



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobce: **Ing. V. H.**

zastoupený advokátkou Mgr. Gabrielou Beckertovou, Ph. D.  
sídlem Kutnohorská 31, 280 02 Kolín

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**  
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1697, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/396,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 8. 2020, č.j. MZP/2020/500/1697, sp. zn. ZN/MZP/ 2020/500/396, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce Mgr. Gabriely Beckertové, Ph. D., advokátky.

**Odůvodnění:**

## I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou dne 2. 11. 2020 u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1697, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/396 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“) ze dne 10. 6. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/6761 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným tím, že „*minimálně od 1. 8. 2017 do dne konání kontroly, tj. 27. 2. 2018, na lesním pozemku p. č. XB v k. ú. X na ploše 1046 m<sup>2</sup>, realizoval nepovolené terénní úpravy spočívající v navezení vrstvy výkopového materiálu o mocnosti 0,6 m až 1 m, čímž porušil povinnost stanovenou v ustanovení § 11 odst.1 a 4, tedy „každý si musí počínat tak, aby nedocházelo k obrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese“ a „nikdo nesmí bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud tento zákon nestanoví jinak“, § 13 odst.1, tedy „veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno, o výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu“, § 20 odst.1 písm. b) a písm. o), tedy „v lesích je zakázáno provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty“ a „v lesích je zakázáno znečišťovat les odpady a odpadky“ zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, čímž ohrozil životní prostředí v lesích“, čímž se dopustil spáchání přestupku podle § 4 odst. 1 písm. a) 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“), za což byla žalobci uložena pokuta ve výši 295 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přestupkový zákon“), ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).*

## II. Napadené rozhodnutí

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě dne 26. 6. 2020 odvolání, kterým jej napadl v celém rozsahu (dále jen „odvolání“).
3. První odvolací námitkou žalobce namítal, že ČIŽP neuvádí, jak byla jeho jednáním naplněna skutková podstata uvedená v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP. Místo uvedení povinnosti, kterou porušil, ČIŽP ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvádí výčet povinností dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), což působí dle žalobce zmatečně. Dále namítal, že ČIŽP si nemůže rozšiřovat skutkové podstaty, natož zcela nové vytvářet.
4. Ve druhé odvolací námitce žalobce uvedl, že úpravy byly provedeny v dobré víře z důvodu zpevnění a zarovnaní terénu po provedené nahodilé těžbě, na což poukazyval již v průběhu řízení a k uvedenému doložil fotodokumentaci.
5. Ve třetí odvolací námitce žalobce konstatoval, že použitý materiál nebyl odpad ani výkopový materiál a ČIŽP ani neupřesnila, co si pod pojem výkopový materiál podřadila. Součástí navezené zeminy nebyly dle žalobce žádné odpady ani výkopový materiál, ale výhradně

zemina, která byla dlouhodobě deponovaná na pozemku parc. č. XA, k. ú. X (dále jen „pozemek XA“), protože původní stav pozemku parc. č. XB, k. ú. X (dále jen „pozemek XB“), nevytvářel předpoklady pro jakýkoliv porost.

6. *Čtvrtou odvolací námitkou* žalobce rozporoval, že při vymezení doby, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku, ČIŽP nevychází ze zjištěného stavu. Žalobce provedl úpravy v průběhu srpna 2017, nejednalo se o opakující se ani trvající činnost, ale o činnost jednorázovou.
7. Žalobce dále v *páté odvolací námitce* uvedl, že ČIŽP porušila zásadu presumpce nevinny, což je patrné ze str. 10 a 17 prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobce si ČIŽP vytvořila o věci svůj úsudek, aniž by si položila základní otázku, komu ku prospěchu tak žalobce činil.
8. *V šesté odvolací námitce* žalobce uvedl, že ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí nevypořádala a nezabývala se veškerými tvrzeními žalobce. Žalobce od počátku řízení rozporuje tvrzení ČIŽP, že terénními úpravami došlo k poškození a zničení několika stojících stromů, neboť některé stromy byly dle žalobce poškozeny klimatickými vlivy.
9. *Sedmou odvolací námitkou* žalobce namítal, že nedošlo k naplnění formálních a materiálních znaků přestupku. Ke spáchání přestupku musí být naplněny všechny znaky skutkové podstaty, mezi které patří i objektivní stránky deliktu. Zákon o ČIŽP za následek vytýkaného přestupku považuje ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích. ČIŽP měla uvedený následek prokázat. Žalobce jednal v dobré víře, když chtěl zkulтивovat dotčený pozemek, proto chybí znaky škodlivosti. *Osmou odvolací námitkou* žalobce dále namítal, že k uvedenému předložil stanovisko doc. Dr. J. F., CSc. ze dne 24. 6. 2020, ze kterého vyplývá, že k ohrožení životního prostředí v lesích nedošlo.
10. *V deváté odvolací námitce* žalobce uvedl, že ČIŽP pochybila, když mu při zjišťování majetkových poměrů nestanovila lhůtu k doložení podkladů v souladu s § 39 odst. 1 správního řádu usnesením, ale pouze neformálním dopisem. K uvedenému rovněž žalobce poukazuje, že ČIŽP nedostála své povinnosti v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, neboť neposkytla žalobci možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.
11. *V desáté odvolací námitce* žalobce konstatoval, že projednávané řízení postrádá naplnění základních zásad kladených našim právním řádem na správní trestání, především naplnění ústavní zásady přiměřenosti represe. Dále žalobce napadá, že rozhodnutí o přestupku bylo vydáno až dva roky po zahájení řízení, když nejzazší lhůtou je 60 dnů, nelze-li tak učinit bezodkladně.
12. *Jedenáctou odvolací námitkou* žalobce namítal, že jakoukoliv logiku postrádá odůvodnění ČIŽP ohledně výchovného působení na žalobce jako pachatele přestupku, když jej stanovená výše pokuty má odradit od dalšího udržování protiprávního stavu (str. 18 prvostupňového rozhodnutí).
13. *Ve dvanácté odvolací námitce* žalobce konstatoval, že v projednávané věci je na místě aplikovat § 43 odst. 2 přestupkového zákona, neboť z vytýkané činnosti neměl žádný prospěch a od začátku správního řízení spolupracoval.

14. *Ve třinácté odvolací námitce* žalobce uvedl, že ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí používá termín výkopová zemina, kterou považuje za odpad, ačkoliv dle žalobce nesplňuje definici odpadu dle odpadového zákona.
15. *Čtrnáctou odvolací námitkou* žalobce namítal, že se ČIŽP se nepodařilo prokázat původ výkopového materiálu, nicméně na několika místech prvostupňového rozhodnutí uvádí své domněnky o propojenosti s povolenou stavební činností na vedlejších pozemcích
16. *V patnácté odvolací námitce* žalobce konstatoval, že neporušil §11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 1 ani § 20 odst. 1 písm. b) a o) lesního zákona, neboť ČIŽP neprokázala, jak žalobce ohrozil nebo poškodil les; neprokázala, že žalobce lesní pozemek užil k jiným účelům; a dále proto, že žalobce nenarušil půdní kryt, protože se zde žádný nenacházel. Pojem terénních úprav je uveden v § 3 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavením řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a otázku, zda se v posuzovaném případě jednalo o terénní úpravu, či nikoliv, nepřísluší posoudit ČIŽP, ale příslušnému stavebnímu úřadu. ČIŽP měla v průběhu celého řízení dostatek možností s příslušným stavebním orgánem tuto otázku řešit, zvláště, když s tímto v průběhu řízení v rámci poskytnutí součinnosti komunikoval. Příslušný stavební úřad, ačkoliv byl se situací velmi dobře obeznámen, neučinil žádné právní kroky ve smyslu zahájení řízení za provedení „nepovolených terénních úprav“, ač správní orgány projednávají přestupky ze své úřední činnosti. Žalobce se proto domníval, že tento správní orgán zřejmě neshledal v činnosti obviněného znaky terénních úprav, eventuálně neshledal jiný zákonný důvod, pro který by bylo nutno přestupkové řízení zahajovat. Žalobce dále uvedl, že ani vodoprávní úřad situaci na pozemku neřešil, ačkoliv se jedná o záplavové území a ani tento proto zjevně neshledal důvod k zahájení přestupkového řízení za porušení vodního zákona. Ke tvrzenému porušení § 20 odst. 1 písm. o) lesního zákona žalobce zopakoval, že neprovedl znečištění lesa odpadky.
17. *V šestnácté odvolací námitce* žalobce uvedl, že správnímu orgánu ani tak „nevadí“ samotná činnost žalobce a její potenciál ohrozit životní prostředí v lesích, ale skutečnost, že si k této činnosti nevyžádal stanovisko příslušného orgánu státní správy lesů. V dalších bodech podané odvolání žalobce opakuje své námitky ohledně prokázání původu zeminy; zničení několika dřevin; k narušení půdního povrchu lesa; ke změně mikroklima a druhové skladbě živočichů a rostlin; a absence souhlasů příslušných orgánů.
18. *Sedmnáctou odvolací námitkou* žalobce namítal, že pro prokázání ohrožení životního prostředí měla ČIŽP odebrat již v době kontroly potřebné vzorky, eventuálně požádat v rámci součinnosti o tento úkon jiný správní orgán, nejlépe příslušný orgán odpadového hospodářství, který by současně i kvalifikovaným způsobem určil, zda se jedná o odpad či nikoliv, a dále měla toto své tvrzení opřít o konkrétní důkaz, nikoli pouze o ničím nepodložené domněnky.
19. *V osmnácté odvolací námitce* žalobce zpochybňoval ČIŽP stanovenou výši uložené pokuty a poukazoval mimo jiné na neformální sdělení od provozovatele skládky Ú., že 1 tuna výkopové zeminy odvezené na skládku se pohybuje kolem 100-150 Kč. Dále žalobce rovněž zpochybnil ČIŽP odhadovanou cenu pozemků ve svém vlastnictví, jak ČIŽP uvedla v prvostupňovém rozhodnutí při zjišťování jeho osobních a majetkových poměrů.

20. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 2. 9. 2020. K *první odvolací námitce* žalovaný předně uvedl, že ve výrokové části je dostatečně určité označeno místo (pozemek parc. č. XB, k. ú. X), uveden čas (od 1. 8. 2017 do 27. 2. 2018) a způsob spáchání skutku (navezení výkopového materiálu na plochu 1046 m<sup>2</sup>; mocnost výkopového materiálu se pohybovala v rozmezí od 0,6 m do 1 m), který naplňuje zákonné znaky přestupku dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP. K naplnění skutkové podstaty uvedeného přestupku došlo pouze tím, že žalobce na lesní pozemek navezl výkopový materiál o výše uvedené ploše a objemu, tímto jednáním ohrozil životní prostředí v lesích, když výkopový materiál je nežádoucí pro růst dřevin, a navezený materiál má negativní vliv také na vodní a půdní poměry v lese. ČIŽP ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí rovněž uvedla ustanovení lesního zákona, která žalobce svým jednáním porušil. Dle názoru žalovaného je tak patrné, za který přestupek byla uložena pokuta a nelze tak souhlasit s názorem, že se jedná o zmatečný výrok.
21. Ke *druhé odvolací námitce* žalovaný uvedl, že z podkladů ze spisové dokumentace je zřejmé, že nešlo pouze o zpevnění či zarovnění terénu, jak poukazuje žalobce, neboť došlo k terénním úpravám a navezení výkopového materiálu o mocnosti 0,6 až 1 m. Z fotodokumentace, kterou předložil žalobce v průběhu řízení, není patrné, že by bylo důvodné provádět terénní úpravy či zavázat mokřady v provedeném rozsahu. Fotodokumentace dle žalovaného pouze dokazuje, že vozidlo na přepravu dřeva mohlo zajet až ke skládce dřeva a na existenci menších vyjetých kolejí od vozidla.
22. Ke *třetí odvolací námitce* žalovaný uvedl, že nelze žalobci přisvědčit, že se jednalo výhradně o deponovanou zeminu na pozemku XA, neboť jak ČIŽP zjistila a doložila leteckým snímkem, není patrné žádné propojení (vyježděná trasa od nákladních vozidel apod.) pozemků XA a pozemku XB. Naopak je z leteckého snímku zřejmé propojení sousedního pozemku, na kterém byla provedena demolice budov a výstavba nové haly. Uvedené mimo jiné potvrdil žalobce ve svém původním vyjádření – výkopový materiál ze stavby byl vožen na dotčený pozemek. Nicméně pro projednávané řízení je bezpředmětné zjišťovat, odkud výkopový materiál pochází. Podstatná je pouze skutečnost, že se na lesním pozemku nachází výkopový materiál s příměsí stavebního odpadu na ploše cca 1046 m<sup>2</sup>.
23. Ke *čtvrté odvolací námitce* žalovaný uvedl, že na terénní úpravy a na navezení výkopového materiálu je potřeba nahlížet jako na trvajícím přestupek, nikoliv jako na jednorázový, jak namítá žalobce, neboť na dotčeném pozemku určeném k plnění funkce lesa se do dne 27. 2. 2018 nacházela navážka výkopového materiálu. Jinými slovy ze správního spisu je zřejmé, že původní pochybení ze srpna 2017 žalobce nenapravil a neprovedl odstranění navezeného materiálu z dotčeného pozemku a tento pozemek nenavrátil do původního stavu. Podobným případem se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016-53, ze kterého vyplývá, že na navážku zeminy na lesní pozemek je potřeba nahlížet jako na trvajícím přestupek.
24. K *páté odvolací námitce* žalovaný poznamenal, že z uvedených částí odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, v čem by mělo spočívat porušení zásady presumpce nevin. ČIŽP v uvedených částech odůvodnění vypořádávala žalobcovo vyjádření. Z prvostupňového rozhodnutí naopak vyplývá, že ČIŽP řádně uvedla, v čem spatřuje poškození lesního pozemku, a proč je důvodné žalobci uložit pokutu. Rovněž ČIŽP

v prvostupňovém rozhodnutí vypořádala všechny žalobcovy námitky uplatněné v rámci projednávaného řízení (viz str. 7–15 prvostupňového rozhodnutí).

25. *K šesté odvolací námitce* žalovaný uvedl, že z podkladů pro vydání prvostupňového rozhodnutí, zejména pak z fotodokumentace a z protokolů o kontrole, je zřejmé, že terénními úpravami došlo k poškození několika stromů. Skutečnost, že ČIŽP neměřila obvod poškozených stromů, nemá vliv na výsledek řízení. Z fotodokumentace (položka č. 1 a 7 spisové dokumentace) jsou zřejmé velikosti poškozených stromů, a pokud ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí uvedla, že se jedná o stromy slabší dimenze, tak lze konstatovat, že se jedná o termín, který se v lesnictví ohledně velikosti stromu běžně používá. Z fotodokumentace pak lze pozorovat, jak stromy byly obsypány či zahrnuty navezeným výkopovým materiálem. Pokud žalobce poukazuje na jeden strom, který byl dle jeho názoru poškozen klimatickými poměry, měl pro své tvrzení předložit dle § 52 správního řádu nějaký důkaz. Navíc lze doplnit, že ČIŽP negativní následky žalobcova jednání spočívající v poškození stromů nikterak nehodnotila a ani je nepromítnula do stanoveného trestu. ČIŽP konstatovala poškození a zničení stromů pouze pro dokreslení situace a jako popis skutkového stavu na místě.
26. *Sedmou odvolací námitku* neshledal žalovaný rovněž důvodnou, neboť ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí odůvodnila naplnění formální a materiálních znaků spáchaného přestupku. Žalobce svým jednáním způsobil poškození lesního půdního krytu, došlo k zasypaní mokřadu, změně mikroklimatu, znehodnocení svrchní organické vrstvy půdy, změně fyzikálních a chemických vlastností lesní půdy, a to na lesní půdě o rozsahu cca 1046 m<sup>2</sup> (viz odůvodnění prvostupňového rozhodnutí str. 15-17), v čemž lze jednoznačně spatřovat ČIŽP konstatované ohrožení životního prostředí v lesích. ČIŽP na str. 13 až 17 prvostupňového rozhodnutí uvedla, v čemž spatřuje škodlivost žalobcova jednání. Žalobce měl především vzít v potaz skutečnost, že předmětný výkopový materiál spadá pod pojem odpad, se kterým je nutno nakládat v režimu stanoveném zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „odpadový zákon“). Neoprávněným použitím lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, tj. v tomto případě jejím použitím pro uložení odpadního výkopového materiálu složením zeminy s příměsí stavební suti, došlo k omezení plnění celospolečenských funkcí lesa, a tedy k ohrožení životního prostředí v lesích.
27. *K osmé odvolací námitce* žalovaný uvedl, že odborné stanovisko doc. Dr. J. F., CSc. nepřineslo do projednávaného řízení žádné nové skutečnosti. V závěru stanoviska je pouze úvaha, že se zpracovatel domnívá, že životní prostředí v lesích ohroženo nebylo. Zpracovatel nebyl ze strany žalobce seznámen s původním stavem lokality a hodnotil pouze vizuální aspekty lokality. Zjištění, že na dotčeném pozemku se nacházejí odpovídající druhy cévnatých rostlin, je zjištění nicneříkající, a na tomto zjištění nelze postavit samotnou domněnku, že nedošlo k ohrožení životního prostředí dotčené lokality. Přitom v daném řízení je stěžejní zejména navezený materiál s příměsí stavební suti, kterým došlo ke změně mikroklimatu a k zavezení lesní půdy (podmáčené lokality), jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí a ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí (str. 15). Navíc je z fotodokumentace zaznamenané ve stanovisku zřejmé, že zpracovatel hodnotil zejména část pozemku, která nebyla předmětem přestupku.

28. K *deváté odvolací námitce* žalovaný konstatoval, že žalobce v žádném vyjádření neuvedl, v čem měla být poškozena jeho procesní práva, když lhůta stanovená pro doložení podkladů o jeho majetkových poměrech byla stanovena neformálním dopisem, nikoliv závazným usnesením vydaným dle § 39 odst. 1 správního řádu. V projednávaném řízení je tak podstatné, že ČIŽP dala žalobci možnost, aby doložil své majetkové poměry. Žalobce však na uvedenou výzvu reagoval pouze vyjádřením, nikoliv samotným doložením požadovaných podkladů.
29. K *desáté a jedenácté odvolací námitce* žalovaný uznal, že ČIŽP lze vytknout, že v projednávané věci vedla řízení od roku 2018 a prvostupňové rozhodnutí vydala až v roce 2020. Nicméně v rámci vedeného řízení nedošlo k promlčení ani k zániku odpovědnosti za přestupek. Rovněž je pravdou, že by měl pachatel v případě uznané vinny za přestupek dostat trest co nejdříve tak, aby trest měl větší výchovnou a preventivní funkci, nicméně uvedené nemá, dle žalovaného, vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.
30. Ke *dvanácté odvolací námitce* žalovaný uvedl, že vzhledem k rozsahu jednání, kterým došlo k ohrožení životního prostředí, není důvodné přistupovat k upuštění od uložení správního trestu. Stejně tak nelze souhlasit s názorem, že od počátku správního řízení žalobce s ČIŽP spolupracoval, neboť jak je zřejmé z podkladů pro vydání prvostupňového rozhodnutí, tak v průběhu řízení měnil vlastní výpověď a na výzvu k doložení osobních a majetkových poměrů reagoval pouze vyjádřením, že mu nebyla lhůta stanovena usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu, ale neformálním dopisem; stejně tak je z odvolání patrné, že žalobce uváděl nepravdivé údaje (o vlastnictví sousedních pozemků).
31. Ke *třinácté odvolací námitce* žalovaný uzavřel, že výkopový materiál měl obsahovat zeminu a stavební suť, což je patrné z fotodokumentace. Tedy nelze hovořit o čisté zemině, jak v rámci celého řízení namítá žalobce. Navíc lze k pojmu výkopová zemina uvést, že podle § 2 odst. 3 odpadového zákona se tento zákon nevztahuje na vytěženou nekontaminovanou zeminu, pokud je zajištěno, že tato zemina bude použita ve svém přirozeném stavu pro účely stavby v místě, na kterém byla vytěžena, což však nelze použít na projednávaný případ (zemina byla s příměsí a nebyla použita v místě vytěžení). Kontaminaci lze zde chápat jako zvýšení obsahu škodlivin v zemině nad rámec přirozeného pozadí dané lokality. ČIŽP však v rámci vedeného řízení prokázala, že jde o výkopový materiál se stavební suti, navíc uložený na lesním pozemku, na kterém žádná stavba neprobíhala.
32. Ke *čtrnácté odvolací námitce* žalovaný konstatoval, že je bezpředmětné zjištění, zda výkopový materiál pochází ze stavby realizované na vedlejších pozemcích či nikoliv. Pro vedené řízení je podstatné, že výkopový materiál s obsahem stavební suti byl navezen na lesní pozemek, a tím došlo k nepovolenému používání lesní půdy, neboť byla zejména zcela znehodnocena svrchní nejcennější vrstva lesní půdy.
33. K *patnácté odvolací námitce* žalovaný uzavřel, že ČIŽP na str. 15-17 prvostupňového rozhodnutí uvedla, v čem spatřuje ohrožení a poškození funkcí lesa. Rovněž je z prvostupňového

rozhodnutí

znatelné, jak žalobce použil lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, což spočívalo v samotném navezení výkopového materiálu s obsahem stavební suti. Skutečnost, že stavební úřad či vodoprávní úřad nezhájily s žalobcem žádné správní řízení ohledně navezení výkopového materiálu na lesní pozemek, nemá na výsledek projednávaného řízení žádný vliv. Plnění funkcí lesa není závislé výhradně na existenci lesního porostu, ale zejména právě na přítomnosti cenné lesní půdy specifického složení a struktury, kterou žalobce svým zásahem zasypal. Pro posouzení odpovědnosti účastníka řízení za spáchání správního deliktu podle zákona o ČIŽP tak není rozhodující, zda se jednalo o terénní úpravy provedené podle stavebního zákona, nýbrž skutečnost, že navezením zeminy na lesní pozemek došlo k neoprávněnému používání lesní půdy ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP.

34. K dalším bodům odvolání žalovaný souhrnně uvedl, že jde o opakující se či obdobné námitky, které již vypořádal a uvedl, že stav části dotčeného lesního pozemku nevykazuje znaky kultivování, obnovy, ochrany, výchovy a těžby lesních porostů, ale spíše ponechání lesního pozemku ladem a využívání pro nepovolenou činnost. Bezlesí se zamokřenými pozemky tvoří specifické mikroklima a drží vláhu potřebnou pro zdravý růst a stabilitu (odolnost) lesa jako ekosystému. Po delší dobu přítomná exponovaná místa (např. holina či jiný zábor) způsobují lokální prosychání půdy a ztrátu pro životaschopnost potřebných živin. Tím se mění mikroklimatické podmínky a dochází k zásadnímu ovlivnění kvality lesní půdy, což přímo ohrožuje také okolní stojící les, který je taktéž vystaven většímu vysušování a zranitelnosti.
35. K *osmnácté odvolací námitce* žalovaný uvedl, že žalobce v průběhu celého odvolání zaměňuje ČIŽP používaný pojem „výkopový materiál“ s „výkopovou zeminou“, což mimo jiné mohlo vést ke skutečnosti, že se žalobce od provozovatele skládky Ú. údajně dozvěděl jinou cenu za uložení odpadu na skládku, než kterou použila ČIŽP při výpočtu v prvostupňovém rozhodnutí. Navíc lze doplnit, že výpočet uvedený na str. 18 prvostupňového rozhodnutí je především podpůrný argument pro stanovení výše uložené pokuty, jinak ČIŽP přihlédla zejména k závažnosti a k rozsahu přestupku, jak je uvedeno str. 16-18 prvostupňového rozhodnutí.

### III. Žaloba

36. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu, neboť byl přesvědčen, že napadené rozhodnutí je v celém rozsahu nezákonné a nepřezkoumatelné, když se žalovaný s jeho odvolacími námitkami řádně nevypořádal a své závěry spolehlivě neodůvodnil.
37. *První žalobní námitkou* žalobce namítal, že výrok prvostupňového rozhodnutí ČIŽP je neurčitý, nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. V uvedeném výroku zcela chybí dispozice právní normy, výčet povinností dle lesního zákona působí zmatečně a nepřehledně a není patrné, jakého jednání se měl žalobce dopustit. Vnitřní rozpornost výroku žalobce spatřuje v tom, že obsahuje právní kvalifikaci přestupku dle lesního zákona, nikoliv dle zákona o ČIŽP. Uvedené žalobce napadal již odvoláním, ale žalovaný se s jeho tvrzením nevypořádal dle jeho názoru dostatečně, když argumentoval rozsudkem NSS, který se vztahuje k normě odkazující, což ale není případ § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP.



38. Ve *druhé žalobní námitce* žalobce vytýká, že v řízení nebylo prokázáno, že by žalobce provedl zpevnění a zarovnání terénu opakovaně, proto se v daném případě nejedná o tzv. trvající delikt, ale šlo o činnost jednorázovou. Nadto ani skutková podstata uvedeného přestupku znak udržování protiprávního stavu neobsahuje. Žalobce nepovažuje ani tuto námitku uplatněnou v odvolání za dostatečně vypořádanou.
39. Ve *třetí žalobní námitce* žalobce uvedl, že ČIŽP neprovedla v průběhu řízení žádný důkaz k prokázání ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, což je následek výslovně vyžadovaný ustanovením § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP. Pouze ze samotného, byť prokazaného jednání subjektu, nelze ještě usoudit na spáchání deliktu (viz. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 15/2007, ze dne 17. 7. 2008). Ze závěrů odborného stanoviska doc. Dr. J. F., CSc., předloženého žalobcem, vyplývá, že vegetace na předmětném pozemku se skládá z místně odpovídajících cévnatých druhů rostlin, které na světlinách v lužním lese a jeho krajích rostou. Ze závěrů tohoto odborného posouzení vyplývá, že životní prostředí v lesích ohroženo, natož pak poškozeno nebylo. V napadeném rozhodnutí je dle žalobce pouze abstraktní popis možných způsobů ohrožení, životního prostředí, aniž by měly jakýkoliv vztah ke konkrétním skutkovým zjištěním na předmětném pozemku a bylo z nich možno vyvodit jakékoliv závěry vztahující se ke konkrétnímu správnímu deliktu. Nadto žalobce uvedl, že v průběhu odvolacího řízení předložil zápis z jednání se zástupcem s. p. Lesy ČR, Lesní správa Nymburk, se kterým v minulosti byla konzultována otázka případného zalesnění předmětného pozemku, kdy na základě této konzultace žalobce nabyt dojmu, že se nedopouští žádného nedovoleného jednání, ale vytváří žádoucí stav pro případné zalesnění. Tento zápis žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela ignoroval.
40. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobce namítal, že jeho jednáním nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku, protože jednal v dobré víře, že jeho činnost je prospěšná, a jeho jednání postrádá jakékoliv znaky „škodlivosti“. Úpravy provedené na části předmětného pozemku v části bezlesí (trvale podmáčená lokalita, která nikdy nebyla zalesněna) byly provedeny ke zpevnění a zarovnání terénu, který byl narušen těžkou technikou při povolené nahodilé těžbě. Stav pozemku po této nahodilé těžbě byl v průběhu řízení dokladován obsáhlou fotodokumentací, ke které ale správní orgány nikterak nepřihlédly. Tato část pozemku je bezlesím, přičemž v rozhodnutí MÚ Poděbrady, odboru životního prostředí, ze dne 7. 4. 2004, č. j. 591/ŽP/2004, je dotčená část pozemku charakterizována jako pozemek, který nebyl nikdy zalesněn. Z tohoto důkazu, byť byl v řízení konstatován, žalovaný ani ČIŽP nevyvodili žádné závěry. Předmětný pozemek je navíc umístěn v bezprostřední blízkosti průmyslové zóny. Z těchto důvodů je plnění funkce lesa dotčenou částí pozemku dáno především administrativním zatříděním než skutečným plněním této funkce.
41. *Pátou žalobní námitkou* žalobce napadal, že ve správním řízení došlo k závažným procesním pochybením, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Žalobce dle jeho tvrzení nedostal možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, včetně těch, ze kterých správní orgán vycházel při stanovení výše pokuty. Poslední úkon ve věci zjišťování skutkového stavu byl učiněn dne 2. 10. 2018, dne 30. 3. 2020 byla žalobci zaslána výzva ke zjištění majetkových poměrů a dne 10. 6. 2020 (tedy téměř po dvou letech od zahájení řízení) vydáno prvostupňové rozhodnutí. Účastník řízení si sám nemůže učinit relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno.

42. *Šestou žalobní námitkou* žalobce namítal, že při zjišťování jeho majetkových poměrů ČIŽP nedodržela formu usnesení pro určení lhůty k provedení úkonu ve smyslu § 39 správního řádu. Neformálně může vůči správnímu orgánu postupovat účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení, v žádném případě tak ale nemůže konat správní orgán, který je povinen postupovat v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy, takže stanoví-li § 39 odst. 1 správního řádu postup pro určení lhůty k provedení úkonu, pak tento postup (určení lhůty usnesením) je pro správní orgán závazný. Žalobce naprosto legitimně požadoval, aby v řízení byl dodržován zákon ze strany správního orgánu, což by mělo být jeho prioritou a samozřejmostí.
43. *Sedmou žalobní námitkou* žalobce uvedl, že ČIŽP nezohlednila všechny předložené důkazy, zejména důkazy svědčící ve prospěch žalobce, neověřila stav na místě samém (přestože od provedení kontroly uplynuly více jak dva roky), nedostála tak povinnostem, které na ni kladl správní řád, a proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné rovněž pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný byl v souladu se zásadou materiální pravdy povinen se výše uvedenými skutečnostmi zabývat, pokud tak neučinil, postupoval v rozporu s § 3, § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu.
44. *Osmou žalobní námitkou* žalobce trval na tvrzení, že materiál, který žalobce použil na rekultivaci pozemku, nenaplnuje definici pojmu odpad ve smyslu § 3 zákona odpadového zákona; dále uvedl, že se jeho původ nepodařilo prokázat a toto nemůže jít k tíži žalobce.
45. *Devátou žalobní námitkou* žalobce namítal, že v řízení byly porušeny základní zásady správního trestání. Správní orgány vyzdvihují represivní funkci uložené sankce, nezohlednily však okolnosti případu a uloženou sankci nikterak neindividualizovaly. Uložená pokuta je dle žalobce v rozporu se zásadou proporcionality, kdy její účel je výhradně represivní, neboť s ohledem na nepřiměřenou délku přestupkového řízení způsobenou svévolnou nečinností ČIŽP nemůže plnit své další funkce, a to preventivní a výchovný účel. Při ukládání pokuty nebyla rovněž zohledněna skutečnost, že žalobce se nikdy obdobného jednání nedopustil.
46. *Desátou žalobní námitkou* žalobce označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění určení druhu správního trestu a jeho výměry. Při určení konkrétní výše pokuty vyšla ČIŽP z údajných nákladů, které by žalobci vznikly, pokud by výkopový materiál byl odvozen na skládku (přestože současně tvrdí, že údajný výkopový materiál nepochází ze stavebních činností na vedlejším pozemku). Hodnocení individuální povahy protiprávního jednání musí přitom rozlišovat zvažované okolnosti na přitěžující a polehčující. Uvedl-li správní orgán pouze, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu abstraktně vyjádřenou tomuto aspektu přiřadil, stává se jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným.
47. Závěrem žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí z důvodů shora uvedených zrušil a pokud soud neshledá důvody pro zrušení, aby uloženou pokutu snížil.

#### IV. Vyjádření žalovaného

48. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 21. 12. 2020 k *první žalobní námitce* uvedl, že z výroku prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, že žalobce byl shledán vinným ze spáchání

přestupku dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP, což ČIŽP pro přehlednost rovněž zdůraznila tučným písmem. Pokud jde o údajnou zmatečnost rozhodnutí, které obsahuje výčet porušení právních povinností vyplývajících z lesního zákona, pak ČIŽP výrok konstruovala s ohledem na názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, uvedený v usnesení ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016–46, dle kterého musí správní orgán ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud žalobce vytýká výroku prvostupňového rozhodnutí, že neobsahuje výslovně část textu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP „*neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů*“, přičemž z výroku je zřejmé, o který přestupek se jedná a jaký skutek je pachateli vytýkán, pak by lpění na takovém textu bylo dle žalovaného projevem přepjatého formalismu.

49. Ke *druhé žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že z prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že nelegální zábor lesní půdy představuje tzv. trvalý delikt, což plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 258/2016–53).
50. Ke *třetí žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že již ČIŽP a poté i žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí popsali, proč představuje dlouhodobý zábor půdy na lesním pozemku ohrožení životního prostředí v lesích. Hodnocení dopadů návozu výkopového materiálu s vysokým podílem kamenitého skeletu s příměsí betonu a cihel na životní prostředí pak provedli odborně erudovaní pracovníci ČIŽP v oboru, který spadá do jejich působnosti, odpovídá jejich vzdělání a odbornému zaměření, a nebylo třeba k němu provádět další dokazování. K uvedenému žalovaný upozorňuje, že předmětný přestupek byl hodnocen pouze jako ohrožující delikt, proto v řízení nebylo nutné prokázat poškození životního prostředí, ale postačí právě podložená argumentace ČIŽP ohledně ohrožení konkrétních funkcí lesních pozemků. To, že Dr. F. hodnotil zejména lokalitu, která nebyla předmětem správního řízení, je zřejmé zejména z fotodokumentace zaznamenané ve stanovisku.
51. Ke *čtvrté žalobní námitce* žalovaný uvedl, že materiální stránka přestupku byla v daném případě naplněna, neboť prokazatelně došlo k ohrožení životního prostředí. Společenskou nebezpečnost je třeba spatřovat v rozsahu deliktního jednání, ve volbě zcela nevhodného materiálu, který byl na pozemky navezen, v podobě terénních úprav, v lokalitě, která byla zavezena (kterou – s ohledem na kontrolní zjištění – v žádném případě nelze hodnotit tak, jak to činí žalobce, a sice, že na ní nemohou být plněny funkce lesa) apod.
52. K *páté a šesté žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že žalobce v průběhu správního řízení, ani v žalobě neuvedl, v čem měla být poškozena jeho procesní práva. Žalobce na uvedenou výzvu reagoval pouze vyjádřením, nikoliv samotným doložením požadovaných podkladů. Ve vztahu k vyjádření se k podkladům žalovaný uvedl, že na usnesení o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí žalobce reagoval dopisem ze dne 22. 10. 2018. Poté ve spisové dokumentaci přibyla pouze výzva k doložení osobních a majetkových poměrů žalobce a žalobcovo vyjádření k uvedené výzvě. Tedy není pochyb, že žalobce byl seznámen se všemi podklady pro rozhodnutí, a že mu ČIŽP umožnila se k nim vyjádřit zcela v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu.

53. K *osmé žalobní námitce* žalovaný upozornil, že v průběhu správního řízení bylo prokázáno (viz fotodokumentace), že výkopový materiál navezený na lesní pozemek obsahoval kromě zeminy i stavební suť v podobě kamenitého skeletu s příměsí betonu a cihel. Takový materiál rozhodně nelze označit za nekontaminovanou zeminu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o odpadech. Pro dané řízení není podstatné, odkud výkopový materiál pocházel.
54. K *deváté žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že ČIŽP stanovila výši trestu přezkoumatelným způsobem, přičemž přihlédla zejména k době trvání nelegálního záboru lesní půdy, jeho následkům a vlivu na ekologické funkce lesa. Dle žalovaného je v pořádku, že při určení výše pokuty ČIŽP neopomněla zhodnotit, že na lesním pozemku došlo k protiprávnímu uložení materiálu, který by jinak musel být předán na skládku k odstranění či jinému využití, což by pro žalobce s ohledem na poplatek za skládkování a tržní cenu takové služby představovalo nemalé náklady. Z pohledu ochrany životního prostředí tak nelze připustit, aby protiprávní zasypaní mokřadu a nelegální modelace lesních pozemků byly ekonomicky výhodnější, než řádná likvidace zeminy znečištěné sutí a dalším materiálem.
55. K *desáté žalobní námitce* žalovaný uvedl, že ČIŽP v řízení vycházela ze zákonných hledisek pro určení druhu a výše správního trestu, což plyne z obou napadených rozhodnutí. ČIŽP však žalobci přičetla k tíži, že značný rozsah návozu a terénních úprav odpadovým materiálem byl proveden zcela bez vědomí a jakékoliv interakce s příslušnými orgány státní správy. Nehledě k tomu, že místně příslušný vodoprávní úřad ve svém vyjádření č. j. 0058140/VZUP/2018/LKa ze dne 13. 9. 2018 uvedl, že do míst aktivní záplavové zóny není dovoleno cokoliv navážet a deponovat a takovou činnost nelze ani povolit. V uvedeném tak nelze spatřovat porušení tzv. zásady zákazu dvojího přičítání. ČIŽP dále srozumitelně a přezkoumatelným způsobem vyjádřila, v čem spatřuje závažnost přestupkového jednání (jednání bez vědomí kompetentních orgánů, následky činnosti pro funkce lesa, zasypaní mokřadu, změna vodní bilance a mikroklimatu, znehodnocení organické vrstvy půdy, změna půdních vlastností, změna druhové skladby v lokalitě, rozsah a mocnost navážky, doba trvání apod.), což samo sebou klade pachateli k tíži. ČIŽP též přihlédla k dalším skutečnostem, které dostatečným způsobem zdůvodnila a žalovaný v tom s ohledem na demonstrativní výčty v ustanoveních § 37, § 38 a § 40 přestupkového zákona nespatřuje žádné překročení diskreční pravomoci prvoinstančního orgánu.

## V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

56. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
57. O podané žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení v souladu s § 76 s. ř. s. Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci

shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

58. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující, pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
59. Oznámením ze dne 13. 2. 2018, č. j. ČIŽP/41/2018/2223, bylo žalobci oznámeno zahájení kontroly. Kontrola na lesním pozemku p. č. XB v k. ú. K., který je ve vlastnictví žalobce, proběhla dne 27. 2. 2018. Následně byl žalobce výzvou ze dne 28. 3. 2018, č. j. ČIŽP/41/2018/5080, vyzván, aby se vyjádřil ke stavu zachycenému na snímku ortofotomapy, ze kterého je patrné propojení pozemku XB s prováděnými terénními úpravami na pozemcích parc. č. XC, XD, XE, XF v k. ú. K. (dále jen „pozemky XC-XF“). Žalobce na výzvu reagoval dne 13. 4. 2018, když uvedl, že mu není propojení zřejmé a že žádný materiál nebyl z pozemků XC-XF na pozemek XB dovezen, což potvrdili i vlastníci pozemků XC-XF čestným prohlášením ze dne 13. 4. 2018. O proběhlé kontrole byl vyhotoven protokol ze dne 16. 5. 2018, č. j. ČIŽP/41/2018/7001 (dále jen „protokol“), v jehož závěru bylo uvedeno, že se žalobce dopustil porušení § 11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) a o) lesního zákona a že ČIŽP nemá důkazy, že výkopový materiál pochází z pozemků XC-XF.
60. Žalobce využil svého práva podat proti protokolu o kontrole námitky, a to dne 11. 6. 2018. Žalobce namítal, že pozemek XB byl po nahodilé schválené těžbě narušen a on provedl pouze jeho zarovnění a uvedení do původního stavu; ohradil se proti domněnkám o navezení materiálu z pozemků XC-XF; odporoval tvrzení, že došlo k poškození několika stromů na pozemku XB; uvedl, že vytvořil pouze předpoklady k budoucímu zalesnění a konstatoval, že zvažuje podání žádosti o odnětí pozemku XB plnění funkcí lesa (dále jen „námitky“).
61. Oznámením ze dne 11. 7. 2018, č. j. ČIŽP/41/2018/8695, bylo proti žalobci zahájeno přestupkové řízení a usnesením z téhož dne, č. j. ČIŽP/41/2018/8941, mu byla stanovena lhůta k seznámení se s podklady rozhodnutí. Usnesením ze dne 19. 9. 2018 bylo rozhodnuto o povinnosti žalobce strpět provedení důkazu ohledáním věci na místě (pozemku XB), spojené s ústním jednáním, o čemž byl vyhotoven protokol o provedení důkazu ze dne 2. 10. 2018, č. j. ČIŽP 41/2018/11701. Současně byl během ohledání na místě žalobce obeznámen s novými listinami založenými ve spisu od poslední výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 11. 7. 2018.
62. Ve vyjádření ze dne 22. 10. 2018 žalobce zopakoval námitky a doplnil, že nedošlo k naplnění formálních a materiálních znaků přestupku; že neohrozil ani nepoškodil životní prostředí, ale vytvořil předpoklady pro eventuální výsadbu na pozemku XB (dále jen „vyjádření“).
63. Žalobce byl dále vyzván k doložení svých majetkových poměrů za účelem zjištění možného likvidačního účinku pokuty, a to výzvou ze dne 30. 3. 2020, č. j. ČIŽP 41/2020/4071, na kterou žalobce reagoval sdělením ze dne 14. 4. 2020, ve kterém uvedl, že výzva k doložení majetkových poměrů musí mít v souladu s § 39 odst. 1 správního řádu formu usnesení (dále jen „sdělení“). Následovalo vydání prvostupňového rozhodnutí, jak je uvedeno shora.
64. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.

65. Dle § 5 přestupkového zákona „[p]řestupkem je společensky škodlivý protiprávní/ní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“
66. Dle § 15 odst. 3 písm. b) přestupkového zákona „[p]řestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo obrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.“
67. Dle § 37 přestupkového zákona „[p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.“
68. Dle § 11 odst. 1 lesního zákona „[k]aždý si musí počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese.“
69. Dle § 11 odst. 4 lesního zákona „[n]ikdo nesmí bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud tento zákon nestanoví jinak.“
70. Dle § 13 odst. 1 lesního zákona „[v]eškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.“
71. Dle § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona „[v] lesích je zakázáno provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, [...]“
72. Dle § 20 odst. 1 písm. o) lesního zákona „[v] lesích je zakázáno znečišťovat les odpady a odpadky.“
73. Dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP „[f]yzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, [...]“
74. Dle § 4 odst. 2 zákona o ČIŽP „[z]a přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč.“
75. Dle § 36 odst. 3 věta první správního řádu „[n]estaví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká

*žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“*

76. Dle § 39 odst. 1 správního řádu *„[s]právní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.“*
77. Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. *„[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“*
78. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *„[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, [...]“*
79. Na úvod samotného přezkumu soud považuje za vhodné poznamenat, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2021, č. j. 1As 475/2020-37).
80. Soud žalobní námitky pro přehlednost rozdělil do tří skupin, a to námitky směřující proti části výroku o spáchání přestupku a naplnění jeho znaků (*námitka první, druhá, třetí, čtvrtá a osmá*), námitky proti procesnímu postupu (*námitka pátá, šestá a sedmá*) a námitky proti stanovení druhu a výši uložené pokuty (*námitka devátá a desátá*).
81. Soud v první řadě vypořádal *první, druhou, třetí, čtvrtou a osmou žalobní námitku*, neboť tyto směřují proti části rozhodnutí o spáchání přestupku a zároveň jimi žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože měl za to, že se se shodnou argumentací uvedenou již dříve v odvolacích námitkách žalovaný dostatečně nevypořádal.
82. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

83. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkázal na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází rovněž z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).
84. *První žalobní námitku*, kterou žalobce namítal, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí absentuje přesná právní kvalifikace skutku, shledal soud nedůvodnou. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, jakým jednáním (nepovolené terénní úpravy spočívající v navezení výkopového materiálu o mocnosti 0,6 m až 1 m na lesním pozemku p. č. XB v k. ú. X na ploše 1046 m<sup>2</sup>) žalobce porušil jaká ustanovení lesního zákona (§ 11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) a písm. o)), čímž ohrozil životní prostředí v lesích a spáchal tak z nedbalosti přestupek dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP. Vzhledem k tomu, že ČIŽP podle zákona o ČIŽP „*dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami*“, je uvedení ustanovení lesního zákona zcela legitimní a na místě. Zákon o ČIŽP v § 4 vymezuje zákaz použití lesních pozemků k jiným účelům než k plněním funkcí lesa, přičemž tento obecný zákaz příslušná ustanovení lesního zákona konkretizují. Žalovaný se s obsahově totožnou odvolací námitkou vypořádal v dostatečném rozsahu na str. 3 napadeného rozhodnutí, první žalobní námitka proto není důvodná ani v části, kde žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
85. Městský soud ke *druhé žalobní námitce* podotýká, že zákon o ČIŽP přestupek dle § 4 odst. 1 písm. a), ve znění účinném od 1. 7. 2017, konstruuje jako přestupek trvajících; to vyplývá již ze samotného jazykového výkladu předmětného ustanovení. Trvajících správní delikt je přitom judikaturou NSS charakterizován jako „*čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon zde postihuje právě udržování protiprávního stavu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-66). Jakkoliv se může navezení vrstvy výkopového materiálu jevit jako jednorázová činnost, došlo tímto navezením k použití lesního pozemku k jinému účelu než plnění funkce lesa, a to nikoliv pouze jednorázově (tj. v den navezení), ale trvale. Žalovaný se s obsahově totožnou námitkou řádně vypořádal na str. 4 napadeného rozhodnutí, kde mimo jiné citoval judikaturu NSS, zabývající se věcí skutkově obdobnou, kde bylo obdobné jednání vyhodnoceno rovněž jako přestupek trvajících. Shodně i odborná komentářová literatura uvádí, že „*[c]harakter trvajících přestupku nesporně má přestupek podle § 4 písm. a) komentovaného zákona (neoprávněné používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů)*.“ Soud proto neshledal druhou žalobní námitku důvodnou.
86. Ve *třetí a čtvrté žalobní námitce* žalobce napadal nenaplnění znaků skutkové podstaty uvedeného přestupku, a to existenci ohrožení životního prostředí a společenskou škodlivost jednání. Soud shledal obě tyto námitky nedůvodnými, neboť ke spáchání uvedeného



přestupku postačuje ohrožení zájmu chráněného zákonem. Ohrožení životního prostředí v lesích ČIŽP odůvodňuje na základě aktuálních vědeckých poznatků. Pro tento logický přístup se vyslovil v nedávné době Městský soud v Praze např. v rozsudku č. j. 8 A 50/2015 - 47, když uvedl, že „není nezbytné následky ohrožení dokazovat, ale postačí je odborně posoudit“, tj. nejprve pomocí dokazování zjistit skutkový stav a následně na jeho základě provést odborné posouzení, zda zjištěné skutečnosti znamenají ohrožení životního prostředí v lesích. K naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ČIŽP došlo dle odborné komentářové literatury např. v situaci, kdy: „[v]lastník lesního pozemku minimálně [...] strpěl nezákonné uložení výkopové zeminy na lesní půdu, čímž došlo k negativnímu ovlivnění půdní složky lesního ekosystému a ke znehodnocení bylinné a keřovité vegetace, příp. přirozeného zmlazení lesních dřevin ve spodní etáži lesního porostu, dále zasypaní oddenkových části zde stojících stromů, tzn. neoprávněnému užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Nenahraditelné, specifické minerální, fyzikální, chemické a biologické vlastnosti lesní půdy se navezením výkopové zeminy mohou výrazně změnit. Takovýmto zásahem dochází k nežádoucím změnám vlastností půdy - struktury půdy, vzdušných poměrů, pH půdy, obsahu živin, biologické aktivity v půdě apod., což má za následek ohrožení stability lesního porostu, zvýšené nebezpečí vodní eroze a narušení vodního režimu v daném území. Postup, kdy je plocha lesní půdy na velké ploše zasypana výkopovou zeminou, která pochází z navážky spodních minerálních vrstev, je tedy třeba považovat za poškození lesní půdy, které se projevuje zejména změnou struktury (zhtnutí lesní půdy) a překrytím biologicky aktivních svrchních horizontů lesní půdy, které jsou základním prostředím pro život mnoha organismů a jejich tvorba je pro lesní ekosystém cennou a dlouhodobou záležitostí. Neoprávněným použitím lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, tj. jejím použitím pro uložení odpadní výkopové zeminy na ploše porostní půdy cca 0,15 ha, došlo k omezení plnění celospolečenských funkcí lesa (zejména funkce bioprodukční, ekologicko-stabilizační, edafické-půdoochranné a hydricko-vodohospodářské), a tedy k ohrožení životního prostředí v lesích.“ Účelem zákonné ochrany lesní půdy je skutečnost, že tato půda tvoří nenahraditelnou složku lesního ekosystému, která je nositelem všech funkcí lesa, nezbytných pro příznivé prostředí člověka. Proto lesní pozemky musí být využívány způsobem, pro který byly zákonem určeny. Jak uvedla ČIŽP na str. 15-16 prvostupňového rozhodnutí, zasypaním svrchní vrstvy lesního pozemku došlo k narušení procesů v ní probíhajících, a tedy ke změně půdních poměrů v daném prostoru (ať již byly jakékoliv). Jelikož v daném případě uložení výkopového materiálu na lesní půdu došlo k ohrožení životního prostředí v lesích, přičemž žalovaný se s obsahově totožnou námitkou řádně vypořádal na str. 5-6 napadeného rozhodnutí, soud neshledal třetí žalobní námitku důvodnou.

87. Ke spáchání přestupku a vzniku odpovědnosti určité osoby za něj musí být dále naplněn tzv. materiální znak. Ten vyjadřuje, aby protiprávní jednání mělo určitý alespoň minimální stupeň společenské škodlivosti, tedy skutečnost, že porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Ve vztahu k materiálnímu znaku přestupku, tj. společenské škodlivosti lze jednoznačně konstatovat, že byl naplněn jednáním, které mohlo být způsobilé poškodit nebo ohrozit životní prostředí. Žalobcem k odvolání dokládáné fotografie a zápis z jednání s Lesy ČR nemají ve vztahu ke spáchání projednávaného přestupku žádný význam, neboť postačuje, že navezením jakéhokoliv výkopového materiálu může dojít k následku předpokládaného zákonem, tj. ohrožení životního prostředí v lesích. Společenskou škodlivost, tedy materiální stránku přestupku, lze definovat jako porušení či ohrožení zájmu chráněného zákonem. Zda tomu tak nakonec v případě ohrožení tohoto zájmu bylo či nikoli, může být relevantní pro stanovení výše sankce, tj. pro část výroku o pokutě, nikoliv

z hlediska výroku o vině. Zájem na zachování lesů, jejich ochrana a zachování rovnováhy jednotlivých dílčích ekosystémů, nehledě na to, zda jde o vzrostlý kvalitní les nebo o mokřad a bezlesí, proto byl ohrožen a materiální znak přestupku tedy naplněn. V případě přestupků podle § 4 zákona o ČIŽP je navíc materiální znak přestupku do jisté míry vyjádřen již v samotném znění tohoto ustanovení, když znakem objektivní stránky deliktu je následek v podobě ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích. Čtvrtá žalobní námitka je rovněž nedůvodná.

88. V osmé žalobní námitce žalobce namítal, že materiál navezený na pozemek nenaplnuje definici pojmu odpad, jednalo se výhradně o zeminu. Obdobnou námitku uplatnil žalobce již v odvolání a žalovaný se s ní řádně vypořádal na str. 4, 8 a 9 napadeného rozhodnutí. Jak uvedla ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí např. na str. 8 poslední odstavec, „z nepřímých důkazů nemůže dokázat původ výkopového materiálu“, obdobný závěr učinila i na str. 17 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 4 blíže nezjištěný původ výkopového materiálu potvrdil a doplnil, že „pro probíhající řízení je bezpředmětné zjišťovat, odkud výkopový materiál pochází“, neboť podstatná je skutečnost, že se na lesním pozemku XB výkopový materiál s příměsí stavebního odpadu fakticky nachází. Původ výkopového materiálu tak nebyl v řízení zjištěn a při posuzování daného jednání ani nebyl brán v potaz. Lze se ztotožnit s námitkou žalobce v tom směru, že materiál navezený na pozemek XB nenaplnuje definici odpadu ve smyslu § 3 zákona odpadového zákona, avšak žalovaný ani ČIŽP nic takového ve svých rozhodnutích ani netvrdili. Z fotografií, jež jsou součástí spisového materiálu, je zřejmé, že navážku tvoří zemina, která však obsahuje segmenty, jež se v zemině přirozeně nevyskytují - například části cihel. Nejedná se o čistou (nekontaminovanou) zeminu, jak v řízení tvrdil žalobce. Závěr správních orgánů, že nepovolené terénní úpravy pozemku XB spočívaly v navezení vrstvy výkopového materiálu je tak správný a odpovídá obsahu správního spisu. Proto soud shledal i osmou žalobní námitku nedůvodnou.
89. K první skupině žalobních námitek soud uzavírá, že tyto nejsou důvodné. Jelikož se žalobní námitky v zásadě obsahově shodovaly s námitkami odvolacími a úkolem správních soudů není opakovat správnou argumentaci správních orgánů, soud ve zbytku námitek vztahujících se k výroku o vině odkazuje na napadené a na prvostupňové rozhodnutí, neboť je v uvedeném rozsahu považuje za správná, zákonná a přezkoumatelná. „Je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130).
90. Ve druhé skupině žalobních námitek (žalobní námitky pět, šest a sedm) žalobce namítal procesní pochybení správních orgánů.
91. V páté žalobní námitce žalobce tvrdil, že mu nebylo dáno právo vyjádřit se a seznámit se s obsahem správního spisu před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobci byla usnesením ze dne 11. 7. 2018, č. j. ČIŽP/41/2018/8941, stanovena lhůta k seznámení se s podklady rozhodnutí. Z protokolu ze dne 2. 10. 2018, č. j. ČIŽP 41/2018/11701, o ohledání na místě soud dále zjistil, že žalobce

byl obeznámen s novými listinami založenými ve správním spise od poslední výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí ze dne 11. 7. 2018. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí byla do správního spisu doplněna již jen výzva k doložení majetkových poměrů žalobce a odpověď žalobce na ni – tedy listiny, se kterými byl žalobce z logiky věci seznámen. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dle odborné literatury (POTĚŠIL, Lukáš, a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 212, marg. č. 19.) „dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Úzce souvisí s naplněním požadavků vyjádřených v zásadě materiální pravdy podle § 3. Nemůže-li správní orgán vzhledem k porušení zásady spisového pořádku, resp. zásady řádného vedení spisu prokázat, že spis již dále nebyl doplňován o další podklady, k nimž nebylo účastníku umožněno se vyjádřit, jde tato skutečnost k tíži správního orgánu, tudíž vede k závěru, že právo účastníka podle tohoto ustanovení bylo porušeno (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2013, č. j. 6 As 81/2013-56).“ V daném případě tedy k naplnění smyslu práva seznámit se a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí došlo, když ze správního spisu je jednoznačně patrné, že po výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí již nebyl doplňován o žádné další listiny, se kterými by nebyl žalobce obeznámen. Ačkoliv soud shledal i pátou žalobní námitku nedůvodnou, bylo by jistě vhodnější, aby vzhledem k délce časového intervalu mezi posledním úkonem ve věci v roce 2018 (před zasláním výzvy k doložení majetkových poměrů) a vydáním prvostupňového rozhodnutí v roce 2020 byla žalobci opětovně stanovena lhůta k seznámení se s podklady rozhodnutí.

92. *Šestá žalobní námitka* se vztahovala k formě výzvy k doložení majetkových poměrů žalobce. Jakkoliv správní řád v § 39 odst. 1 vyžaduje pro stanovení lhůty formu usnesení, bylo by dle názoru soudu přepjatým formalismem považovat tuto vadu řízení za vadu mající za následek nezákonné rozhodnutí. Jinak by tomu bylo za situace, kdy by se žalobce k této neformální výzvě vůbec nevyjádřil, resp. vyjádřil po uplynutí neformálně stanovené lhůty. Podle obsahu spisového materiálu však žalobce na výzvu ve stanovené lhůtě reagoval, proto mu bylo zřejmé, co správní orgán, z jakých důvodů a v jaké lhůtě požaduje. Soud proto shledal šestou žalobní námitku za částečně důvodnou, neboť v obecné rovině je nutné dát žalobci za pravdu, že nebyla dodržena forma usnesení požadovaná správním řádem pro tento úkon. Soud ale zároveň poznamenává, že smyslem shora citovaného ustanovení není lpět na formě stanovení lhůty k provedení úkonu, ale zabránit průtahům v řízení a zajistit řádné doručení výzvy adresátovi, proto tato vada řízení nemohla mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.
93. *Sedmou žalobní námitkou* napadal žalobce postup ČIŽP a žalovaného, kteří se dle jeho názoru dostatečně nevyjádřili k jednotlivým důkazním prostředkům předloženým žalobcem nebo je zcela ignorovali. Dle Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/2000 (SbÚS, sv. 20, n. 150) musí být dána účastníkovi možnost „navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví -ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.“ Rovněž ale musí být skutková stránka věci zjištěna v potřebném rozsahu, jak v daném ohledu uvedl i KS v Plzni (srov. rozsudek ze dne 31. 3. 2011, č. j. 17 A 77/2010-30), *požadavek zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nelze interpretovat tak, že správní orgán je povinen zjišťovat celou skutkovou verzi reality, ač je pro posouzení skutku nevýznamná. Stejně tak není povinen odstranit každý v posuzované věci se objevivší skutkový rozpor, nýbrž výlučně takový rozpor,*

*který je rozhodný pro posouzení otázky, zda kupříkladu byla naplněna skutková podstata určitého přestupku, či nikoliv. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům a k porušení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvené § 6. Uvedené vyplývá i ze závěrů rozšířeného senátu NSS (srov. usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, 3014/2014 Sb. NSS), podle nichž „v řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku ...“*

94. Na základě těchto východisek shledal soud i sedmou žalobní námitkou částečně důvodnou. V projednávané věci správní orgány zjistily stav věci v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o vině ve vztahu ke spáchání přestupku žalobcem, jak bylo vyloženo shora k první skupině žalobních námitek. Spáchání přestupku žalobcem tak bylo postaveno na jisto a pro tento závěr nebylo nutné provádět již žádné další dokazování. Zároveň je ale povinností správních orgánů uvést, z jakého důvodu považují ten který účastníkem řízení navrhovaný důkazní prostředek, jakožto nosič důkazu, za nadbytečný a na základě jakých úvah se rozhodly ho neprovést. Tak učinil žalovaný například na str. 6 napadeného rozhodnutí ve vztahu k odbornému stanovisku doc. Dr. F., předloženému žalobcem. Správní orgány se však nevypořádaly žádným způsobem s žalobcem označeným důkazem - zápisem z jednání žalobce s Lesy ČR. Jakkoliv mohly správní orgány považovat ve vztahu k posuzovanému jednání žalobcem předložený důkaz za bezpředmětný, bylo jejich povinností tyto úvahy v rozhodnutí vymezit a zdůvodnit.
95. Poslední skupina žalobních námitek se vztahovala ke způsobu uložení sankce a stanovení konkrétní výše pokuty uložené žalobci správním orgánem. V *deváté a desáté žalobní námitce* žalobce namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí v části odůvodnění výše uložené pokuty a dodržení zásad pro ukládání správních trestů a následné nenapravení této vady ani v napadeném rozhodnutí. Soud se s těmito žalobními námitkami ztotožnil.
96. Judikatura Nejvyššího správního soudu je ve vztahu k odůvodnění výše uložené pokuty konstantní a obsáhlá a vzhledem k tomu, že i předchozí přestupkový zákon (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích) obsahoval ve svém § 12 obdobná pravidla, je dřívější judikatura použitelná i za účinnosti stávajícího přestupkového zákona. Příkladem lze uvést rozsudek NSS, dle kterého, „[p]okud správní orgán I. stupně označí a odůvodní jen některá kritéria, z nichž vycházel při stanovení pokuty, a orgán II. stupně ve svém rozhodnutí výslovně neuvede a dostatečně neodůvodní všechna zbývající kritéria, jedná se o vadu řízení.“ (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002-51). Bylo tedy na prvostupňovém orgánu, případně žalovaném, aby se zabývali všemi kritérii uvedenými v zákoně pro ukládání sankce. A to i za situace, „[p]okud zákonné kritérium, které má být vzato v potaz při ukládání sankce, je z povahy konkrétního posuzovaného případu neaplikovatelné, nezabavuje to správní orgán povinnosti v odůvodnění sankčního rozhodnutí toto kritérium zmínit; vyloží současně, proč nemohlo být v daném případě aplikováno.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2010 2 Afs 135/2009-97.) Obdobně v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 9 As 53/2008-68, NSS uvedl, že: „[s]právní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“

97. V nyní posuzované věci se ČIŽP věnovala odůvodnění výše uložené pokuty na str. 16-19 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí ke stanovení výše pokuty toliko v jednom odstavci na str. 10 napadeného rozhodnutí vymezil rozdíl v ceně za uložení výkopové zeminy a výkopového materiálu na skládku. Dle § 37 přestupkového zákona musí správní orgán při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnout zejména *k povaze a závažnosti přestupku*. K uvedenému ČIŽP konstatovala, že došlo k jednání bez vědomí a souhlasu dotčených orgánů. Jak správně uvedl žalobce, jednání bez souhlasu dotčených orgánů je zákonným znakem skutkové podstaty uvedeného přestupku a pokud by existoval souhlas, nejednalo by se o jednání neoprávněné. Je-li určitý aspekt pojmovým znakem skutkové podstaty přestupku, nelze k němu přihlížet při ukládání výše pokuty a hodnocení závažnosti přestupku. V následujících odstavcích se ČIŽP obsáhle zabývala rekapitulací zjištěného skutkového stavu, přehodnocením nedbalosti vědomé na nedbalost nevědomou a shrnutím, že se ČIŽP nepodařilo prokázat původ navezeného materiálu. Na straně 18 prvostupňového rozhodnutí se ČIŽP zabývala následky postihovaného jednání. Odůvodnění uložené sankce pouhým stručným popisem vesměs teoretických následků jednání žalobce není z hlediska požadavků kladených na náležité odůvodnění výše uložené sankce akceptovatelné. Soud opětovně uvádí, že okolnosti, které mohly v posuzovaném případě vést k ohrožení životního prostředí, správní orgán posuzoval již v rámci hodnocení naplnění základních znaků skutkové podstaty – konkrétně, zda došlo jednáním žalobce k ohrožení nebo poškození životního prostředí. ČIŽP založila hodnocení závažnosti přestupku na řadě domněnek „*navezená vrstva výkopového materiálu s obsahem různých příměsí, z nichž mohou být louhovány nebezpečné látky mající negativní vliv na lesní vegetaci a mohou rovněž prosakovat až do spodních vod; ...*“). Pokud ČIŽP zamýšlela tyto teoreticky možné následky zohlednit ve výši uložené sankce, měla provést potřebné testy půdy, navezeného materiálu a rozbory, které by tyto skutečnosti prokázaly. Nic takového ale obsahem správního spisu není, proto k uvedeným domněnkám nelze při stanovení výše uložené pokuty přihlížet. Naopak při hodnocení závažnosti přestupku a jeho následků měl správní orgán hodnotit i závěry odborného vyjádření předloženého žalobcem.
98. Správní orgán musí dále při ukládání sankce přihlídnout *k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem*. Jako přitěžující okolnost lze shledat v prvostupňovém rozhodnutí rozsah jednání, který vymezila ČIŽP jako značný, neboť šlo dle výpočtů správního orgánu o 627,6 m<sup>3</sup> navezeného materiálu na ploše 1 046 m<sup>2</sup>. Ve vztahu k polehčujícím okolnostem ale není v prvostupňovém rozhodnutí uvedeno žádné kritérium, kterým by se správní orgán zabýval. Správní orgány nijak při stanovení sankce nezohlednily, zda se v dotčené lokalitě jednalo o kvalitní les plný fauny a flory nebo naopak o mokřad a bezlesí, navíc poškozený těžkou technikou při předchozí těžbě. Nijak nebyla posouzena ani lokalita, v níž ke spáchání přestupku došlo – jinak by bylo z hlediska ukládání sankce postihováno jednání, k němuž by došlo v chráněné oblasti či v oblasti nedotčené krajiny neznečištěné lidskou činností a jinak jednání, k němuž došlo na okraji průmyslové zóny. Správní orgány v rámci přitěžujících a polehčujících okolností nijak nevyhodnotily ani zápis z jednání se zástupcem s. p. Lesy ČR, Lesní správa Nymburk, předložený žalobcem, s nímž žalobce v minulosti konzultoval otázku případného zalesnění předmětného pozemku, a pohnutky žalobce, který měl na základě této konzultace za to, že se nedopouští nedovoleného jednání, ale vytváří žádoucí stav pro případné zalesnění pozemku XB.
99. Dalším zákonným kritériem při ukládání sankce jsou u *fyzické osoby její osobní poměry a zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním*

orgánem než v řízení o přestupku. K tomuto hledisku se ČIŽP vyjádřila pouze ve vztahu k možnému likvidačnímu dopadu pokuty, a to výčtem nemovitostí žalobce. I zde bylo na místě zhodnotit účel, za kterým se žalobce jednání dopustil, jeho pohnutky a motiv. Správní orgány nikterak nevyhodnotily ani příjmové poměry žalobce s ohledem na jeho důchodový věk, přestože taková skutková zjištění mohly opatřit vlastní činností od příslušných státních orgánů stejně jako opatřily přehled nemovitostí, které žalobce vlastní. Při uložení sankce nebylo posouzeno ani kritérium, zda a jakým způsobem byl žalobce pro totéž protiprávní jednání potrestán v jiném řízení před správním orgánem či zda se v minulosti obdobného jednání již dopustil.

100. Stěžejním aspektem pro stanovení výše pokuty byla dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí částka, kterou by byl žalobce nucen vynaložit, pokud by navezený materiál odvezl na skládku. Aplikace takového hlediska při stanovení výše pokuty je však zcela nepřipadné, neboť sama ČIŽP i žalovaný shodně konstatovali, že původ navážky - výkopového materiálu nebyl v daném případě prokázán. Nelze tedy úvahy o výši uložené sankce založit na závěrech o možném alternativním umístění tohoto výkopového materiálu na skládku. Žalobce v řízení uváděl, že jeho cílem bylo zarovnaní lesního pozemku, poškozeného těžkou technikou při předchozí těžbě, nikoliv zbavit se navezeného materiálu. Pokud chtěl správní orgán stavět výši uložené pokuty na záměru žalobce zbavit se materiálu navezeného na pozemek XB, bylo jeho povinností to prokázat způsobem, o kterém nebudou důvodné pochybnosti. Nelze v jedné části rozhodnutí konstatovat, že nebyl zjištěn původ výkopového materiálu a jeho zjišťování pro posouzení věci vyhodnotit jako bezpředmětné a v další části tvrdit, že žalobce by tento materiál musel odvést na skládku, pokud by jej nenavezl na předmětný pozemek. Takto stanovená výše pokuty je proto nepřezkoumatelná, neboť nemá oporu ve správním spise.
101. Závěrem soud shrnuje, že při odůvodnění výše ukládané sankce ČIŽP a žalovaný opomněli posoudit všechna zákonná kritéria, která musí být zkoumána pro uložení individuální pokuty a která hodnotí všechny okolnosti konkrétního přestupku. Ani zopakování skutkového stavu věci a jednání, kterého se žalobce dopustil, není dle judikatury NSS dostatečné, neboť NSS v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68, jasně vymezil, že *„[r]ozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatacím zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ“*, a v *„rozhodnutí o uložení správního trestu musí být zohledněna všechna kritéria, jejichž aplikaci zákon s výší správního trestu spojuje, přičemž nepostačuje toliko prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného.“* (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 -28). Ve světle shora uvedeného dospěl soud k závěru, že devátá a desátá žalobní námitka je důvodná, neboť se žalovaný ani ČIŽP dostatečně nezabývali odůvodněním výše uložené pokuty v kontextu všech zákonných kritérií.
102. Protože nepřezkoumatelností byla stižena pouze část rozhodnutí týkající se odůvodnění výše uložené pokuty, kterou lze oddělit od ostatních částí napadeného rozhodnutí, lze přezkoumat ty závěry žalovaného, které nejsou zasaženy nepřezkoumatelností. Jak

konstatoval NSS, „*důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Výrok o uložení pokuty je výrokem oddělitelným a žalobní námitky směřující k zákonnosti a přezkoumatelnosti rozhodnutí o spáchání přestupku v rozsahu výroku o vině proto soud meritorně vypořádal, jak je uvedeno shora.

103. S ohledem na vázanost správního orgánu soudním rozhodnutím zakotvenou v § 78 odst. 5 s. ř. s. soud konstatuje, že v dalším řízení bude na správních orgánech, aby se řádně zabývaly otázkou uložení sankce a odůvodnění výše uložené pokuty v kontextu všech zákonných kritérií a dále aby se zabývaly všemi žalobcem předloženými důkazními prostředky, případně řádně zdůvodnily, proč tak neučinily. K vázanosti soudním rozhodnutím soud připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 80/2008-67, ve kterém NSS vyslovil, že „*přikud krajský soud ve zrušujícím rozsudku některou žalobní námitku neshledal důvodnou, znamená to pro správní orgán, že posouzení této otázky není povinen měnit, vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu, která změnu právního hodnocení odůvodňuje.*“

## VI. Závěr a náklady řízení

104. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost (§ 76 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
105. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení měl plný úspěch žalobce, soud proto rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně na nákladech řízení částku 11 228 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu dvou úkonů právní služby (převzetí věci a podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále též jen „advokátní tarif“), včetně dvou režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupkyně žalobce doložila, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající této dani. Náhradu za zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě soud žalobci nepřiznal, neboť žalobce nebyl se svým návrhem úspěšný.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 22. června 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.  
předsedkyně senátu