.*

[65] NSS k této kasační námitce podotýká, že úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob. Jak konstatoval městský soud, námitka týkající se výkladu a účelu § 34 odst. 2 lesního zákona byla velice obecná a nemířila proti žádnému závěru správních orgánů. Stěžovatelka netvrdí, jak jí případný odlišný výklad tohoto ustanovení zasahuje do práv. Za této situace NSS neshledal ve vypořádání městského soudu pochybení, tím spíše s ohledem na vysoký počet námitek, které stěžovatelka uplatnila.

[66] Tvrzení stěžovatelky, že městský soud spekulativně a za užití argumentu *a contrario* dovodil poškození půdního povrchu na trase linky, je zavádějící. Soud pouze uvedl stěžovatelčinu argumentaci na pravou míru. Dodal, že z kontroly v roce 2015 vyplynulo, že nebyla zjištěna poškození stromů či půdního krytu v okolí odlesněné linie, nikoli v linii samotné. Podle NSS však nelze dovozovat, že právě proto soud považoval závěr správních orgánů o poškození linky za důvodný. NSS se ztotožnil i se závěrem napadeného rozsudku, podle něhož možnost, že se negativní následky vytvoření linky mohou projevit i v případě linky o šíři v rozmezí 4 až 5 m, nezprošťuje stěžovatelku odpovědnosti za jednání, které mohlo tyto následky přivodit v ještě vyšší míře. Nadto správní orgány dovodily, že vznik škodlivých následků nesouvisí pouze s šíří linky, nýbrž i s jejím umístěním v lesních porostech.

II. 13. Porušení § 31 odst. 1 lesního zákona

[67] Další kasační námitka se týká nesprávného hodnocení námitky, podle níž stěžovatelka neporušila § 31 odst. 1 lesního zákona. Městský soud tuto argumentaci odmítl, neboť ČIŽP vycházela ze stěžovatelčiny lesní hospodářské evidence. V povaze těžby a zřízení linky přitom správní orgány neshledaly, že by šlo o opatření směřující ke zlepšení stavu a odolnosti lesního porostu nebo k základnímu rozčlenění lesa, neboť její šíře ani umístění tomu neodpovídá. Stěžovatelka tvrdí, že z vypořádání nelze seznat, jak městský soud dospěl k závěru o nedůvodnosti žalobního bodu. Tvrzení soudu, že § 31 odst. 1 lesního zákona nebyl předmětem řízení, je v rozporu s napadeným rozhodnutím. Žalovaný označené ustanovení zmiňuje opakovaně a zjevně od jeho porušení odvozuje stěžovatelčinu deliktní odpovědnost.

[68] Žalovaný trvá na závěrech napadeného rozhodnutí. Připomíná, že stěžovatelka opakovaně poukazovala na to, že těžba měla charakter těžby předemýnní úmyslné a že jejím provedením byly vytvořeny předpoklady pro zvýšení stability lesních porostů ve smyslu § 31 odst. 1 lesního zákona. Žalovaný trvá na tom, že rozlišení druhu těžby není z hlediska této věci zásadní. Podle žalovaného je z napadeného rozhodnutí zřejmé, že stěžovatelčina deliktní odpovědnost nebyla bez dalšího odvozena od přímého porušení povinností uvedených v § 31 odst. 1 lesního zákona. Setrvává však na závěru, že pokud nelze účel

pokračování

a způsob zřízení linky považovat za výchovu lesa, jak ji definuje lesní zákon, nelze tuto činnost hodnotit ani jako naplnění povinnosti provádět výchovu lesních porostů.

[69] Podle § 31 odst. 1 lesního zákona je vlastník lesa *povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa. Ve vhodných podmínkách je žádoucí využívat přirozené obnovy; přirozené obnovy nelze použít v porostech geneticky nevhodných.* Podle odst. 5 téhož ustanovení *při obnově lesa je zakázáno bez ohledu na vlastnickou hranici přiřazovat další holou seč k mladým porostům na celé ploše nezajištěným, pokud by celková výměra nezajištěných porostů překročila velikost a šířku stanovenou v odstavci 2. Nejmenší přípustná vzdálenost holé seče od holin a mladých porostů na celé ploše nezajištěných nesmí být menší než průměrná výška obnovovaného porostu.*

[70] NSS k této námitce uvádí následující. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nepovažoval za nezbytné rozlišovat druh těžby (podle stěžovatelky měla těžba povahu těžby předemýšlní úmyslné) ani posuzovat její zákonnost ve vztahu k § 31 odst. 4 lesního zákona, podle něž *je zakázáno snižovat úmyslnou těžbou zakmenění porostní skupiny pod sedm desetin plného zakmenění; to neplatí, jestliže se prosvětlení provádí ve prospěch následného porostu nebo za účelem zpevnění porostu.* Za zásadní považovaly správní orgány porušení § 34 odst. 2 a § 31 odst. 5 lesního zákona. Posouzení povahy těžby nebylo předmětem řízení a není pro věc rozhodující. Ustanovení § 31 odst. 1 lesního zákona obecně vymezuje povinnost vlastníka lesa k obnově a výchově lesních porostů. Porušila-li stěžovatelka § 31 odst. 5 lesního zákona, poji se s tím rovněž porušení obecné povinnosti k řádné obnově. Nejde však o hlavní důvod stěžovatelčiny delikttní odpovědnosti.

II. 14. Porušení § 11 odst. 1 a 2 lesního zákona

[71] Stěžovatelka je také nadále přesvědčena, že neporušila § 11 odst. 1 a 2 lesního zákona. Žalovaný sice hodnotí porušení § 11 odst. 1 a 2 lesního zákona jako méně významná než porušení § 34 odst. 2 a § 31 odst. 1 téhož zákona, i tak z nich dovozuje stěžovatelčinu delikttní odpovědnost. Stěžovatelka se dovolává následně vydaných povolení a stanovisek prokazujících, že zřízením linky nebyly porušeny zájmy chráněné lesním zákonem (s odkazem na závěry rozsudku NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 4 As 44/2016-41). Tuto argumentaci pak nelze vyvrátit konstatováním, že stěžovatelka nemohla v roce 2014 vědět, že jí nějaká činnost povolena a za jakých podmínek. Paušální odmítnutí závěrů judikatury městským soudem nebylo na místě, stejně jako závěr, že rozhodnutí Městského úřadu Milevsko o umístění stavby a související závazná stanoviska orgánu státní správy lesů nejsou pro věc podstatná. Neobstojí ani tvrzení soudu, že stěžovatelčina argumentace se nesoustředí na to, zda je zvolená šíře lesní cesty potřebná a zda by nestačila menší. Stěžovatelka v žalobě vysvětlila, že minimální šíře linky plnící všechny potřebné účely činí 6 až 7,5 m. Právě tuto šíři ČIŽP při místním šetření v roce 2018 zjistila.

[72] Podle žalovaného na věc nedopadají závěry rozsudku NSS čj. 4 As 44/2016-41. Stěžovatelka totiž nedisponovala v počátku budování linky přípisem, který by založil její dobrou víru, že jí všechny dotčené orgány vydají souhlas umístit trasu oborního plotu podél přibližovací linky a že poté příslušný správní orgán záměr povolí. V odkazované věci posuzoval otázky související s ochranou přírody a krajiny týž orgán, který záměr dodatečně

povolil. V nyní posuzované věci však záměr povoloval stavební úřad, nikoli správní orgán posuzující ochranu lesa. Tuto problematiku dotčený orgán ochrany přírody ani nemohl řádně posoudit, neboť žádné z rozhodnutí stavebního úřadu provedení linky ve vytýkané šíři neřešilo.

[73] Podle § 11 odst. 1 lesního zákona si každý musí počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování či poškozování lesů. Podle odst. 2 téhož ustanovení je vlastník lesa povinen usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů a aby byly zachovány funkce lesa a genofond lesních dřevin.

[74] NSS k této námitce uvádí následující. Žalovaný konstatoval, že závěry ČIŽP o porušení obecných povinností podle § 11 odst. 1 a 2 lesního zákona jsou méně významné. Za zásadní považoval porušení § 31 odst. 5 a § 34 odst. 2 lesního zákona. Současně podotkl, že pokud stěžovatelka svou činností porušila povinnosti uvedené v posledně citovaných ustanoveních, musela jednat též v rozporu s § 11 odst. 1 a 2 lesního zákona. S tímto závěrem NSS souhlasí, neboť § 11 stanoví základní povinnosti jak pro každou osobu, tak specificky pro vlastníka lesa. Dělení porušení lesního zákona na více či méně podstatná z hlediska závěru o stěžovatelčině odpovědnosti za delikt nehraje roli. Podstatné je, aby správní orgán ve výrokové části rozhodnutí uvedl všechna ustanovení, která v souhrnu tvoří právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS).

[75] NSS shodně s městským soudem uvádí, že územní rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 15. 9. 2015 o změně využití území pro účel terénních úprav a stanoviska dalších správních orgánů byla vydána až po spáchání správního deliktu. Stěžovatelka proto nemohla předpokládat, že (a za jakých podmínek) jí bude určitá činnost v budoucnu povolena. To je zásadní pro posouzení její dobré víry. Závěry rozsudku NSS čj. 4 As 44/2016-41 proto nejsou na tuto věc přílehlavé. K námitce týkající se šíře linky odkazuje NSS na vypořádání kasační námitky vypořádané v části *II. 11* tohoto rozsudku.

II. 15. Ohrožení životního prostředí

[76] Předposlední kasační námitka se vztahuje k nesprávnému hodnocení námitky, že nebylo ohroženo životní prostředí. Podle stěžovatelky se neprokázalo, že zřízení linky vedlo ke vzniku kvantifikovatelného ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích. Městský soud tuto námitku vypořádal nepřezkoumatelně. Jeho názor, že možnost ohrožení životního prostředí je třeba hodnotit k listopadu a prosinci 2014, odporuje závěru žalovaného. Podle něj totiž stěžovatelčina připomínka, že konkrétní škodlivé důsledky nebyly prokázány ani při místním šetření v roce 2018, ještě neznamená, že tyto následky nemohou nastat v budoucnu, neboť podmínky pro ně jsou již vytvořeny.

[77] Žalovaný ve vyjádření opět odkázal na napadené rozhodnutí. Dodal, že postačuje vyhodnotit, zda stěžovatelčino jednání vytvořilo podmínky pro působení škodlivých činitelů, které ohroží životní prostředí v lesích. Vznik konkrétních škodlivých následků není zapotřebí prokazovat, neboť jde o tzv. ohrožovací delikt.

pokračování

[78] NSS k tomu ve shodě s žalovaným uvádí, že stěžovatelka byla potrestána za ohrožovací delikt, jenž se vyznačuje tím, že k naplnění skutkové podstaty není nutné, aby nastal škodlivý následek. Postačuje, pokud tento účinek reálně hrozí. Je přitom nutno rozlišovat mezi účinkem a následkem správního deliktu. Součástí skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v ohrožení životního prostředí v lesích není účinek, tedy způsobení škody, nýbrž následek spočívající v ohrožení zájmu na ochraně životního prostředí v lesích. Ohrožovací následek znamená vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí (rozsudky NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000-73, nebo ze dne 13. 10. 2015, čj. 8 As 50/2015-39). Podstatou ohrožovacího deliktu tedy je, že způsobení škody nemusí vůbec nastat, a to bezprostředně po spáchání deliktu ani v budoucnu. Následkem v tomto případě není vznik škody, nýbrž vznik ohrožení. Trestáno je tedy pouhé vytvoření stavu nebezpečí pro zájem chráněný zákonem. To, že škodlivé následky ve skutečnosti nenastaly, není pro věc podstatné.

II. 16. Prokázání zavinění

[79] Závěrečná kasační námitka míří k nesprávnému hodnocení námitky, že stěžovatelce nebylo prokázáno zavinění. Soud v prvním rozsudku čj. 9 A 123/2016-59 správním orgánům mj. vytkl, že není zřejmé, zda použitou formulací (ze strany stěžovatelky se jednalo o *cílené jednání*) mínily spáchání deliktu úmyslně nebo z nedbalosti. Dospěl proto k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů potřebných pro závěr o naplnění předpokladu zavinění (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, čj. 1 As 15/2007-149).

[80] Žalovaný i zde odkázal na napadené rozhodnutí. Formulaci týkající se zavinění v rozhodnutí ČIŽP nepovažuje za nezákonnou.

[81] NSS k této námitce uvádí, že ČIŽP v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019 uvedla jako formu zavinění nevědomou nedbalost. Žalovaný s tímto posouzením souhlasil. Zmínka o *vlastním úmyslném jednání* stěžovatelky je sice neobratná, nicméně NSS souhlasí s žalovaným a městským soudem, že ČIŽP se tímto slovním spojením snažila vyjádřit skutečnost, že záměr spočívající v odlesnění linky stěžovatelka předem naplánovala a v zamýšleném rozsahu provedla. V další větě pak ČIŽP posoudila zavinění stěžovatelky jako nevědomou nedbalost, a to s ohledem na vnitřní vztah stěžovatelky ke vzniklému následku, přičemž tento vztah blíže popsala. NSS nespatřuje pochybení v posouzení zavinění, které provedla ČIŽP a s nímž se žalovaný ztotožnil. Nevědomá nedbalost je navíc nejnížší formou zavinění potřebnou pro dovození stěžovatelčiny odpovědnosti za delikt, jak plyne z § 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Správní orgány proto tuto formu zavinění stěžovatelce z podstaty věci ani nemohly klást k tíži.

III. Závěr a náklady řízení

[82] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[83] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 11. května 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu