



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

Obec Souňov, IČO 006 40 093,
se sídlem Souňov 14, 286 01 Čáslav
právně zastoupena JUDr. Lukášem Haasem, advokátem
se sídlem Nerudova 866/27, Pražské Předměstí, Hradec Králové

proti

žalovanému

Ministerstvo životního prostředí,
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2022, č. j. ZP/2022/500/2728,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně brojí proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy I ze dne 12. prosince 2022, č. j. MZP/2022/500/2728, sp. zn. ZN/MZP/2022/500/293 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým se mění rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha, oddělení ochrany lesa (dále také jako „ČIŽP“ nebo „prvotupňový orgán“) ze dne 22. září 2022, č. j. ČIŽP/41/2022/10185, sp. zn. ZN/ČIŽP/41/2216/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou z toho, že do stanoveného termínu nesplnila opatření k nápravě uložené příkazem ČIŽP spočívající v zalesnění holiny a odstranění nebezpečného odpadu a asanaci skládky na lesním pozemku, čímž se dopustila přestupku podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 282/1991 Sb., Zákon České národní rady o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon č. 282/1991 Sb.“), kdy nesplnila opatření uložené orgánem životního prostředí, a svým jednáním ohrozila životní prostředí v lesích.
2. Napadeným rozhodnutím byla žalobkyně dále shledána vinnou z toho, že udržovala deponii a pokračovala v jejím rozšiřování navážením materiálu, a spáchala tak přestupek podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., kdy neoprávněně užívala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, a svým jednáním ohrozila životní prostředí v lesích. Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2 500 000 Kč.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. První žalobní námitkou je tvrzení žalobkyně, že žalovaný postupoval v rozporu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004, správní řád (dále jen „správní řád“), když žalobkyni před vydáním napadeného rozhodnutí nevyrozuměl a neposkytl jí možnost k vyjádření se k podkladům řízení. Žalobkyně se práva na vyjádření se k podkladům nevzdala a nejednalo se ani o žádnou z výjimek, kdy se dané ustanovení neuplatní.
4. Žalobkyně dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v nedostatečném odůvodnění a nedostatečně provedeném dokazování. Žalobkyně rozporuje postup ČIŽP, která založila svá zjištění na faktuře za odvoz odpadu a uvedla, že žalobkyně uložený odpad na pozemku pouze překryla zeminou a uložený odpad se na pozemku stále nachází, neboť odvoz odpadu byl patrný z reliéfu pozemku a výškopisu. Takový postup je dle žalobkyně nedostatečný a mělo dojít k provedení hloubkových sond na více místech dotčeného pozemku, aby došlo ke zjištění, jaký materiál je v zemi uložen. ČIŽP k tomuto uvedl, že je oprávněn odhadnout rozsah a intenzitu poškození. Takový postup však dle žalobkyně představuje libovůli, skutková zjištění totiž musí být založena na provedeném dokazování.
5. Žalobkyně dále namítá nedostatečné vypořádání odvolacích námitek žalobkyně. Podle žalobkyně není jasné, jak ČIŽP dospěla k závěru, že žalobkyně neprovedla zalesnění holiny, když v odůvodnění neuvádí žádné skutkové závěry a ani žádná hodnocení důkazů.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Žalobkyně namítala, že ortofoto snímky nemohou mít dostatečnou vypovídající hodnotu rozsahu nezalesnění, neboť nejsou prováděny v natolik přesném měřítku, aby z nich bylo možné provádět jakékoli měření. Přestože žalovaný částečně akceptoval nedostatečnost dokazování, nedostatky dle něj nemohou zpochybnit závěry ČIŽP, neboť „*neprovedení nařízeného zalesnění je zřejmé z lesní hospodářské evidence, z fotodokumentace, z leteckých snímků a zároveň z odvolatelem poukázaného vyjádření starosty*“. Tyto závěry dle žalobkyně z prvostupňového rozhodnutí nikterak nevyplývají a žalovaný se tak vůbec nezabýval námitkou žalobkyně, že pro tyto důvody je rozhodnutí ČIŽP nepřezkoumatelné.

6. Žalobkyně dále namítala nedostatečné dokazování ČIŽP k závěru, že žalobkyně neprovedla odstranění nebezpečného odpadu a asanaci skládky o rozloze 144 m² na lesním pozemku p. č. 177/11 v k. ú. Souňov. Žalobkyně v odvolání namítala, že ČIŽP ve svém rozhodnutí odkazuje na ortofoto snímky, avšak ve svém rozhodnutí nikterak nespecifikoval a nevysvětlil, k jakým zjištěním z ortofoto snímků dospěl. Ani s touto odvolací námitkou se však žalovaný nevypořádal, když pouze uvedl, z jakých důkazů obsažených ve spise mají tyto závěry ČIŽP vyplývat. Žalovaný neposuzuje odvolací námitky, ale pouze doplňuje odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a odstraňuje právě namítanou nepřezkoumatelnost svým odůvodněním a vysvětlením.
7. Podle prvostupňového rozhodnutí žalobkyně od 8. května 2015 do 16. prosince 2021, vyjma období od 14. července 2016 do 31. prosince 2019, kdy bylo povoleno dočasné omezení plnění funkcí lesa, navezla a udržovala deponii materiálu (drceného asfaltu, šterku, zeminy a dalšího) na lesních pozemcích p. č. 177/1 a 177/11, oba v k. ú. Souňov na ploše 0,11 ha. Proti tomuto žalobkyně v odvolání uvedla, že na pozemky byl navezen drcený asfalt a šterka za účelem zpevnění povrchu pouze v období od 14. července 2016 do 31. prosince 2019, kdy bylo rozhodnuto o povolení dočasného omezení plnění funkcí lesa. V tomto období byly tyto části pozemků využívány jako ostatní plocha (manipulační plocha). Po skončení platnosti rozhodnutí o omezení byla plocha vyčleněna v rámci platných LHO Čáslav ZO Žleby jako bezlesí 101 (využívána pro skládku dřeva), a tudíž již nebylo třeba obnovovat rozhodnutí o omezení plnění funkcí lesa, neboť samo o sobě již bylo nahrazeno vylišeným bezlesím. ČIŽP není oprávněna určovat vlastníku lesních pozemků, že k lesnímu hospodaření bude využívat ostatní plochu bez ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa. K lesnímu hospodaření jsou určeny pozemky s ochranou pozemků určených k plnění funkcí lesa.
8. Žalovaný k tomu uvedl, že tato námitka nemůže mít vliv na uvedený závěr ČIŽP, a že bezlesí nelze využívat k ukládání odpadu. Dle žalobkyně je názor žalovaného nesprávný, neboť není pravdou, že by žalobkyně na předmětném pozemku evidovaném jako bezlesí hospodařila v rozporu se zákonem č. 289/1995 Sb., Zákon o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon) (dále jen „lesní zákon“). Předmětná plocha totiž byla vyčleněna v rámci platných LHO Čáslav ZO Žleby jako bezlesí 101 (využívána pro skládku dřeva) a tudíž již nebylo třeba obnovovat rozhodnutí o omezení plnění funkcí lesa. Žalovaný se s odvolací námitkou vypořádal opět pouze v obecné rovině, věcně se však námitkou žalobkyně nezabýval.
9. Dále žalobkyně dle ČIŽP od 8. května 2015 do doby prvního kontrolního dne, tj. 19. listopadu 2019, pokračovala v rozšiřování neoprávněného užívání lesního pozemku p. č. 177/11 v k. ú. Souňov na dalších 0,03 ha, když vykácela porost mladší 80-ti let bez výjimky z tohoto zákazu, provedla terénní úpravy a navážela bioodpad, kámen, cihly a zeminu. Žalobkyně v odvolání uvedla, že není nikterak zřejmé, jakým způsobem bylo ze strany

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ČIŽP prováděno měření zjišťovaných ploch údajného záboru lesního pozemku. ČIŽP tuto svou domněnku zakládá na údajném porovnání stavu při kontrolní prohlídce v měsíci 11/2019 a kontrolní prohlídce v měsíci 5/2015, avšak již neuvádí, jak bylo provedeno měření při těchto kontrolních prohlídkách. Ze strany ČIŽP nikdy nebylo provedeno přesné měření ploch údajného záboru lesního pozemku a dle žalobkyně tento rozdíl (údajné navýšení) mohl vzniknout pouhou nepřesností provedeného měření ze strany ČIŽP. Žalobkyně tak ve svém odvolání poukázala na to, že není zřejmé, jakým způsobem ČIŽP mohl provádět tato porovnání údajných záborů lesního pozemku. Tuto odvolací námitku však žalovaný zcela ignoroval, když se nikterak nevypořádal s nepřesností měření provedeného ze strany ČIŽP.

10. Závěrem žalobkyně brojí proti výši uložené pokuty. Uvádí, že závěr, že žalobkyně disponuje aktivy ve výši 80 milionů Kč je chybný, neboť vychází z nesprávného vyhodnocení rozvahy. Na straně aktiv je totiž významnou položkou ve výši 41 mil. Kč hodnota nově zbudovaného vodovodu a kanalizace, a dále jsou v těchto aktivech zaúčtovány také nevyúčtované dotace ve výši 25,5 mil. Kč na tzv. dohadném účtu poskytnuté žalobkyni na výstavu tohoto vodovodu a kanalizace. Dále nebyla zohledněna splátka úvěru na financování vodovodu ve výši 654 000 Kč ročně. Výše udělené pokuty zcela odporuje výchovnému a motivačnímu charakteru, a naopak by pro žalobkyni měla zcela likvidační účinek. Ačkoliv žalovaný uznal, že ČIŽP nesprávně posoudil hodnotu aktiv žalobkyně, jde k tíži žalobkyně, že k předloženým důkazům neuvedla žádné další doplňující informace. Takový postup žalovaného označuje žalobkyně za libovůli, která není objektivně přezkoumatelná.
11. Žalobkyně tak navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
12. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 17. 2. 2023 uvedl, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu neshledává, neboť z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu vyplývá, že výzva účastníkovi k vyjádření je nezbytná pouze v situaci, kdy se pořizují nové podklady. O tuto situaci se však nejednalo, neboť žalovaný do spisu žádné nové podklady nezařadil.
13. Skutkový stav byl dle žalovaného zjištěn dostatečně. Nelze se dle něj ztotožnit s úvahou žalobkyně, že veškeré úvahy inspekce stojí pouze na jejím odhadu. ČIŽP podrobně popisuje, proč nelze popis a katalogové zařazení odpadu dle faktury č. 2015000707 společnosti ZERS spol. s r.o. považovat za písařskou chybu a proč se lze důvodně domnívat, že v lokalitě došlo skutečně k odvozu tříděné sutě (sutě, cihly, střešní tašky, omítky) pod katalogovým číslem 17 01 07, čímž žalobkyně splnila část uloženého opatření k nápravě.
14. Dále žalovaný poukazuje na odlišné umístění původně nelegálně vybudované lesní cesty tvořené stavebním odpadem na pozemku p.č. 165 v k.ú. Souňov a předmětné nelegální „skládky“ o rozloze 144 m² na lesním pozemku parc. č. 177/11, k. ú. Souňov. Skutkový stav mají prokazovat letecké snímky, fotografie pořízené při kontrole, digitální model reliéfu a analýza výškopisu. Odvoz by byl zřejmý také z terénní deprese v podobě 4,5 metru hluboké rokle. Z těchto podkladů je zřejmé, že k odvozu nedošlo, naopak bylo pokračováno v navážení odpadů. Závěry nestojí na pouhém odhadu ČIŽP, nejde o libovůli a provedení hloubkových sond by nepřineslo žádná nová zjištění.
15. K nedostatečnému vypořádání námitek žalovaný uvedl, že prvostupňové a odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek s tím, že je přípustné, aby odvolací orgán prvostupňové

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

rozhodnutí doplnil či upřesnil. Pokud žalovaný podotkl, že nezalesnění pozemku vyplývalo mimo jiné i z leteckých snímků, nešlo o nepřípustný zásah do rozhodnutí prvostupňového orgánu. Z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, jak dospěl k závěru o nezalesnění lokality a žalovaný nesouhlasí s tím, že ČIŽP neprovedla hodnocení podkladů.

16. Ve vztahu k bezlesí č. 101 trvá žalovaný na názoru, že daná lokalita nebyla využívána v souladu se zákonem o lesích a lokalita při změně v evidenci již měla být zalesněna. Z leteckých snímků a srovnávací fotodokumentace je zřejmé, že i v roce 2021 docházelo k navážení odpadu.
17. K námitce rozšiřování neoprávněného užívání lesního pozemku p. č. 177/11 v k. ú. Souňov na dalších 0,03 ha žalovaný uvádí, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí danými skutečnostmi dostatečně zabýval. Srozumitelně popsal, jakým způsobem v průběhu času postupoval zábor lesní půdy v rámci dané lokality, skutečnosti ohledně zaměření záboru inspekci i otázku, proč se v případě daného rozšíření záboru o 0,03 ha nemohlo jednat o pouhou nepřesnost provedeného měření ze strany inspekce, jak uvádí žalobkyně.
18. K výši pokuty žalovaný uvádí, že ji považuje za přiměřenou a uloženou v zákonných mezích, řádně odůvodněnou a odpovídající okolnostem. Pokuta ve výši poloviny horní zákonné hranice odpovídá závažnosti protiprávního jednání, délce trvání záboru lesní půdy, následkům pro plnění funkcí lesa, opakovanému spáchání přestupku, neplnění uložených nápravných opatření, vícečinnému souběhu přestupků apod., a musí být pro žalobkyni citelným zásahem do její majetkové sféry.
19. Žalovaný se zabýval majetkovými poměry žalobkyně, kdy např. hodnota lesních a zemědělských pozemků přesahuje výši uložené pokuty, a poukázal též na stav bankovního účtu, na kterém bylo v danou dobu evidováno cca 3,2 mil. Kč. Žalovaný dodal, že Žalobkyně rovněž může prodat zmíněné lesní i nelesní pozemky, či případně další nemovitě a movité věci, které nezbytně nepotřebuje pro plnění svých funkcí veřejnoprávní korporace.
20. Žalovaný tak považuje žalobu za nedůvodnou a požaduje její zamítnutí.

III.

Posouzení žaloby

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž oba účastníci souhlasili konkludentně ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.
22. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, pročez není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

23. Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
24. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatečném dokazování a námitkou žalobkyně, že správní orgány měly provést hloubkové sondy.
25. Na tomto místě musí soud žalobkyni upozornit, že účastník správního, resp. přestupkového řízení, nemá bezpodmínečný nárok na to, aby byly provedeny jím navrhované důkazy. Naopak, je to totiž správní orgán, kdo určuje rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí, a je na jeho úvaze, které důkazy budou za účelem zjištění skutečného stavu provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 7 A 82/2002-40, 330/2004 Sb. NSS). Totéž pravidlo je také zakotveno přímo v ustanovení § 52 správního řádu, kdy podle jeho věty druhé platí, že *„Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“*
26. Žalobkyně dále namítá, že tvrzení žalovaného, že ČIŽP je oprávněna odborně odhadnout rozsah a intenzitu poškození, představuje libovůli. Městský soud však musí i tuto žalobkyninu námitku odmítnout. Jak totiž konstatoval NSS v rozsudku ze dne 27. 1. 2015, č. j. 6 As 229/2014–82, 3206/2015 Sb. NSS, *„jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, neztotožňuje se s názorem stěžovatele, že by oblastní inspektorát ČIŽP nebyl oprávněn odborně odhadnout rozsah a intenzitu poškození, resp. ohrožení životního prostředí v lesích, které stěžovatel svým jednáním zapříčinil. Právě naopak, Česká inspekce životního prostředí je specializovaným orgánem státní správy, který musí být z povahy věci odborně vybaven k plnění svých úkolů. V opačném případě by inspekce nemohla plnit zákonem uložené povinnosti, zejména zjišťovat porušení právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí (včetně ochrany lesa), ukládat sankce a opatření k nápravě apod. Není samozřejmě vyloučeno, aby účastník řízení odborný úsudek ČIŽP v jednotlivém případě zpochybnil, musel by tak však učinit kvalifikovaným způsobem, ať již s pomocí přizvaného znalce, nebo s využitím svého vlastního odborného vzdělání v dané oblasti, případně poukazem na vadu dokazování postihující závěry ČIŽP (...).“* Navíc ve shodě s žalovaným soud dodává, že závěr o tom, že se na předmětných pozemcích nachází navezený odpad, ČIŽP neučinila pouze na základě svého odhadu, nýbrž toto tvrzení bylo podloženo řadou důkazů.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Žalobkyně dále tvrdí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nereagoval na její námitku, že není zřejmé, jak ČIŽP dospěla k závěru o nezalesnění, a dále pak rozporuje tvrzení žalovaného, že závěry o nezalesnění vyplývají z lesní hospodářské evidence, z fotodokumentace, z leteckých snímků a zároveň z odvolatelem poukázaného vyjádření starosty.
28. Žalovaný na tuto odvolací námitku reagoval a zabýval se jí na stranách 6-8 napadeného rozhodnutí, soud tedy nemůže přisvědčit tvrzení žalobkyně, že se žalovaný této odvolací námitce nevěnoval. Není pravdou, že by žalovaný označil provedené dokazování za nedostatečné. Žalovaný toliko konstatoval, že ČIŽP mohla k prokázání nezalesnění využít také letecké snímky, ze kterých je podle něj nezalesnění zřejmé, nedospěl však k závěru, že dokazování bylo nedostatečné. Žalovaný doplnil, jak již bylo uvedeno výše, z jakých podkladů závěr o nezalesnění vyplývá. ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí závěr o nezalesnění odůvodnila svými zjištěními z kontrolního šetření, a dále pak doklady doručenými žalovaným, jako byly mapy vlastnického separátu a lesní hospodářská evidence. ČIŽP rovněž konstatovala, že zalesnění je zřejmé i z vyjádření obviněného (tj. žalobkyně) v rámci „Podání námitek proti kontrolnímu zjištění vypracovanému v protokolu o kontrole provedení dne 23. 2. 2022“ ze dne 14. 4. 2022 (srov. strany 3-5 prvostupňového rozhodnutí).
29. Městský soud v Praze tedy na tomto místě uzavírá, že závěr ČIŽP o nezalesnění je dostatečně odůvodněný a je zřejmé, z jakých důkazů prvostupňový orgán vycházel. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal také na letecké snímky, z nichž je nezalesnění rovněž patrné, nelze takové úvaze nic vytknout, neboť nic nemění na výše uvedeném závěru, že neprovedení zalesnění je dostatečně zřejmé a přesvědčivě odůvodněné již v prvostupňovém rozhodnutí. Z povahy věci je pak logické, že letecké snímky mohou být dalším důkazem, z nichž je neprovedení zalesnění patrné.
30. Žalobkyně dále namítala nedostatečnost dokazování k závěru, že žalobkyně neprovedla odstranění nebezpečného odpadu a asanaci skládky, a tvrdí nedostatečné vypořádání této odvolací námitek žalovaným. Žalobkyně namítá, že ČIŽP nevysvětlil, k jakým zjištěním z ortofoto snímků dospěl.
31. Obdobně jako ve vztahu k předchozí žalobní námitce týkající se nezalesnění musí Městský soud v Praze konstatovat, že i tuto žalobní námitku považuje za nedůvodnou. Závěr o neodstranění nebezpečného odpadu a asanaci skládky ČIŽP odůvodnila fakturou, kterou žalobkyně předložila při ústním jednání, a dále tento závěr opírá o kontrolní zjištění zaznamenaná fotodokumentací, a dále pak o ortofotosnímky a digitální model reliéfu a analýzu výškopisu. Pokud jde o žalobkyninu námitku, že ČIŽP nevysvětlil svá zjištění dovozená z ortofotosnímků, uvádí k tomu zdejší soud, že tomu tak není. Na straně 5 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že *„Pokud by k odstranění odpadu a asanaci skládky opravdu došlo, oplocenka zjištěná při provedené kontrole by byla v prudkém svahu směřujícím do navazující rokle. Během kontroly byla ale v rovině a zavážení rokle pokračovalo, jak bude popsáno níže.“* Ve zbytku napadeného rozhodnutí přitom žalovaný dále rozvinul závěr o navážení odpadu a zavážení rokle, kdy vycházel mj. právě z ortofotosnímků. Městský soud v Praze k tomuto dodává, že pokud je podkladem pro vyvození určitého závěru fotografie či ortofoto snímek, je zřejmé, co je jejich obsahem. Soudu tak není jasné, jakým detailnějším způsobem by ještě mělo být vysvětleno, k jakým zjištěním z fotografií a ortofotosnímků správní orgán dospěl. Žalovaný potom k této námitce dodal, že souhlasí s prvostupňovým orgánem, že právě z uvedených důkazů je zřejmé, že k odvozu odpadu

nedošlo. Nad rámec toho, obdobně jako v případě předchozí námitky o nezalesnění, žalovaný doplnil, že podpůrně lze neprovedení odvozu odpadu prokázat také průvodní zprávou, ze které je zřejmá hloubka původní rokle.

32. Další žalobní námitkou je argument, že po skončení platnosti rozhodnutí o omezení plnění funkcí lesa byla stejná plocha v rámci platných LHP Čáslav ZO Žleby vyčleněna jako bezlesí 101 (plocha využívání pro skládku dřeva) a tudíž již dle názoru odvolatele nebylo důvodné obnovovat rozhodnutí o omezení plnění funkce lesa.
33. K této námitce Městský soud v Praze předně konstatuje, že není pravdou, že by se touto odvolací námitkou žalovaný nezabýval věcně. Byť je argumentace žalovaného na str. 11 k této odvolací námitce stručnější, žalovaný vyjádřil svůj názor, že evidence pozemku jako bezlesí není relevantní, a že je na něm nadále nutno hospodařit v souladu s lesním zákonem. V případě této námitky namítá žalobkyně také nesprávnost právního názoru ČIŽP a žalovaného, soud se tedy zabýval touto námitkou i věcně.
34. Žalovaný konkrétně v napadeném rozhodnutí k této námitce uvedl, že po uplynutí dočasněho odnětí byly pozemky opět součástí lesních pozemků, a proto na nich měl odvolatel hospodařit v souladu s lesním zákonem. Dále uvedl, že skutečnost, že část pozemku je nově evidována v LHO 2020-2029 jako bezlesí, nemůže ničeho změnit. Bezlesí nelze využívat k jiným účelům než k plnění funkce lesa, tj. nelze jej využívat k ukládání odpadu. Dodal, že plocha bezlesí 101 není evidována na celé původní ploše 0,11 ha.
35. Pojem bezlesí zmiňuje zákon o lesích toliko v ustanovení § 59 odst. 8, podle něhož *„Pozemky lesního půdního fondu vykazované jako bezlesí v lesních hospodářských plánech schválených podle dosavadních právních předpisů se považují za lesní pozemky podle § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.“*
36. Podle § 3 odst. 1 písm. a) *„Pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona (dále jen „lesní pozemky“).“*
37. Vymezení lesních pozemků podle § 3 odst. 1 písm. a) dále doplňuje § 1 odst. 1 vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, ve znění pozdějších předpisů. Podle jejího § 1 odst. 1 písm. b) bezlesí *„tvoří zejména pozemky lesních průseků a nezpevněných lesních cest nezařazených do porostní půdy, dočasné lesní skládky, lesní školky na lesních pozemcích, semenišť, plochy nad produktovody nebo pod elektrovody, okusové plochy pro zvěř a jiná dočasná zařízení sloužící lesnímu hospodářství a myslivosti, pokud zaujímají plochu zpravidla větší než 0,04 ha, dále pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 lesního zákona.“*
38. Ve vymezení bezlesí ve výše citované vyhlášce je uveden i pojem „dočasně lesní skládky“. Podle normy ČSN 736108 je však dočasná lesní skládka určena toliko ke skladování dřeva, a z povahy věci toliko omezeného časového trvání. Pokud tedy žalobkyně využila pozemek označený jako bezlesí k uložení odpadu, postupovala v rozporu se zákonem o lesích a jeho prováděcími předpisy. Z výše citovaných zákonných ustanovení je přitom zřejmé, že bezlesí je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa. Ve shodě s žalovaným tedy soud konstatuje, že žalobkyně po skončení platnosti rozhodnutí o omezení plnění funkcí lesa byla nadále povinna hospodařit na bezlesí v souladu s lesním zákonem.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

39. Žalobkyně v odvolání dále tvrdila, že není zřejmé, jakým způsobem ČIŽP mohl provádět měření porovnání údajných záborů lesního pozemku. Údajné navýšení mohlo vzniknout pouhou nepřesností měření ze strany ČIŽP. Tuto odvolací námitku měl žalovaný zcela ignorovat, když se nikterak nevypořádal s nepřesností měření provedeného ze strany ČIŽP.
40. Žalobkyni opět nelze přisvědčit v tom, že by se touto námitkou žalovaný nezabýval, neboť vypořádání této námitky je obsaženo na stranách 12-13 napadeného rozhodnutí. Žalovaný přitom konstatoval, že ČIŽP měla hranice dotčeného území změřit, a uvést o jaké zaměření se jednalo, tato poznámka však v protokolu o kontrole uvedená je, ale není přesně definována. Dle žalovaného však lze vycházet z leteckých snímků a dalších dokumentů, neboť jsou opatřeny grafickým měřítkem, a dodal, že i odvolatelem předložený dokument je pouze zanesen do katastrální mapy s měřítkem.
41. K tomu Městský soud v Praze uvádí, že by také samozřejmě považoval za vhodnější, pokud by byly předmětné pozemky přesně změřeny při kontrole ze strany ČIŽP, na druhou stranu je však nutno přisvědčit žalovanému, že k prokázání záboru spolehlivě poslouží letecké snímky s měřítkem. Městský soud přitom konstatuje, že z dokumentu „Grafické znázornění záboru“, jenž je součástí spisu pod č. j. ČIŽP/41/2022/8478, je na první pohled evidentní, jakým způsobem zábor ze strany žalobkyně postupoval. Ze snímků obsažených v tomto souboru je patrné, že se jedná o plochu v rádech desítek metrů čtverečních. V tomto kontextu musí soud zcela jednoznačně odmítnout tvrzení žalobkyně, že by navýšení mohlo vzniknout pouhou nepřesností ze strany ČIŽP.
42. Soud uvádí, že dle ustálené judikatury tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), ačkoliv je v soudním řízení správním přezkoumáváno *apriori* rozhodnutí odvolacího orgánu. V tomto ohledu tedy nelze dospět k závěru, že žalovaný nepřípustným způsobem doplnil odůvodnění tak, že by toto doplnění vyústilo v překvapivé rozhodnutí. Jedná se o pouhé doplnění úvah prvostupňového orgánu či předložení podpůrných argumentů. Soud tedy nemůže přisvědčit žádné žalobní námitce týkající se nepřezkoumatelnosti.
43. Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně o porušení § 36 odst. 3 správního řádu, kterého se měl žalovaný dopustit. Podle tohoto ustanovení platí následující: *„Nestanoví-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. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.“*
44. Soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že předmětná otázka je výslovně upravena v ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož *„Jestliže odvolací správní*

orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“

45. Z výše uvedené citace je tedy zřejmé, že v případě, že odvolací orgán žádné nové podklady nepořídil, podle § 36 odst. 3 se nepostupuje. To ostatně potvrzuje také komentářová literatura (srov. např. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 90 [Rozhodnutí odvolacího správního orgánu]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 670, marg. č. 12.). Námitka žalobkyně o porušení § 36 odst. 3 v řízení před žalovaným je tedy nedůvodná, neboť žalovaný žádné nové podklady nepořizoval a vycházel zcela z podkladů získaných v prvostupňovém řízení před ČIZP.
46. Závěrem žalobkyně brojí proti výši uložené pokuty. Uvádí, že závěr, že žalobkyně disponuje aktivy ve výši 80 milionů Kč je chybný, neboť vychází z nesprávného vyhodnocení rozvahy. Na straně aktiv je totiž významnou položkou ve výši 41 mil. Kč hodnota nově zbudovaného vodovodu a kanalizace, a dále jsou v těchto aktivech zaúčtovány také nevyúčtované dotace ve výši 25,5 mil. Kč na tzv. dohadném účtu poskytnuté žalobkyni na výstavu tohoto vodovodu a kanalizace. Dále nebyla zohledněna splátka úvěru na financování vodovodu ve výši 654 000 Kč ročně. Výše udělené pokuty zcela odporuje výchovnému a motivačnímu charakteru, a naopak by pro žalobkyni měla zcela likvidační účinek. Ačkoliv žalovaný uznal, že ČIZP nesprávně posoudil hodnotu aktiv žalobkyně, jde k tíži žalobkyně, že k předloženým důkazům neuvedla žádné další doplňující informace. Takový postup žalovaného označuje žalobkyně za libovůli, která není objektivně přezkoumatelná.
47. Závěrem zbývá posoudit žalobkyninu námitku směřující proti výši uložené pokuty.
48. Nejzávažnějším přestupkem ve smyslu § 41 odst. 1 správního řádu, kterého se žalobkyně dopustila, je přestupek podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. Za tento přestupek lze uložit podle § 4 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb. uložit pokutu ve výši 5 000 000 Kč. Správní orgány přitom uložily žalobkyni pokutu ve výši poloviny této horní sazby, tj. 2 500 000 Kč. Městský soud v Praze přitom nepopírá, že výše uložené pokuty je relativně vysoká, nepovažuje ji však za nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s.
49. Prvostupňový orgán při ukládání pokuty zohlednil rozličná kritéria jako je závažnost a délka trvání protiprávního jednání, význam zákonem chráněného zájmu, způsob a okolnosti spáchání přestupku či povahu činnosti žalobkyně. Pokud jde o posouzení majetkových a finančních poměrů žalobkyně, lze připustit, že ČIZP neinterpretovala žalobkyni předloženou rozvalu zcela správně. Městský soud nerozporuje, že z celkové výše aktiv 81 mil. Kč připadá významná část ve výši 41 mil. Kč na vodovod a kanalizaci, a že další signifikantní položkou jsou nevyúčtované dotace ve výši 25 mil. Kč. Navzdory tomu však i po odečtení těchto položek zůstávají žalobkyni aktiva ve výši více než 30 mil. Kč. Žalobkyně přitom nemá povinnost uhradit pokutu jednorázově, nýbrž může požádat o posečkání či úhradu ve splátkách.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

50. Lze přitom souhlasit se závěrem žalovaného, že jde k tíži žalobkyně, že k předloženým důkazům neuvedla žádné další doplňující informace. Městský soud takové tvrzení nepovažuje za libovůli, která není objektivně přezkoumatelná. Jak ostatně konstatoval NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008–133, 2092/2010 Sb. NSS, *„Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (...).“* Žalobkyně přitom v odvolání ve vztahu k výši pokuty předložila stejné námitky jako v žalobě bez dalších bližších či doplňujících informací.
51. S ohledem na výše uvedené tak Městský soud v Praze neshledal důvody pro moderaci uložené pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobkyní nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
53. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

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

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

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Praha 17. duben 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.