



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Lesy České republiky, s. p.**, se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 A 146/2019-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 8. 2019, č. j. MZP/2019/510/1088, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 3. 4. 2019, č. j. ČIŽP/42/2019/1968, kterým Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát České Budějovice (dále též „ČIŽP“), shledala žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále též „zákon o inspekci“). Podle ČIŽP žalobce vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů a ohrozil životní prostředí v lesích. Při svém hospodaření na lesním pozemku parc. č. 749/1 v k. ú. Chabičovice totiž neprovedl v srpnu až září 2018 včas náležitou asanaci 469 stromů smrku napadených kůrovci (asi 421 m³ kůrovcového dříví) dle platného lesního hospodářského plánu. Tím umožnil dokončení vývoje nové generace kůrovců, opuštění napadených stromů dospělými brouky a jejich další rozšíření do okolních lesních porostů. Následně došlo a dojde k ohrožení dalších stromů kůrovci, jejich kácení a vzniku nových holin, prořezování lesních porostů, snížení jejich zakmenění, snížení jejich mechanické stability následkem jejich otevření působení bořivých větrů, a snížení jejich

odolnosti vůči škodlivým abiotickým činitelům (vítr, mokrá sněžná pokrývka, námraza, teplotní a srážkové extrémy). Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Předeslal, že nepřistoupil k provedení žalobcem navržených důkazů, neboť mezi účastníky nebylo sporu o vývojových stádiích kůrovce ani o tom, že kůrovcová kalamita byla v rozhodném období extrémně rychlá a rozsáhlá. Opatření obecné povahy z 3. 4. 2019 pak nemá vztah k rozhodnému období spáchání přestupku.

[3] K namítané absenci příčinné souvislosti mezi jednáním žalobce a následky kůrovcové kalamity městský soud konstatoval, že není podstatné, zda stromy byly napadeny kůrovcem v důsledku klimaticky nepříznivých podmínek či s jejich přispěním. Rozhodující je, zda žalobce na danou situaci včas reagoval a zpomalil šíření kůrovce. To, že k šíření kůrovce přispěly nesporně rovněž klimatické podmínky, nic nemění na jeho povinnosti provést co nejrychleji asanaci napadeného dříví, aby zamezil dalšímu šíření kůrovce. Správní orgány řádně odůvodnily, proč je nedostatečná asanace příčinou ohrožení životního prostředí lesa. Taktéž se podrobně vypořádaly s namítaným rozporem mezi skutečným množstvím napadených stromů a fotodokumentací. Městský soud shrnul příslušné závěry a přisvědčil žalovanému, že není reálně proveditelné fotograficky zaznamenat stav 469 řešených stromů. Dodal, že počet napadených stromů nebyl postaven na fotodokumentaci, ta měla podpůrný význam.

[4] Městský soud dále dospěl k závěru, že žalobcem uváděné důvody jej nemohly zcela zbavit odpovědnosti. Žalobce byl povinen provádět asanaci napadeného dříví včas a účinným způsobem bez ohledu na to, že klimatické podmínky jsou dílčím podstatným aspektem kůrovcové kalamity. Vzhledem k jejímu masivnímu rozvoji, o němž byl řádně informován, měl žalobce s náležitým časovým předstihem začít s přípravou a prováděním veškerých v úvahu připadajících obranných opatření. Označili-li revírníci řádně a včas napadené stromy, měl plynule navázat dalšími potřebnými opatřeními, aby bylo napadené dřevo co možná nejdříve ze zdravého lesního porostu odstraněno. Nemůže se vyvinutí poukazem na nemožnost sehnat dodavatele, který by disponoval dostatečným technickým zařízením a kvalifikovaným personálem, aby byl schopen provést vykácení stromů v náročném terénu ve sjednaných termínech. Žalobce byl povinen kontrolovat plnění příslušných smluv, případně konzultovat i jiné možnosti záchranných prací. Dohodnutý výkon těžební činnosti nebyl jediný možný způsob ochrany zdravého lesního porostu před kůrovcem, jak popsal žalovaný v rozhodnutí. Žalobce přitom netvrdil ani neprokazoval, že by jednal s dodavatelem o zajištění jiných způsobů asanace. Toliko akcentoval nemožnost zajistit lanovkový systém a kvalifikovaný personál. Pokud však nijak nerozporoval, že mu byl zvýšený výskyt kůrovcové hmoty v dané lokalitě znám již v roce 2015, pak se mohl na tento dlouhodobý problém adekvátně v časovém předstihu připravovat a zajistit dostatečné množství techniky a pracovníků. Jelikož tak neučinil, nemohl vyvinout dostatečné úsilí, které po něm bylo možné objektivně požadovat, aby se vyhnul odpovědnosti za přestupek. Městský soud dodal, že na věc nelze aplikovat opatření obecné povahy ze dne 3. 4. 2019, jelikož nedopadá na řešené území.

pokračování

[5] K namítané nepřiměřenosti uložené pokuty městský soud uvedl, že se správní orgány zabývaly relevantními okolnostmi jednání žalobce, které byly rozhodné pro uložení sankce a své úvahy podrobně odůvodnily. Pokutu ve výši 10 % horní hranice stanovené sazby pak neshledal excesivní či nepřiměřenou a ani vybočující z praxe ČIŽP. Úvahu žalobce, že úhrada pokuty by se do jeho finanční situace mohla likvidačním způsobem promítnout současně vlivem poklesu výkupní ceny za těžbu dříví a nákladů na novou pěstební činnost, označil za spekulativní.

III.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní úvodem poukazuje na nepřiměřenou délku soudního řízení, a na to, že městský soud rozhodl o žalobě bez jednání, tedy způsobem, který vylučuje hlubší seznámení se s problematikou daného případu. Dále namítá, že ČIŽP stanovila časové vymezení skutku, jež je mu kladen za vinu, na základě vlastní úvahy, a nikoliv na základě objektivního důkazu. Nijak nedoložila ani množství napadeného dříví, dříví opuštěného škůdci a stádium vývoje kůrovce v dotčených lesních porostech. Správní orgány vycházely pouze ze 7 fotografií pořízených ČIŽP a ze zadávacích listů a objednávek stěžovatele. Nelze však bez dalšího zaměňovat stěžovatelem odhadnuté množství dříví určené k těžbě a asanaci, s množstvím dříví, z něhož je dovozováno spáchání přestupku. Nebyl tak zjištěn stav věci bez důvodných pochybností. Jelikož kontrola probíhala na podzim 2018, kdy kůrovec ukončuje svou letovou aktivitu, a napadené stromy bylo možné zpracovat až do jara 2019, měl soud zohlednit opatření obecné povahy ze dne 3. 4. 2019, které konstatovalo rozsáhlou kůrovcovou kalamitu a vyňalo vlastníky lesa na celém území České republiky z povinnosti zpracovat kůrovcové souše.

[7] Dle stěžovatele byla také nesprávně posouzena možnost jeho liberace. Městský soud měl zohlednit, že prováděl kontrolní i obranná opatření proti napadení kůrovci a zvyšoval personální kapacity. Tyto skutečnosti jsou zřejmé ze spisu a stěžovatel je nemusel tvrdit. Městský soud dále neuvedl, jakými konkrétními obrannými opatřeními mohl stěžovatel reálně za dané situace účinným způsobem více bránit kůrovcové kalamitě. Nestačí poukázat na veškeré možné způsoby asanace. Stěžovateli totiž nemůže být přičítáno neučinění něčeho, co by nikdo nebyl schopen vykonat. Nikdo přitom nemohl předvídat bezprecedentní kalamitní stav, který nastal. Stěžovatel tak sice mohl po dodavateli formálně požadovat další druhy asanace, s ohledem na množství napadeného dříví však byla reálně proveditelná a vhodná pouze asanace odvozem. Disponibilní kapacity byly nicméně mnohonásobně přecerpaný, což nelze klást za vinu stěžovateli. V dané době a místě nebyl žádný subjekt, který by měl dostatek kapacit a potřebnou techniku, aby se do dané lokality dostal včas a napadené stromy alespoň pokácel. Úvaha o jiných způsobech asanace je tak bezpředmětná. Na zvýšený výskyt kůrovce se stěžovatel nemohl náležitě připravit, neboť žádný subjekt z lesnického odvětví nepředvídal kalamitu takových rozměrů. Dodnes nelze s relativní přesností odhadnout vývoj kůrovce v dané lokalitě v delším časovém rámci. Městský soud

tedy postavil otázku liberace na nemožném plnění. Stěžovatel se na základě svých zkušeností připravil na zpracování zvýšeného množství kůrovcového dříví, oproti roku 2015 však činil jeho nárůst šestinásobek. V této extrémní situaci, s níž se neúspěšně potýkaly i jiné státy, nebylo v lidských silách rozvoji kůrovce zabránit. To plyne z důkazů, které městský soud neprovedl. Vyhledával-li stěžovatel aktivně po celou dobu kůrovcem napadené stromy, které zadával smluvnímu partnerovi ke zpracování, činil veškerá reálně dostupná opatření, kterými by šíření kůrovce zastavil či alespoň zpomalil. K tomu stěžovatel odkazuje rovněž na výroční zprávu ČIŽP za rok 2019, z níž lze podle něj dovodit, že zpracování kůrovci napadeného dříví v souladu s právními předpisy bylo v roce 2019 objektivně velmi obtížné a jednalo se o přetrvávající stav. Příčinou tohoto stavu jsou dle zprávy klimatické podmínky a nečinnost drobných vlastníků lesa. Nelze přitom přesně zjistit osobu odpovědnou za rozsáhlý rozpad smrkových porostů. Je proto silně nespravedlivé, aby byla stěžovateli udělena pokuta za včas nezpracované a neasanované kůrovcové dříví v nedoloženém množství 421 m³ za situace, kdy v roce 2018 zpracoval celkem 6 042 986,81 m³ na celém území, zhruba desetinu přitom v jižních Čechách.

[8] K nepřiměřenosti pokuty stěžovatel namítá, že mu jako přitěžující okolnost byla přičtena pokuta ve výši 3 500 000 Kč udělená v jiném správním řízení, tedy ve výši 70 % horní hranice sazby za daný přestupek, a to za nezpracování kůrovcového dříví v počtu 369 ks stromů nalezených v roce 2017 na území 6 lesních správ a 3 krajských ředitelství. Tato pokuta byla podle něj zcela zjevně nepřiměřená. Obě pokuty svědčí o tom, že byl za malé provinění potrestán exemplárním trestem s odkazem na to, že je profesionál. S jinými vlastníky, u nichž bylo nalezeno podobné množství nezpracovaného kůrovcového dříví, správní orgán ani nezahajoval řízení. To je dle stěžovatele za situace nastalého kalamitního stavu diskriminační. Pokuty tak nerespektují princip právní jistoty a legitimního očekávání. Z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že opatření obecné povahy z 3. 4. 2019 bylo vydáno až po spáchání předmětného přestupku, a katastrální území, v němž se řešené lesní porosty nacházejí, nebylo v době jeho vydání zařazeno do tzv. červené kalamitní zóny. Dále upozornil na to, že časové vymezení skutku dosud nikdo nespornoval. V otázce liberace žalovaný zdůraznil, že bylo úkolem stěžovatele neponechávat vše na jeho smluvnímu partnerovi, ale pokusit se napomoci řešení situace. Řádné označování a zadávání kůrovcového dřeva ke zpracování však nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, pouze za polehčující okolnost. K poukazům na drobné vlastníky lesa žalovaný dodal, že stěžovatel zajišťuje ze zákona výkon funkce odborného lesního hospodáře. Má tak vysokou míru zodpovědnosti za řádné plnění povinností směřujících k zamezení nebo alespoň zpomalení šíření kůrovce v jím spravovaných lesích. Také má zcela odlišné podmínky pro své hospodaření. Žalovaný uzavřel, že uložená pokuta byla přiměřená, správní úvahy vychází ze zjištění obsažených ve spise, a jsou souladné se závěry judikatury. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami stěžovatele podřaditelnými pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel jednak namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v nedostatku důvodů rozhodnutí v otázce zproštění odpovědnosti za přestupek, a dále vadu řízení spočívající v neprovedení navržených důkazů, které popisují kůrovcovou kalamitu a rozpoznání jednotlivých stádií kůrovce (např. články *Symptomy napadení stromů kůrovci ve smrkových porostech*, *Také na Slovensku řádí kůrovec*, *Hlavní problémy v ochraně lesa v Česku v roce 2018 a prognóza na rok 2019*, či leták *Kůrovcové desatero* a další).

[13] K neprovedeným důkazům lze odkázat na ustálenou judikaturu, podle níž konečná volba toho, jaké důkazy a zda vůbec budou v soudním řízení provedeny, závisí na rozhodnutí soudu, s ohledem na dostatečnost zjištění skutkového stavu v rámci řízení před správním orgánem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005-104; ze dne 28. 4. 2005; č. j. 5 Afs 147/2004-89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS; či ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006-90). Městský soud tedy mohl na základě své úvahy rozhodnout o neprovedení navrhovaných důkazů, byl však v takové situaci povinen svůj postup důkladně odůvodnit. V opačném případě by porušil čl. 36 Listiny základních práv a svobod. (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. III. ÚS 61/94, sp. zn. III. ÚS 150/93; sp. zn. IV. ÚS 185/96; sp. zn. II. ÚS 213/2000; sp. zn. I. ÚS 549/2000; sp. zn. IV. ÚS 219/03; či sp. zn. II. ÚS 152/15). Uvedené povinnosti nicméně městský soud v posuzované věci dostal. Důkazními návrhy stěžovatele se zabýval a řádně odůvodnil, proč jim nevyhověl. Poukázal na to, že stěžovatel usiloval o provedení důkazních prostředků ke skutečnostem, které mezi účastníky nebyly sporné (vývojová stadia kůrovce, extrémní rychlost a rozsah kůrovcové kalamity, která se vymykala předchozím zkušenostem, vliv klimatických podmínek na prudkosti jejího šíření). Dodal, že kalamita byla pochopitelně řešena různě na různých místech a není možné bez dalšího přenášet závěry z různých specifických míst na místa jiná, respektive na posuzovanou věc. Takovému odůvodnění nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Ostatně stěžovatel ani neuvádí, v čem konkrétně měl městský soud pochybit. Nijak nezpochybňuje důvody, pro které městský soud navržené důkazy neprovedl. Pouze konstatuje, že tímto krokem zatížil řízení vadou, neboť z provedených důkazů mělo plynout, že kůrovce nelze úplně vymýtit a že v roce 2018 nebylo v lidských silách rozvoji kůrovce zabránit. Městský soud však v napadeném rozsudku netvrdil nic opačného. Vycházel naopak jasně z toho, že kůrovcová kalamita se v roce 2018 díky klimatickým podmínkám rozvíjela masivně a že nebylo možné kůrovce bezezbytku vymýtit, nýbrž toliko zpomalit a omezit jeho šíření (body 40, 41, 52, 59 rozsudku).

[14] K výtce stěžovatele, že o žalobě bylo rozhodnuto bez jednání, a neexistovala tak možnost pro hlubší seznámení se s problematikou daného případu, je nutné uvést, že stěžovatel i žalovaný s takovým postupem souhlasili. Městský soud oba řádně upozornil na možnost projednání věci bez jednání (výzvami ze dne 23. 10. 2019 a ze dne 8. 11. 2019)

a poučil je, že s tímto postupem mohou vyjádřit nesouhlas. To však ani jeden z nich neučinil. Jak přitom správně uvedl městský soud, návrh účastníka řízení na provedení důkazů nelze považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48). Ani v tomto ohledu se tak městský soud nedopustil vady řízení.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů v otázce liberace. Ani v této souvislosti ostatně stěžovatel neuvedl, co konkrétně v rozsudku městského soudu postrádá (např. s jakou námitkou se nevypořádal). Naopak s jeho odůvodněním obsáhle polemizuje. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být konkrétní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35 atp.). Takovou vadou napadený rozsudek netrpí. Městský soud se k podmínkám liberace vyjádřil vyčerpávajícím způsobem v bodech 55 až 61 napadeného rozsudku. V nich zcela srozumitelně vysvětlil, že bylo na stěžovateli, aby prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno vyžadovat. Podle městského soudu však takové skutečnosti ani řádně netvrdil, a naopak své tvrzení vyvrátil poukazem na to, že jeho dodavatel neprovedl včas a řádně těžební práce ve vztahu ke stromům, které byly včas vyhledané, označené a zadané ke zpracování. Ke zproštění odpovědnosti bylo nicméně nutné, aby stěžovatel po zjištění napadení stromů kůrovcem sám provedl bezodkladná opatření k zabránění dokončení vývoje kůrovce a jeho rozšíření do okolí, kontroloval plnění zadaných prací a případně řešil alternativní postupy. Uvedené odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za celistvé a logické. Zjevně pak nedošlo k pouhému převzetí závěrů žalovaného, jak uvádí stěžovatel. Městský soud své úvahy řádně odůvodnil a pouze pro stručnost v některých částech odkázal na rozhodnutí žalovaného. Takový postup je však plně v souladu s judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130).

[16] Lze uzavřít, že rozsudek městského soudu netrpí žádnou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení jádra sporu, tedy zda stěžovatel spáchal přestupek tím, že vytvořil podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci.

[17] Dle uvedeného ustanovení platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a nebiotických činitelů*. Jedná se o ohrožovací přestupek, který lze spáchat i opomenutím (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007-141).

[18] Uvedená skutková podstata *nepřímo* stanoví pravidlo chování, podle něhož nikdo nesmí konáním nebo opomenutím ohrozit či poškodit životní prostředí v lesích tím, že vytvoří podmínky pro působení škůdců nebo jiných nežádoucích činitelů. U vlastníka lesa je navíc nutné přihlídnout k povinnostem, které mu ohledně péče a ochrany lesa ukládá zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon) (dále též „lesní zákon“) (srov. rozsudek ze dne 8. 6. 2011, č. j. 3 As 11/2011-69).

pokračování

[19] Podle § 32 odst. 1 lesního zákona musí vlastník lesa provádět preventivní opatření proti škodlivým činitelům na les, jako lýkožroutu smrkovému coby škodlivému organismu [srov. § 2 písm. f) lesního zákona]. Citované ustanovení pak příkladem uvádí, co se preventivními opatřeními rozumí. Vlastník lesa musí zejména sledovat a zaznamenávat škodlivé činitele a preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a b) lesního zákona]. Pokud nastane mimořádná událost a vzniknou nepředvídané škody v lese, musí je bezodkladně odstranit a zmírnit jejich následky (§ 32 odst. 3 lesního zákona).

[20] Ke smyslu citovaných ustanovení se vyjádřil Nejvyšší správní soud v aktuálním rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č. j. 10 As 168/2023-52, který byl vydán v obdobné právní věci stěžovatele. Zde kasační soud zdůraznil, že *„ochrana lesa je jednou z nejdůležitějších povinností vlastníka lesa. Zákonodárce jejím zavedením sleduje několik legitimních zájmů, jednak zájem na zachování lesů, jednak zájem na ochraně životního prostředí v lesích. Právní úprava povinnosti chránit les je ovšem obsažena ve více právních předpisech. Povinnosti směřující k zachování lesů upravuje lesní zákon, zatímco povinnosti k ochraně životního prostředí, resp. ekosystému v lesích obsahuje zákon o inspekci. Ačkoli zmíněné zákony sledují odlišný zájem, výklad některých ustanovení jednoho zákona se neobejde bez druhého.“*

[21] Stěžovatel správním orgánům vytýká, že nezjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nedoložily totiž skutečné množství stromů napadených kůrovci a dříví, které již kůrovci opustily ani stádium jejich vývoje v dotčených lesních porostech. Podle stěžovatele bez těchto zjištění nemohly uzavřít, zda spáchal přestupek, či nikoli.

[22] Z citovaného § 4 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci plyne, že znakem skutkové podstaty předmětného přestupku je *vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických a nebiotických činitelů*. Jak vyložil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 As 168/2023-52, ve vztahu k naplnění skutkové podstaty musely správní orgány zjistit, zda stěžovatel plnil preventivní povinnosti a přijmul bezodkladná opatření tak, aby zabránil dalšímu šíření kůrovce. Jelikož určení přesného množství stromů napadených kůrovcem není znakem skutkové podstaty přestupku, lze učinit závěry o naplnění skutkové podstaty na základě dostatečně reprezentativního vzorku.

[23] V projednávaném případě vycházely správní orgány při zjišťování skutkového stavu zejména z výsledků dvou kontrol, které ČIŽP provedla ve dnech dne 22. 10. 2018 a 8. 11. 2018 za účasti zástupců stěžovatele. Podle protokolu o kontrole ze dne 22. 10. 2018 byla tato zaměřena na výskyt, zpracování a asanaci dřevní hmoty napadené kůrovci na lesním pozemku parc. č. 749/1 v k. ú. Chabíčovice. ČIŽP provedla dne 4. 10. 2018 venkovní prohlídku, přičemž hodnotila stav stromů napadených kůrovcem a listiny předložené stěžovatelem týkající se zjištění (označení) a zadání ke zpracování stromů napadených kůrovci smluvnímu partnerovi stěžovatele. Na základě těchto skutečností učinila zjištění, že dřevní hmota napadená kůrovcem není vždy včas zpracována a asanována, a byla již buďto zcela opuštěna kalamitními škůdci (383 stromů, nejméně 308 m³), nebo byla již opuštěna z cca 50 % (88 stromů, nejméně 118 m³). U jednotlivých lesních porostů poměrně podrobně popsala stav napadených stromů (např. reznoucí jehličí, opadaná kůra, požitky kůrovců s výletovými otvory v kůře apod). Podle dodatku k protokolu o kontrole ze dne 8. 11. 2018 byly stejné lesní pozemky s ohledem na námitky stěžovatele stran popisu

zjištěných skutečností, stavu kůrovcové hmoty a jejího množství předmětem došetření. Po proběhlém venkovním šetření dospěla ČIŽP k tomu, že závěr kontroly zůstává nezměněný. Toliko nepatrně upravila počet stromů. Součástí protokolů pak bylo i několik fotografií, které zachycují jednotlivé části lesa a podpůrně potvrzují závěry zanesené v protokolu. ČIŽP zcela zjevně neměla ambici dokládat předmětnými fotografiemi dokumentaci stavu veškerých stromů, které byly kůrovcem napadeny – to sama ostatně připouští. K tomu sloužily právě závěry uvedené v protokolech. Přítomní zástupci stěžovatele přitom nevznesli žádné námitky vůči vymezenému počtu stromů/objemu dřevin a jejich zaznamenanému stavu ani při jednom šetření.

[24] Z obsahu obou protokolů vyplývá, že se správní orgány zcela správně zaměřily na zjištění skutečností rozhodných z hlediska naplnění skutkové podstaty, tedy zda a jak účinně stěžovatel vyhledával, těžil a sanoval stromy napadené kůrovcem. I pokud by snad stěžovatel dokázal účinně zpochybnit, že přesný počet stromů, respektive přesný objem napadených dřevin, byl v určité míře odlišný, nemělo by to vliv na to, zda naplnil skutkovou podstatu předmětného přestupku. Postačuje totiž rozumně akceptovatelný reprezentativní vzorek dokládající její naplnění.

[25] Důvodná pak není ani druhá část vznesené námitky, tj. že správní orgány nezkoumaly, v jakém stádiu vývoje byl kůrovec v dotčených lesních porostech. Jak vyplývá z popisu skutkového stavu zachyceného v protokolech o kontrole, správní orgány se touto otázkou zabývaly. Konstatovaly, že u většiny stromů napadených v letním období 2018, které byly zjištěny a zadány ke zpracování, již došlo k úplnému opuštění tímto kalamitním škůdcem, u zbytku došlo k opuštění z cca 50 %. Z toho logicky dovodily, že předmětná dřevní hmota nebyla včas zpracována a asanována, čímž došlo k dalšímu rozšíření dospělých jedinců kůrovce z těchto dřevin do okolí lesa a napadení zdravých stromů a nekontrolovanému ničení životního prostředí v lese (viz str. 7 rozhodnutí žalovaného).

[26] Námitku, v níž stěžovatel upozorňuje na nedostatečné časové vymezení skutku, uplatnil stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti. Nic přitom nebránilo tomu, aby zpochybnil příslušné úvahy správních orgánů již v žalobě. Tato námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, či např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 68/2015-32, a ze dne 21. 8. 2020, č. j. 4 Azs 162/2019-47).

[27] Lze tak uzavřít, že spisový materiál obsahuje dostatečný podklad pro závěr správních orgánů, že stěžovatel včas nevykácel stromy, které sám v letních měsících označil za napadené, ani včas nepodnikl ozdravné kroky (tzv. asanaci) jejich dřevní hmoty, a to v situaci, kdy se šířila kůrovcová kalamita. Vyčkáváním na zpracování kůrovcové hmoty a provedení asanace ze strany jeho dodavatele vznikla prodleva, která umožnila většině brouků ukončit svůj vývoj a napadenou dřevní hmotu opustit. Dospělí brouci se pak následně rozšířili do okolních lesních porostů, čímž došlo k ohrožení dalších stromů kůrovci, tedy i ohrožení životního prostředí v lese (str. 7 rozhodnutí žalovaného). Stěžovatel tak svou nečinností a nedůsledným plněním zákonných povinností vytvořil podmínky pro další šíření kůrovce, o čemž svědčí rovněž nezpochybněné zjištění inspekce při venkovní

pokračování

kontrole dne 8. 11. 2018, kdy bylo nalezeno další kůrovcové dříví o objemu nejméně 165 m³ (závěr výsledku došetřené věci na str. 3 dodatku k protokolu ze dne 8. 11. 2018).

[28] Stěžovatel dále namítá, že i pokud by spáchal projednávaný přestupek, byly v jeho případě dány tzv. liberační důvody ke zproštění odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“).

[29] Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona *právníká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*. Již z textu citovaného ustanovení tedy jasně plyne, že na rozdíl od prokazování viny za spáchání přestupku důvody liberace prokazuje obviněný; správní orgán pak posuzuje jejich důvodnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2022, č. j. 5 As 243/2021-39).

[30] Přenesení důkazního břemene je pak pro posuzovanou věc zásadní. Ve správním řízení stěžovatel nejprve uváděl, že učinil vše, co po něm bylo možno požadovat, neboť dříví napadené kalamitními škůdci vyhledal, vyznačil a zadal ke zpracování dodavateli (srov. např. vyjádření k podkladům rozhodnutí). ČIŽP však ve svém rozhodnutí na str. 10 popsala celou řadu způsobů, které bývaly mohly přispět k včasné a účinné asanaci předmětných dřevin. Jednalo se například o asanaci mechanickou (použití ručního škrabáku, odkornovacího adaptéru na motorovou pilu), strojní (nesený nebo tažený odkornovací stroj, odkornovací hlavice na harvestoru či odkornění při manipulaci na skladu), chemickou (postřik s použitím insekticidu a použití insekticidních sítí) či fungace skládek pod plachtami pomocí přípravku EDN. Dále konstatovala, že za situace, kdy dodavatel nezvládal realizovat zpracování a asanaci kůrovcového dříví a neprobíhaly aukce, připadala v úvahu výpomoc zpracovatelskými kapacitami lesních závodů stěžovatele či realizace výroby dřevní hmoty na sklad. Za dané situace bylo na stěžovateli, aby prokázal, že realizaci uvedených úkonů po něm nebylo možno spravedlivě požadovat. To však stěžovatel neučinil. Sice namítal, že žádní dodavatelé neměli personální a technické kapacity pro zpracování kůrovcového dříví, tuto skutečnost však nijak nedoložil (respektive nedoložil ani snahu mimo již sjednaného dodavatele zajistit další zdroje, či alespoň to, že po něm požadoval uvedené druhy asanace, respektive že by požadování uvedených úkonů bylo bezpředmětné).

[31] Stěžovatelem realizované udělení smluvní pokuty jeho dodavateli za nedodržení termínu včasné asanace dřeva nelze hodnotit jako dostatečné opatření. Jak správně uváděly již správní orgány, nedodržení soukromoprávního ujednání zásadně nemá vliv na přestupkovou odpovědnost dle veřejného práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 155/2016-224 či ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 104/2022-50). Stěžovatel rovněž nevyvrátil, že by jednotlivé navrhované způsoby asanace nebyly možné, realizovatelné, účinné apod. Naopak v kasační stížnosti nesprávně obrací důkazní břemeno v této otázce na správní orgány, když tvrdí, že ony měly prokázat, zda byly uvedené způsoby asanace prakticky použitelné. Byl to ovšem stěžovatel, který měl prokázat, že tomu tak nebylo. V obecné rovině pak lze pochopitelně souhlasit s tím, že stěžovateli nemůže být přičítáno k tíži neučinění něčeho, co by nebyl schopen v daném místě a čase učinit nikdo. Stěžovatel měl ovšem prokázat, že právě taková situace nastala v projednávaném případě.

[32] Stěžovatele nemůže zbavit odpovědnosti ani opatření obecné povahy ze dne 3. 4. 2019, č. j. 18918/2019-MZE-16212, kterým byly upraveny odchylky od zákonných povinností vlastníků lesa, zejména byla omezena jejich povinnost zpracovat přednostně těžbu nahodilou v případě kůrovcových souší. Předmětné opatření obecné povahy totiž bylo jednak vydáno až po spáchání přestupku, a zároveň se další omezení povinností dle bodu 2 nevztahovalo na k. ú. Chabčovice, v němž se řešené lesní porosty nacházejí. V bodě 1 opatření je přitom výslovně uvedeno, že povinnost vlastníka lesa aktivně vyhledávat kůrovcové stromy, provádět jejich včasnou těžbu a účinnou asanaci zůstává zachována (tataž povinnost ostatně zůstala zachována i podle bodu 2.1. v případě lesů zařazených do přílohy č. 1).

[33] K obsáhlé polemice stěžovatele stran nastalého kalamitního stavu Nejvyšší správní soud ve shodě se svým předchozím rozsudkem ve věci stěžovatele č. j. 10 As 168/2023-52 připomíná, že v právu životního prostředí platí zásada předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Městský soud přitom správně poznamenal, že stěžovatel si musel být vědom zhoršující se kůrovcové situace na předmětném území (indicie v tomto směru měl dle spisového materiálu již minimálně od roku 2015). Zároveň znal terén příslušných lesních porostů. Nemůže se tak účinně bránit tvrzením, že většina zasažených dřevin byla v nepřístupném terénu, kde bylo nezbytné využít lanovkový systém, který nebyl v předmětné době k dispozici (alespoň u jeho dodavatele). Nejvyšší správní soud sice chápe kritiku stěžovatele, že je mnohdy obtížné předvídat budoucí události a odpovídajícím způsobem se na ně připravit. Zásada předběžné opatrnosti při správě lesů však ukládá každému povinnost jednat tak, aby zamezil jakékoliv škodě na životním prostředí, a to i v případě, kdy není předem jisté, zda škoda vznikne. Vždy je nutné vycházet z nejhoršího možného scénáře a na něj se připravit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 As 94/2008-53). Není přitom sporu o tom, že na vznik kůrovcové kalamity měly významný vliv klimatické podmínky. To však bez dalšího neodůvodňuje liberaci stěžovatele, jelikož se nejednalo o jedinou příčinu vzniklého stavu. Přispěl k němu právě i stěžovatel svou nečinností. Klimatické podmínky pak byly zohledněny jako polehčující okolnost při ukládání trestu.

[34] Považovaly-li správní orgány za polehčující okolnosti provádění kontrolních i obranných opatření v dané lokalitě a zvyšování personálních kapacit, neznamená to bez dalšího, že by v těchto okolnostech měly být rovněž spatřovány důvody k liberaci stěžovatele. Při posuzování polehčujících okolností a důvodů pro zproštění odpovědnosti za přestupek je dán zcela jiný standard. Jak již bylo uvedeno, pro liberaci musí stěžovatel *prokázat*, že vynaložil *veškeré* úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby bylo přestupku zabráněno. Naproti tomu jako polehčující okolnost bude v obdobném případě zpravidla bráno vynaložení *nějakého* úsilí k tomu, aby bylo přestupku zabráněno, jeho negativní následky minimalizovány apod. Jako právě například stěžovatelem uváděné zvyšování personálních kapacit či provádění kontrolních a obranných opatření. Teprve za situace, pokud by tato činnost dospěla ke standardu vynaložení *veškerého* úsilí, pak by se obrazně řečeno jednalo o tak výraznou polehčující okolnost, že by již nebylo spravedlivé, aby byl pachatel za spáchání přestupku odpovědný. To však uvedeným jednáním v projednávané věci nenastalo. Nutno zopakovat, že stěžovatel by musel vynaložení *veškerého* úsilí prokázat.

pokračování

[35] Z uvedených důvodů lze uzavřít, že stěžovatel neprokázal, že by vynaložil veškeré úsilí, které od něj bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil. Jeho námitky jsou tudíž nedůvodné.

[36] Stěžovatel konečně namítá, že pokuta, která mu byla uložena, je nepřiměřená. Jako přítěžující okolnost mu totiž byla přičtena skutečnost, že v předcházejícím správním řízení dostal pokutu 3 500 000 Kč, která je zcela nepřiměřená. Zároveň mu bylo nesprávně přičítáno k tíži, že je profesionál v oboru, což vedlo k nepřiměřenému a nedůvodnému stanovení výše pokuty, která navíc nerespektuje princip právní jistoty a legitimního očekávání a je diskriminační. Stěžovatel tak dle svého názoru dostal exemplární trest.

[37] K první z uvedených výtek musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že předmětem tohoto řízení není pokuta ve výši 3 500 000 Kč, kterou obdržel v jiném správním řízení. V nynějším řízení ČIŽP zohlednila uložení pokuty v předchozím správním řízení „pouze“ jako přítěžující okolnost. Přiměřenost dané pokuty se však zabýval Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku č. j. 10 As 168/2023-52. V něm její nepřiměřenost neshledal. Nejvyšší správní soud v projednávaném řízení jednak nemá důvod uvedený závěr revidovat, a hlavně tak ani nemůže učinit. Musí však zdůraznit, že jako přítěžující okolnost je v tomto kontextu stěžejní zejména opakované protiprávní jednání stejného charakteru, nikoliv výše pokuty, která byla za toto jednání uložena. Uvedená námitka je tak nedůvodná.

[38] Nejvyšší správní soud pak nevidí nic zapovězeného na tom, aby byly na stěžovatele jako profesionála kladeny vyšší nároky. Stěžovatel je státním podnikem, který se zaměřuje na lesní hospodářství. Lze tedy očekávat, že má odborné, organizační a technické předpoklady, aby řádně a včas plnil zákonné povinnosti v oblasti ochrany lesů. Jedná se o okolnost, kterou správní orgány správně vzaly v potaz při stanovení výše pokuty – viz § 37 písm. g) přestupkového zákona (shodně rozsudek č. j. 10 As 168/2023-52). Nelze tak přisvědčit ani povzdechům stěžovatele, že ostatní majitelé lesa nejsou za obdobné jednání činěni odpovědnými. Jak uvádí i sám stěžovatel, tito majitelé se nachází ve zcela jiné situaci.

[39] Stěžovateli není ku prospěchu ani výroční zpráva z roku 2019, kterou cituje v části VII. kasační stížnosti. Ta obecně popisuje neuspokojivý stav, který v té době existoval. Z toho ovšem nelze usuzovat, že by snad správní orgány měly nečinně přihlížet porušování zákonných povinností. To, že se jim nedaří postihovat jiné vlastníky lesů, nemůže mít na potrestání stěžovatele žádný vliv.

[40] Stěžovatel nemůže být úspěšný ani s námitkou, že soudní řízení trvalo příliš dlouho (stěžovatel podal proti rozhodnutí inspekce žalobu dne 11. 10. 2019, městský soud o ní rozhodl až 2. 5. 2023, tedy zhruba tři a půl roku po zahájení řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Samotné průtahy v řízení před soudem totiž nemohou být důvodem pro zrušení rozsudku (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04).

[41] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. srpna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu