



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce **O. B.**, právně zast. JUDr. Rostislavem Sochořem, advokátem AK Ústí nad Labem, Klíšská 18, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2005, č. j. 2 Ca 13/2004 – 38,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2005, č. j. 2 Ca 13/2004 – 38 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále též stěžovatel) se kasační stížností domáhá zrušení výše označeného rozsudku, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2004, č. j. 530/927/04-So/CV ve věci zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Správy národního parku České Švýcarsko ze dne 11. 5. 2004, č. j. 1363/04/KoK; tímto byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, tím, že dne 2. 1. 2004 porušil zákaz dle ust. § 16 odst. 1 písm. d) zák. č. 114/1992 Sb. a vjel na území Národního parku České Švýcarsko motorovým vozidlem (čtyřkolový motocykl s reg. značkou 1U7488) mimo silnice a místní komunikace. Za spáchání tohoto přestupku byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.); namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, konkrétně nesplnění podmínky pro užití volné úvahy při správním trestání a dále, že soud při rozhodování ve věci vycházel z nesprávné skutkové podstaty odporující provedeným důkazům. Soud rovněž zcela ignoroval nepřezkoumatelnost

rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel předně vyjadřuje výhrady k hodnocení důkazů a vyvození skutkových závěrů z nich a dále odkazuje i na výhrady uvedené v žalobě. Stěžovatel namítá, že z důkazů, které shromáždil správní orgán a které převzal i soud, nelze jednoznačně a nepochybně dovodit, že by se stěžovatel dopustil jednání, za něž byl uznán vinným a za které byl postižen pokutou. Dle jeho názoru správní orgán a následně soud zcela účelově ignorovaly rozpory mezi jednotlivými důkazy a důkazy hodnotily při ignorování zásady presumpce neviny. Příkladem uvádí, že z úředního záznamu Policie ČR vyplývá, že stopy čtyřkolových motocyklů přivedly z národního parku policii k domu č. 39 v obci V. L., z čehož lze usuzovat, že pachatelé narušení území národního parku museli do domu vjet. Tentýž úřední záznam však hovoří také o tom, že po jisté době čekání policie se dva čtyřkolové motocykly, z nichž jeden byl řízen stěžovatelem, objevily a přijíždějí k domu č. 39, což svědčí o dvou protichůdných tvrzeních, které však soud prvního stupně přejímá, aniž by z rozporu vyvodil logické závěry, popř. se pokusil o odstranění či vyjasnění rozporů. Správní orgán i soud přijaly bez jakýchkoli výhrad tvrzení svědka M., že ačkoliv tento svědek údajně znal registrační značku jednoho z vozidel, nepovažoval za praktické tento údaj sdělit včas policii a raději společně s policisty „stopoval“ vozidla v terénu popř. absurdně i na asfaltových komunikacích v obci V. L. a jejím okolí. Stěžovatel namítá, že na několika kilometrech asfaltových komunikací mezi hranicí parku a domem č. 39 žádné vozidlo stopy nechat nemůže. Existenci stop vylučuje stěžovatel i na šterkových cestách v parku, ačkoliv soud tento závěr nekriticky v napadeném rozsudku přijímá. Soud, dle názoru stěžovatele, dovozuje bez jakékoliv znalosti místních poměrů dobu, po kterou svědek M. sestupoval do lokality Dolského mlýna, popř. se dopravoval před hotel H. Dále stěžovatel uvádí, že správní orgán i soud ignorovaly, že svědkem J. M. uváděná registrační značka čtyřkolového motocyklu 1U5686 mu nepatří a nenáleží vozidlu užívaném stěžovatelem. Stěžovatel je názoru, že s uvedenou reg. značkou se svědek M. seznámil až v době, kdy jemu a policistům bylo umožněno prohlédnout si zaparkované čtyřkolky u domu č. 39. Na základě takto rozporných nepřímých důkazů dospěl pak správní orgán k jednoznačnému závěru o vině stěžovatele a stejný závěr dovodil i soud, který se rozpory odmítl zabývat. Stěžovatel se pozastavuje nad argumentací soudu stran nevěrohodnosti navrženého svědka P. N., kdy osoba, jež se u soudu domáhá přezkumu správního rozhodnutí je a priori považována za nevěrohodnou. Správní orgán i soud tak nerespektovaly zásadu presumpce neviny ovládající i rozhodování o správních deliktech a tendenčním hodnocením důkazů vyvodily skutkové závěry svědčící o vině stěžovatele. Taktéž je stěžovatelem spatřováno pochybení správního orgánu i soudu v hodnocení využití práva neúčastnit se osobně projednání věci ve správním řízení, a to jako přitěžující okolnost, jde-li o výši uložené sankce. Správní rozhodnutí a rozsudek soudu jsou, jde-li o hodnocení přiměřenosti pokuty, nepřezkoumatelné; argumentace soudu odporuje platné zásadě přiměřenosti trestání a soud se dle stěžovatele nezabýval ani návrhem obsaženým v žalobě na snížení uložené pokuty. Správní rozhodnutí žalovaného ani správní rozhodnutí prvního stupně pak neobsahují dostatek důvodů pro uložení jakékoliv sankce, zjištění skutkového stavu vyžaduje rozsáhlejší doplnění, neboť správní orgány dovozují v odůvodnění svých rozhodnutí závěry, které v provedených důkazech nemají oporu a při správním řízení byly porušeny základní zásady správního řízení (např. § 3 odst. 1, 3, 4 správního řádu). Závěrem stěžovatel konstatuje, že soud I. stupně se nezabýval návrhem obsaženým v žalobě na snížení uložené pokuty a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek byl v plném rozsahu zrušen a věc vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů kasační stížnosti uplatněných dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

S ohledem na shora uplatněnou argumentaci stěžovatele je zřejmé, že rozhodnou je v posuzované věci otázka, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav a zda určení stěžovatele jako osoby, která se dopustila předmětného přestupku, odpovídá provedeným skutkovým zjištěním (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Dle cit. ustanovení pokud materiál ve spisu obsažený vede k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán, je skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, se spisy v rozporu. Skutková podstata pak nemá oporu ve spisech, chybí-li v nich podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Nejvyšší správní soud na základě zjištění obsažených v příslušném soudním a správním spise seznal, že tato opora skutkové podstaty absentuje.

Ze správního spisu vyplynulo, že rozhodnutím Správy Národního parku České Švýcarsko ze dne 11. 5. 2004 byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění platném do 28. 4. 2004, kterého se měl dopustit porušením ust. § 16 odst. 1 písm. d) citovaného zákona tím, že dne 2. 1. 2004 vjel na území Národního parku České Švýcarsko motorovým vozidlem (čtyřkolový motocykl s registrační značkou 1U5686) mimo silnice a místní komunikace. Zjištěné místo a čas spáchání přestupku bylo uvedeno okolo 13.10 hod. u D. M. (k. ú. V. L.) a dále okolo 15 hod. lesní cesta S. r. (k. ú. V. L.). Za spáchání přestupku byla stěžovateli podle ust. § 87 odst. 3 citovaného zákona uložena pokuta ve výši 10 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí prvoinstanční orgán uvádí, že ve správním řízení vycházel z obdrženého úředního záznamu od Policie ČR - referát CPP H. ze dne 2. 1. 2004 a dále z výpovědí svědků - pracovníků národního parku J. M. a Mgr. Z. V. provedených dne 5. 1. 2004. Odvolání podané proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 8. 2004 zamítl a rozhodnutí správního orgánu potvrdil v celém rozsahu s odůvodněním, že skutková podstata přestupku dle ust. § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byla v průběhu správního řízení prokázána, a to výpověďmi svědků a úředním záznamem Policie ČR a při ukládání pokuty bylo přihlédnuto k závažnosti přestupku, k rozsahu újmy způsobené zájmům chráněným zákonem a stanovena výše pokuty v zákonem stanoveném rozpětí. Rozhodnutí žalovaného bylo poté napadeno žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem č. j. 2 Ca 13/2004 - 38 zamítl s odůvodněním, že ačkoliv svědecké výpovědi J. M. a Mgr. V. a úřední záznam Policie ČR ze dne 2. 1. 2004 jsou pouze nepřímými důkazy o jednání stěžovatele, jsou tyto důkazy dostatečné k tomu, aby spáchání přestupku bylo prokázáno. Soud dále konstatoval, že ani výše pokuty není nepřiměřená, neboť se jedná o závažnější přestupek, kterým dochází k poškozování životního prostředí na území NP. Závěrem soud v napadeném rozsudku uvádí, že z jeho strany nebylo zjištěno pochybení v řízení před správními orgány, ztotožňuje se s jejich zjištěními v rámci správního řízení tj., že k objasnění jednání žalobce - stěžovatele postačuje úřední záznam policie a protokoly o svědeckých výpovědích a rovněž soud neshledal důvody dle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., tedy nepřiměřenost výše trestu, a proto uloženou pokutu nesnížil, neboť její výše je spíše při dolní hranici rozpětí.

Nejvyšší správní soud vycházel především ze zásad, na nichž je postaveno správní řízení, a zvláště pak oblast správního trestání. Zásadou, ve smyslu které je pak třeba interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů, jimiž je řízení ovládáno, je zásada materiální pravdy. Jejím konkrétním výrazem je povinnost správního orgánu zjistit

v rámci každé fáze správního řízení přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, jak vyplývá z § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (účinného v době řízení). Správní orgán přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení. Samo rozhodnutí pak musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 zákona č. 71/1967 Sb.).

Přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, a to především, určení osoby - pachatele, zda jeho jednání bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, zda je naplněna otázka zavinění, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše. Jedním ze znaků skutkové podstaty přestupku je tedy subjekt deliktu, tj. osoba, která svým jednáním uskutečnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku - porušila nebo nesplnila zákonnou povinnost. V řízení o přestupku platí zásada, že postihnout za přestupek lze určitou osobu jen tehdy, je-li jí takové jednání prokázáno resp. že je to právě ona, kdo se dopustil deliktního jednání. Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost. Pro správní orgán výše uvedené znamená, že je povinen postavit nad vší pochybnost, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen.

Podle ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je na celém území národních parků zakázáno vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrvávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu a vozidel vodohospodářských organizací. Podle ust. § 87 odst. 3 písm. n) zák. č. 114/1992 Sb., uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 50 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.

Jak vyplynulo ze spisu, správní orgán i soud dospěly ve svých rozhodnutích k závěru, že k objasnění jednání stěžovatele postačuje úřední záznam Policie ČR - referát Hřensko ze dne 2. 1. 2004 a protokoly o výsledku svědků Mgr. Z. V. a J. M. ze dne 5. 1. 2004. V úředním záznamu Policie ČR - referát CPP H. je uvedeno, že dne 2. 1. 2004 ve 13.50 hod. byla hlídka Policie ČR CPP ve složení por. S. a nstržm. P. stavěna pracovníkem J. M., který sdělil, že dle oznámení občanů se v prostoru NP ČŠ v katastru obce J. – D. M. pohybují dva čtyřkolové motocykly. Pracovník NP J. M. požádal hlídku o spolupráci při vypátrání těchto motocyklů. Dle stop po pneumatikách pak bylo zjištěno, že motocykly NP skutečně projížděly a stopy dále směřují do obce V. L. k domu č. 39. Ve 14.50 hod. hlídka zpozorovala, že ze směru od obce V. L. přijíždějí obě hledaná motorová vozidla a zastavují u domu č. 39. Kontrolou prokázání totožnosti bylo zjištěno, že se jedná o stěžovatele a p. P. N. Těmto osobám pak bylo pracovníky NP sděleno, že se dopustily přestupku z pohybu v NP na motocyklech a bude s nimi zahájeno správní řízení. Do protokolu ze dne 5. 1. 2004 svědkyně Mgr. V. uvedla: „Dne 2. 1. 2004 jsem viděla okolo 15.00 hod. vyjíždět 2 čtyřkolky z lesní cesty v NP České Švýcarsko - Svinská rokle a poté, co vyjely z lesa, pokračovaly po silnici směrem na M. L. Jedna ze čtyřkolek měla výrazně žlutou barvu. Zjištěnou skutečnost

jsem obratem telefonicky nahlásila strážní službě NP ČŠ (jmenovitě J. M.). Svědkem události byl i Mgr. Z. D. (asistent KTV PřF UK), který může v případě potřeby přestupek rovněž dosvědčit. ” Svědek J. M. do protokolu uvedl: „Dne 2. 1. 2004 okolo 13.10 hod. jsem slyšel z prostoru D. M. zvuk terénních motorek. Při sestupu do lokality D. M. jsem uviděl dvě terénní čtyřkolky jedoucí od mlýna a u oplocenky odbočující do lesa. Za použití dalekohledu jsem přečetl RZ 1U5686. U D. M. po nich zůstaly vyjeté koleje a rozjetý šterk od otáčení.”.

Předmětem dokazování v přestupkovém řízení je skutek a okolnosti týkající se otázek, důležitých pro rozhodnutí. Je třeba dokazovat, zda přestupek spáchal obviněný a z jakých pohnutek, jaké jsou podstatné okolnosti mající vliv na posouzení nebezpečnosti činu, a okolnosti, které vedly k této činnosti nebo umožnily její provedení. Zjednodušeně řečeno je třeba vždy odpovědět na otázky: kdo, kdy, kde, jak a proč se určitého činu dopustil.

Ve vztahu ke stěžovateli z výše uvedeného vyplývá, že jej lze postihnout za přestupek tehdy, bude-li mu prokázáno, že deliktního jednání se dopustil právě on. V případě zhodnocení, zda skutkový stav byl zjištěn úplně, je nutno konstatovat pochybení především v absenci jednoznačné identifikace pachatele popř. pachatelů, kteří se měli přestupku dopustit. Z citace obsahu důkazních prostředků použitých ve správním řízení nelze dovodit resp. v nich chybí zajištění popisu osob řídících čtyřkolové motocykly v NP České Švýcarsko, ať již zde se pohybujícími turisty či zaměstnanci Správy NP nebo zajištěním stop v místě spáchání přestupku a porovnáním s pneumatikami stěžovatele. Ze spisu není zjevné, na podkladě jakých indicií se jednalo o hledaná vozidla, tj. zda skutečně došlo k narušení území NP České Švýcarsko právě vozidly řízené osobami, jež později legitimovala Policie ČR a zaměstnanci Správy NP, a to až následně u domu č. 39 v obci V. L., jakkoli jednou z nich byla osoba stěžovatele. V projednávané věci pak nelze s určitostí a nade vší pochybnost tvrdit, že právě stěžovatel (byla-li identifikována předloženými důkazy pouze motorová vozidla, resp. jejich barva) byl pachatelem. Z informací uvedených v úředním záznamu Policie ČR ze dne 2. 1. 2004 a protokolů o svědeckých výpovědích ze dne 5. 1. 2004 nebylo dostatečným způsobem prokázáno, že pachatelem přestupku, jehož spáchání samo o sobě nebylo zpochybněno, byl právě stěžovatel. V tomto případě Nejvyšší správní soud má zato, že při zjišťování skutkového stavu věci nebylo dostatečným způsobem zodpovězeno na otázku: kdo se určitého činu dopustil a otázka průkazného naplnění jednoho ze znaků skutkové podstaty - subjekt deliktu - tak zůstala v úvahách žalovaného i Městského soudu v Praze pominuta.

Taktéž nelze přisvědčit závěrům správních orgánů se kterými se soud prvního stupně ztotožnil, a to, že zhodnocení přiměřenosti výše pokuty je vázáno mimo jiné i na nevyužití práva stěžovatele zúčastnit se osobně projednání věci (dle ust. § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb. - dále též správní řád), a je odkazováno na způsob chování stěžovatele ve správním řízení bez dalšího upřesnění. Takové zdůvodnění je nepřijatelné, neboť úvaha správního orgánu stran přiměřenosti uložené sankce, při dodržení zásad správního trestání, musí vycházet ze závažnosti přestupku, ze způsobu jeho spáchání a jeho následků, správní orgán rovněž přihlíží k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a osobě pachatele. V daném případě soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení spolehlivě nezjišťované, lze mu tedy vytknout nedůslednost při posuzování zjištěného skutkového stavu, jak jej vyhodnotil žalovaný.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutková podstata, ze které správní orgány vycházely nemá oporu ve spisech, přičemž v řízení před správními orgány byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správními orgány tak podstatným způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí (§ 32 až § 38 správního řádu). Skutečnosti, z nichž správní

orgány dovodily závěr, že bylo dostatečným způsobem prokázáno spáchání přestupku stěžovatelem nelze ze spisu spolehlivě zjistit.

Soudní řád správní v ust. § 77 v souladu s požadavky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nejen zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán při svém rozhodování, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit skutečný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v plné jurisdikci a porovnat jej s právní kvalifikací, které bylo správními orgány použito a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Možnost posoudit věc nejen po právní stránce, ale i stránce skutkové je zahrnuta v požadavku na spravedlivý proces. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede. Soud dle cit. ust. § 77 s. ř. s. zkoumá, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda na základě takto zjištěného stavu věci správně a v souladu se zákonem rozhodl. Součástí přezkumné činnosti soudu je i zhodnocení, zda v řízení použité důkazy jsou způsobilé vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. zda disponují vypovídací potencí. Uvedenou argumentaci však napadený rozsudek ani protokol z jednání neobsahuje resp. ji z nich nelze dovodit. Převzal-li při svém rozhodování soud prvního stupně beze zbytku právní i skutkový stav zjištěný správními orgány, přičemž nevyužil ust. § 77 s. ř. s. v dostatečné míře, je takové rozhodnutí zatíženo vadami, pro které Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil.

V dalším řízení o věci samé se bude soud prvního stupně zabývat především tím, zda byly spolehlivě dány předpoklady pro vyslovení viny žalobce a zda byly naplněny všechny jeho zákonné znaky, tedy i důvody pro uložení sankce. Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 15. září 2006

JUDr. Václav Novotný  
předseda senátu