



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně:

██████████, s.r.o.,

sídlem ██████████

zastoupená advokátem ██████████,

sídlem ██████████

proti

žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí,

sídlem ██████████

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015, č. j. 2319/500/14/65582/ENV/14

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015, č. j. 2319/500/14/65582/ENV/14, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha ze dne 30. 7. 2014, č. j. ČIŽP/41/OOL/SR01/1320073.004/14/PJI, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč k rukám ██████████, advokáta, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Napadené rozhodnutí

- 1 Žalobkyni byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále též „inspekce“) ze dne 30. 7. 2014 č. j. ČIŽP/41/OOL/SR01/1320073.004/14/PJI (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uložena pokuta ve výši 1 281 000 Kč za správní delikt podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 282/1991 Sb.“). Podle prvostupňového rozhodnutí správní delikt spočívá v tom, že při provozu skládky na pozemcích č. parc. 432, 437 a 436 v k. ú. Motol, od roku 2010 do února roku 2014 došlo k nelegálnímu záboru lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol skládkovým výkopovým materiálem ve dvou částech, a to v jihovýchodním výběžku při západní hranici předmětného lesního pozemku na ploše 1 630 m² (sesuv z pozemku č. parc. 432 v k. ú. Motol) a dále v místě, kde předmětný lesní pozemek sousedí s pozemky č. parc. 432, 437 a 436 v k. ú. Motol, na ploše 932 m². Touto činností došlo k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a ohrožení životního prostředí v lesích. Dále byla žalobkyni uložena povinnost nahradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč podle ust. § 79 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
- 2 Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodlo ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán 1. stupně, pokud rozlišení nemá význam pro samotný text odůvodnění) rozhodnutím ze dne 6. 10. 2015 č.j. 2319/500/14, 65582/ENV/14 (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Žalobní body

- 3 Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 4. 12. 2015 se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítala, že žalovaný téměř o rok nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí, neboť podle ust. § 71 správního řádu byl povinen rozhodnout do šedesáti dnů od předání spisu, spis převzal v září roku 2014, napadené rozhodnutí však vydal až v říjnu 2015. Stejného pochybení se dopustila i inspekce, neboť řízení s žalobkyní zahájila 15. 4. 2014, rozhodnutí vydala až dne 30. 7. 2014. V souvislosti s během lhůt žalobkyně uvedla, že inspekce o předmětném správním deliktu věděla již minimálně od roku 2012, kdy dostala informace od Úřadu městské části [REDAKCE], odboru obchodně správního, což žalobkyně dokládá dopisem ze dne 21. 11. 2011. Kontrolu však zahájila až v roce 2014, nedodržela tedy lhůtu stanovenou v ust. § 5 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., podle něž lze řízení o uložení pokuty zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se inspekce dověděla o porušení povinnosti v ust. § 4 tohoto zákona.

- 4 V další žalobní námitce žalobkyně poukazovala na skutečnost, že ač je jí v odůvodnění obou rozhodnutí vytýkáno též poškození životního prostředí, ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno pouze to, že pokuta se ukládá za ohrožení životního prostředí. Žalobkyně se domnívá, že tak bylo učiněno ve snaze vyhnout se použití metodického pokynu č. 8/2003 Věstníku Ministerstva životního prostředí pro činnost České inspekce životního prostředí ke stanovení výše ekologické újmy způsobené na lesních ekosystémech jako škodě na funkcích lesa vzniklé porušením předpisů o ochraně lesa jako složky životního prostředí (dále jen „metodický pokyn č. 8/2003“). Vedle toho, že žalovaný ve svém rozhodnutí nezdůvodnil, proč uvedený metodický pokyn nepoužil, pochybil zejména tím, že správní delikt nesprávně právně kvalifikoval jako ohrožující, což neodpovídá skutkovému zjištění o poškození životního prostředí. Žalovaný si účelově zjednodušil právní i skutkové odůvodnění správního deliktu tak, aby nebylo potřeba prokazovat následek správního deliktu poškozovacího, neboť ke škodám, které by odůvodňovaly uložení tak vysoké pokuty ve smyslu metodického pokynu č. 8/2003, zde jistě nedošlo; v případě ohrožovacího deliktu však může žalovaný pokutu snáze odůvodnit. Ohrožení životního prostředí pak žalovaný v rozhodnutí nedostatečně vyhodnotil a neposoudil relevantně následek, který sesuv na životní prostředí opravdu měl.
- 5 Žalovaný se nedostatečně zabýval zkoumáním společenské škodlivosti deliktu, nezohlednil ani polehčující okolnosti hovořící ve prospěch žalobkyně, především to, že k záboru pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol nedošlo úmyslně, stalo se tak z nedbalosti, vliv měla složitost schválené úpravy tělesa skládky a přírodních podmínek panujících na hranici dotčených pozemků (jde o strmý svah a pozemek před tím, než jej žalobkyně pronajala, nebyl u hranic dostatečně modelován, v souvislosti s působením větru a srážek tam docházelo k odtoku navezené zeminy). Dále nezohlednil, že k nevytvoření vhodného stabilizačního opatření žalobkyní a později k neodstranění následků sesuvu došlo proto, že žalobkyni nebyla udělena výjimka ze zákazu stavební činnosti pro zabezpečení severní stěny skládky na pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol, i když o ni žádala. Bez povolení přístupu techniky a osob na předmětný pozemek mohla žalobkyně učinit jen určitá a nikoli kompletní opatření; provádění takových opatření v roce 2013 žalobkyně nyní dokládá. V této souvislosti žalobkyně poukázala na nesprávný závěr žalovaného o tom, že po uložení opatření k nápravě v roce 2011 neučinila žádné kroky zabráňující postupnému rozšiřování. K polehčujícím okolnostem rovněž tvrdila, že k podobným samovolným sesuvům ze strmých hranic pozemků docházelo opakovaně i v minulosti a nikomu za to nebyly ukládány pokuty; k tomu předložila Havarijní výměry z let 1988 a 1989.
- 6 Žalovaný dle názoru žalobkyně pochybil i tím, že své tvrzení o době trvání správního deliktu (tj. od roku 2010 do roku 2014) opřel pouze o letecké snímky, což je zcela nepřesvědčivý důkaz k prokázání, zdali někde určitý sesuv je či není, natož aby z něj žalovaný vypočetl rozsah záboru s přesností na metr čtvereční. Žalobkyně poukázala též na jiné rozhodnutí inspekce ze dne 16. 7. 2014, č.j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321.003/14/PZK, kde uložila žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč a kde uvedla, že ke dni 16. 3. 2014 došlo k přesahu na pozemek č. parc. 433/1 v ploše 3 103 m², zatímco v prvostupňovém rozhodnutí je uvedeno, že ke dni 4. 2. 2014 činila celková plocha nelegálního záboru pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. [REDAKCE] m²; tato výrazná odchylka ve výpočtech vypovídá o nepřesnosti měření inspekce při místních šetřeních provedených v odstupu 1 měsíce. Letecké snímky samy o sobě jsou

neobjektivní, není tedy možné, aby pouze z nich žalovaný učinil závěr, že k sesuvu v daném rozsahu došlo již v roce 2010, nebo dokonce že údajná vrstva sesuvu byla o výšce 2 cm výkopové zeminy, jde pouze o spekulace a odhady žalovaného, nikoli o reálná fakta a přezkoumatelné důkazy, žádné další důkazy žalovaný ani inspekce nedoložili, totéž platí o letech 2011 až 2013. Dané informace jsou přitom podle žalobkyně zásadní ve vztahu k uložené pokutě, neboť na délce záboru staví žalovaný své odůvodnění. K důkazům žalobkyně navíc uvedla, že nebyly odebrány vzorky sesunuté zeminy, proto není prokázán závěr žalovaného o naprostém omezení plnění funkcí lesa a výrazném ovlivnění hydrogeologických poměrů na předmětném pozemku, zdůraznila, že se předmětem sesuvu byla zemina, nikoli znečišťující odpad. Poukázala na to, že nebyl prokázán původ ani obsah zeminy sesunuté na předmětný pozemek, nebylo prokázáno, že veškerá tato zemina pochází právě z pozemků, které měla žalobkyně v rozhodném období v nájmu, a že tato zemina svým obsahem skutečně ohrožuje životní prostředí v lesích.

- 7 Další žalobní námitka směřovala proti postupu při stanovení pokuty a její výše, v prvostupňovém rozhodnutí není vysvětleno, proč byla uložena pokuta právě v nezaokrouhlené výši 1 281 000 Kč, takto zvláště určená částka vzbuzuje pochybnosti o libovůli správního orgánu. Závěr o zřejmé libovůli žalobkyně učinila i po srovnání s jiným, stejně klasifikovaným správním deliktem, kde právnická osoba porušila ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. tím, že v přírodním parku v okolí Ještědu na celkovém území 12 300 m² úmyslně a bez povolení odstranila porost, strhla vegetační kryt, provedla terénní úpravy, následně zde realizovala stavební činnost a umístila lyžařský vleč a lanovou dráhu. Za toto jednání jí byla uložena pokuta 800 000 Kč, a to při podstatně lepších majetkových a finančních podmínkách, než má žalobkyně. Poměry žalobkyně přitom žalovaný vůbec nezohlednil, ač mu nic nebránilo tak učinit alespoň nahlédnutím do obchodního rejstříku, a v důsledku toho uložil pokutu v likvidační výši. Uvedla, že je dlouhodobě ve špatné finanční situaci a předmětná pokuta je pro ni poslední ranou znamenající zřejmou likvidaci společnosti a pracovních míst. Úplný obrázek o snaze potrestat žalobkyni likvidačním způsobem dle jejího názoru dokresluje výše zmíněné rozhodnutí o pokutě 400 000 Kč, které žalovaný k odvolání žalobkyně potvrdil rozhodnutím ze dne 30. 7. 2015, č. j. 2151/500/14, 61011/ENV/14.
- 8 Měla za to, že předmětným rozhodnutím by mohla být založena překážka *ne bis in idem*, neboť žalobkyně jím byla potrestána mimo jiné za přesah (zábor, sesuv) na pozemek č. parc. 433/1 v k. ú. Motol, tedy za stejné jednání, jako tomu bylo v napadeném rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

- 9 Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a vyjádřil se k jednotlivým žalobním bodům. K námitkám nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí uvedl, že jde o lhůty pořádkové, s jejichž nedodržením není spojen negativní důsledek v podobě nezákonnosti rozhodnutí. K nedodržení lhůty pro zahájení řízení pak uvedl, že v daném případě se jedná o tzv. trvalý delikt, pro který je typické, že lhůta jednoho roku se obnoví pokaždé, když se správní orgán dozví, že protiprávní stav dále trvá. Vzhledem k tomu, že po poslední kontrole dne 4. 2. 2014 bylo řízení zahájeno dne 15. 4. 2014, byla lhůta dodržena.

- 10 Neztotožnil se s názorem žalobkyně o nesprávné právní kvalifikaci deliktního jednání. Správný delikt podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. může být spáchán jednáním i opomenutím, důsledkem může být poškození životního prostředí či pouze jeho ohrožení, skutková podstata je tedy naplněna při obou typech následku. Uvedl, že ve svém rozhodnutí zhodnotil jednání žalobkyně jako ohrožení životního prostředí s tím, že tato složka následku dominuje, podrobně popsal, v čem takové ohrožení spatřuje a za co je pokuta uložena, ve vyjádření k žalobě tyto argumenty zopakoval. Namítal, že důsledek deliktního jednání spočívající v konkrétních škodách na životním prostředí je v napadeném rozhodnutí uveden pouze podpůrně, jde o poškození několika dřevin, což je vzhledem k ohrožení životního prostředí enormním rozsahem záboru zcela marginální, toto poškození nebylo zohledněno ani při odůvodnění výše pokuty jako přítěžující okolnost. K metodickému pokynu č. 8/2003 uvedl, že není právně závazný, navíc se nepřekrývá s předmětem daného řízení. Měl za to, že z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí je společenská nebezpečnost jednoznačně seznatelná.
- 11 K polehčujícím okolnostem žalovaný uvedl, že delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. je konstruován na principu objektivní odpovědnosti, zavinění ani jeho forma tedy vůbec nejsou rozhodné. Pokud žalobkyně namítá, že neměla soukromoprávní podmínky k realizaci jí navrhovaného řešení, pak si je měla zajistit nebo mohla zvolit řešení jiné, například mohla řešit zabezpečení příkrého svahu jinou technologií, vyjednat postupy s vlastníky okolních pozemků či požádat o souhlas s odnětím pozemků určených k plnění funkcí lesa.
- 12 K námitce nedostatečně prokázané délky trvání deliktu žalovaný konstatoval, že inspekce vycházela z kontrol provedených dne 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014 a z leteckých snímků, na kterých je postup záboru půdy v průběhu času zcela průkazný, poukázal na to, že žalobkyně v průběhu správního řízení délku trvání protiprávního stavu nijak nerozporovala, jinak by správní orgány mohly reagovat doplněním podkladů pro rozhodnutí. Ohledně rozsahu záboru pokládal za bezpředmětné, že inspekce v jiném řízení dospěla k větší výměře na pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol, neboť i kdyby se inspekce dopustila pochybení, netýká se to nyní projednávané věci. K obsahu výkopové zeminy uvedl, že pojem „odpad“ není definován žádnými materiály či předměty, prvostupňové rozhodnutí vlastnosti daného odpadu nezmiňuje, rozbor výkopové zeminy za účelem zjištění obsahu je tedy nadbytečný. I kdyby byl sesuv tvořen výkopovou zeminou zcela nezávadnou a jen v minimální vrstvě, zásadně by to ovlivnilo růst lesní vegetace, půdo-ochrannou funkci lesa, přirozené prostředí lesních organismů a podobně. Skutkový stav byl tedy zjištěn dostatečně a žalobkyní vznesené námitky nejsou důvodné.
- 13 Výši pokuty považoval žalovaný za přiměřeně určenou a dostatečně odůvodněnou, takže je zřejmé, na základě jakých úvah k ní inspekce dospěla. Přímé až účetní podložení konkrétní částky, požadované žalobkyní je nerealizovatelné, podstatné je, že pokuta nebyla stanovena zjevně nepřiměřeně, že je přezkoumatelná a že odpovídá spáchanému deliktu. K likvidačnímu charakteru pokuty žalovaný zdůraznil, že žalobkyně tuto námitku neuplatnila v průběhu celého správního řízení, správní orgány tak vycházely z obecně dostupných zdrojů a z vlastního odhadu, přičemž neměly pochybnost, že společnost dané velikosti a rozsahu činnosti může uloženou pokutu uhradit bez vážnějších existenčních

problémů. Žalovaný nemůže hodnotit skutkově odlišný případ, na který poukazuje žalobkyně, kdy byla údajně finančně silnější obchodní společnost uložena nižší pokuta za závažnější správní delikt. Otázku přiměřenosti a přezkoumatelnosti pokuty žalovaný řádně odůvodnil a trvá na tom, že odpovídá všem okolnostem případu.

- 14 K poslední námitce porušení zásady *ne bis in idem* žalovaný uvedl, že postihoval správní delikt dle zákona č. 282/1991 Sb., zatímco rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321.003/14/PZK sankcionovalo porušení ust. § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Nejedná se tedy o překážku věci rozhodnuté, neboť předmětný skutek „*de facto*“ byl jiným skutkem „*de iure*“ a byl postihován s ohledem na jiné zájmy chráněné zákonem o odpadech. Pouze pro doplnění uvedl, že ani v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 žalobkyně nevznesla námitku likvidačního účinku pokuty a samotné její uložení nemohlo svědčit o tom, že by pokuta ve výši 1 281 000 Kč mohla být pro žalobkyni likvidační.

IV. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, č. j. 6 A 225/2015-48

- 15 Městský soud v Praze tímto rozsudkem ve znění opravného usnesení ze dne 6. 12. 2018 č. j. 6 A 225/2015-64 ve výroku I. zrušil napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a ve výroku II. uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč k rukám advokáta [redacted] do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- 16 Při právním posouzení věci se zabýval námitkou nedodržení prekluzivní hmotněprávní lhůty stanovené ust. § 5 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb. inspekci, shledal, že tato námitka není důvodná, neboť v dané věci jde o trvající delikt, který byl žalobkyní páchán kontinuálně od roku 2010 do roku 2014, podle judikatury Nejvyššího správního soudu lhůta pro uložení pokuty nebo pro zahájení řízení o uložení pokuty může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu, přičemž pokaždé, když se správní orgán dozví, že stále nedošlo k ukončení trvajícího správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta pro uložení pokuty.
- 17 Stěžejní argumentací, o kterou soud opřel odůvodnění svého rozhodnutí, bylo porušení zásady *ne bis in idem*, které shledal jak v případě prvostupňového rozhodnutí, tak v případě napadeného rozhodnutí, na základě toho obě rozhodnutí zrušil.
- 18 Odkázal na čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011 č. j. 9 As 67/2010-74, dle kterého se daná zásada aplikuje nejen na trestné činy, ale též na přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu, avšak pouze za podmínky, že mají trestněprávní povahu.
- 19 Vyšel ze zjištění, že v pořadí první uložená sankce byla pokuta za porušení zákona o odpadech, konkrétně povinnosti dle ust. § 19 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, ve výši 400 000 Kč, byla uložena dne 16. 7. 2014 rozhodnutím inspekce, oblastního inspektorátu Praha, oddělení odpadového hospodářství, právní moci rozhodnutí nabylo dne 30. 7. 2015

V pořadí druhá pokuta byla žalobkyni uložena dne 30. 7. 2014 prvostupňovým rozhodnutím inspekce, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany lesa, a to na základě ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., ve výši 1 281 000 Kč, s právní mocí dne 6. 10. 2015. Shledal, že oba dotčené zákony chrání obecný, nikoli partikulární zájem, předmětem zákona č. 282/1991 Sb. je ochrana lesa jako jedné ze složek životního prostředí, zákon o odpadech pak chrání životní prostředí jako celek – všechny jeho složky včetně lesa, obě normy tak poskytují ochranu veřejnému zájmu na ochraně lesa jako složky životního prostředí, obdobný zájem pak chrání i ust. § 294 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákon. Dospěl k závěru, že účelem obou zákonů, podle kterých byly žalobkyni uloženy sankce, je ochrana těchto zájmů a hodnot, které jsou chráněny též uvedeným ustanovením trestního práva, jedná se tak o trestní věc ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

- 20 Zabýval se otázkou totožnosti skutku, který je předmětem dvou řízení a rozhodnutí, odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011 č. j. 9 As 67/2010-74, který se týká aplikace rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009 ve věci [REDAKCE] *proti* [REDAKCE], na jeho základě dospěl k názoru, že stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech), kde však panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde o uplatnění zákazu *ne bis in idem*. Ve vztahu k posuzované věci z toho dovodil, že totožnost skutku je dána, obě porušení zákona vymezená v předmětných rozhodnutích vykazují shodné základní prvky, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou spjaty v místě a částečně též v čase, jde o potrestání za nepovolené umístění výkopového materiálu na lesní pozemek, tedy o ohrožení životního prostředí, existuje shoda v jednání a v následku, postihem podle zákona o odpadech byl vyčerpán téměř celý skutek, ve druhém správním rozhodnutí lze navíc dohledat pouze určitý časový prvek, který není obsažen v rozhodnutí předcházejícím (období od roku 2010 do 31. 5. 2012).
- 21 Zkoumal, zda bylo se žalobkyní vedeno dvojí řízení, odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, měl za to, že i tato podmínka byla naplněna, postupně byla se žalobkyní zahájena dvě řízení pro stejný skutek a týmž orgánem jí byly uloženy dvě sankce dvěma postupně následujícími rozhodnutími. K námitce žalovaného o tom, že se sice jednalo o stejný skutek „*de facto*“, ale o jiný skutek „*de iure*“ sdělil, že žalovaný má zřejmě na mysli existenci jednočinného souběhu, v této situaci se však o jednočinný souběh nejedná, neboť v obou případech šlo o zájem na ochraně životního prostředí, konkrétně lesa. I kdyby se o souběh jednalo, měl žalovaný podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. uložit sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu, to však žalovaný neučinil, v pořadí druhé odsuzující rozhodnutí vydal, až když první z nich bylo v právní moci, v takové situaci měl v části týkající se totožného skutku druhé správní řízení zastavit.

V. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018-33

- 22 Daným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018 č. j. 6 A 225/2015-48 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost žalovaného je důvodná a že právní otázka aplikace zásady *ne bis in idem* byla Městským soudem v Praze posouzena nesprávně.

- 23 Uvedl, že daná zásada je zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), vztahuje se i na řízení o přestupcích a správních deliktech, její platnost pro oblast správního trestání je konstatována např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005 č.j. A 6/2003-44, obdobně judikoval též Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Obtíže však způsobuje skutečnost, že Úmluva nijak blíže nespecifikuje totožnost činu a judikatura ESLP k této otázce nebyla jednotná, byla sjednocena rozhodnutím ze dne 10. 2. 2009 ve věci [REDAKCE] proti [REDAKCE] (číslo stížnosti 14939/03). V návaznosti na toto rozhodnutí ESLP vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 125/2011, jak přistupovat k výkladu zásady *ne bis in idem*, momentem dělícím pachatelovo jednání na různé skutky je následek významný z hlediska (trestního) práva, rozlišuje se mezi skutkem *de facto* (skutkový děj zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci) a skutkem *de iure* (souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele), při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek *de iure*, a to z důvodu principů správního trestání obsažených v českém právním řádu. Dle těchto principů jsou k řízení o jednotlivých správních deliktech často věcně příslušné různé správní orgány, shodným jednáním pachatele může dojít k vyvolání různých právních následků a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány, postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání umožňuje právě konstrukce skutku *de iure*. Rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 67/2010.
- 24 Shrnl, že článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý delikt trestněprávní povahy, pokud je tento druhý čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu, ale teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o kterých je možné vést samostatná řízení, odkázal na rozsudek sp. zn. 1 As 125/2011.
- 25 Dále vyšel zejména z rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11), který se zabývá souběhem trestního a správního řízení, velký senát zde konstatoval neporušení principu *ne bis in idem* z důvodu dostatečně úzké věcné a časové souvislosti mezi posuzovaným daňovým a trestním řízením, vymezil kritéria, dle kterých je třeba naplnění této podmínky posuzovat, Nejvyšší správní soud na nich založil hodnocení dané věci.
- 26 Poukázal na to, že ve výroku rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 správní orgán popsal skutek, kterého se měla žalobkyně dopustit, jako delikt podle zákona o odpadech, kdy žalobkyně v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat (č. parc. 431, 432, 436 a 437 v k. ú. Motol), přičemž k přesahu došlo na pozemky č. parc. 433/1 v k. ú. Motol v ploše 3 103 m² a č. parc. 438 v ploše 478 m² v k. ú. Motol, z odůvodnění vyplynulo, že se tohoto jednání žalobkyně dopouštěla v období od 1. 6. 2012 do 19. 3. 2014. Ve výroku rozhodnutí ze dne 30. 7. 2014 správní orgán popsal skutek žalobkyně jako delikt podle zákona o České

inspekci životního prostředí, kdy žalobkyně provedla nelegální zábor lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol skládkovým výkopovým materiálem, a to od počátku roku 2010 do února 2014, v jihovýchodním výběžku při západní hranici předmětného lesního pozemku na ploše 1 630 m² (sesuv z pozemku č. parc. 432 m² v k. ú. Motol) a dále v místě, kde předmětný lesní pozemek sousedí s pozemky č. parc. 432, 437 a 436 v k. ú. Motol na ploše 932 m².

- 27 Shledal, že oba případy mají základ ve stejném skutkovém ději, jedná se o totožné skutky *de facto*, tyto skutky však nejsou totožné co do jejich právně významných následků, jedná se o odlišné skutky *de iure*. V případě prvního popisovaného skutku došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle zákona o odpadech, právně významným následkem zde je porušení schváleného provozního řádu, nedodržování stanovených pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady, v případě druhého skutku došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle zákona o České inspekci životního prostředí, právně významným následkem je zde ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích. Z toho dovodil, že v prvním případě bylo rozhodujícím následkem nedodržování stanovených pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady, přičemž nemuselo dojít k ohrožení či poškození životního prostředí, ve druhém případě se jednalo o ohrožení ekologických funkcí lesa, právně významné následky tedy totožné nejsou. Z toho vyplývá, že se v posuzovaném případě jedná o dva samostatné skutky, o nichž je možné vést samostatná řízení a samostatně je postihnout, aplikace zásady *ne bis in idem* z důvodů popsanych Městským soudem v Praze tak není namístě.
- 28 Souhlasil se žalovaným, že jediný chráněný zájem vymezený Městským soudem v Praze (tj. ochrana životního prostředí) je příliš široký, neboť ve svém důsledku znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí, a tedy i mezi rozdílnými právními následky předmětného jednání žalobkyně, znovu odkázal na závěry rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011.
- 29 Měl za to, že žalovaný otázku totožnosti skutku *de iure* z jednočinného souběhu správních deliktů nedovožoval, konstatování Městského soudu nebylo přiléhavé, žalovaný správně vycházel ze shora uvedeného rozsudku sp. zn. 1 As 125/2011, kde byl posuzován skutkový stav obdobný projednávané věci, odkázal též na další judikaturu Nejvyššího správního soudu.
- 30 Poukázal na související otázky, které bude v dalším řízení nutné posoudit, a sice zda se žalovaný zabýval existencí souběhu správních deliktů a zda použil zákonnou metodu pro určení sankce za sbíhající se správní delikty, zejména zda respektoval zásadu absorpce (k tomu rovněž viz rozsudek ESLP *A a B proti Norsku*). Uložil tak Městskému soudu v Praze, aby v dalším řízení vyhodnotil, zda bude na základě žalobních námitek (zejména argumentace směřující proti výši uložené sankce) možné přiměřeně posoudit rozhodnutí žalovaného ve světle kritérií uvedených v rozsudku ESLP *A a B proti Norsku* a další judikatury týkající se trestání sbíhajících se správních deliktů. Uvedl, že při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů, k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009-62 a č. j. 2 As 426/2017-62, odstavce 22 -31. Upozornil, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení

společného řízení, avšak nezbytné je použití absorpční zásady (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 28/2009 nebo č. j. 1 As 278/2018-87).

VI. Obsah správního spisu

- 31 Ze správního spisu soud učinil následující zjištění podstatná z hlediska žalobních bodů a závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu.
- 32 Inspekce přijala dne 27. 11. 2013 anonymní oznámení o neoprávněném záboru lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol skládkovým materiálem, kdy provozovatel sousedící skládky zřejmě nedodržuje předpisy řízeného skládkování, ve dnech 16. 1. 2014 a 4. 2. 2012 byla inspekcí provedena kontrola na pozemku č. parc. 433/1, z kontrol byla pořízena fotodokumentace, která je součástí správního spisu a protokol č. j. ČIŽP/41/OOL/1320073.001/14/PJI. Inspekce dále přistoupila ke shromažďování podkladů relevantních pro správní řízení, na základě žádosti o součinnost jí Městská část [redacted] poskytla rozhodnutí ze dne 24. 10. 2011 č. j. OSU.Mot.p.431-38632/2011 nařizující žalobkyni statickou stabilizaci severní stěny skládky na pozemcích č. parc. 436 a 437 ve lhůtě do 29. 6. 2012, součástí spisu je dále protokol o místním šetření ze dne 12. 4. 2013 a nájemní smlouva uzavřená mezi žalobkyní a Městskou částí [redacted] ze dne 27. 10. 2004, jejímž předmětem jsou pozemky č. parc. 431, 432, 436 a 437, včetně dodatků k nájemní smlouvě a výpovědi ze dne 25. 2. 2014. Přípisem ze dne 14. 4. 2014 doručeným žalobkyni dne 15. 4. 2014 jí bylo oznámeno zahájení správního řízení a byla vyzvána k vyjádření se k podkladům ve lhůtě 10 dnů od doručení daného usnesení, žalobkyně podala své vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí dne 25. 4. 2014, dne 28. 4. 2014 pak doplnila listinné přílohy.
- 33 V prvostupňovém rozhodnutí ze dne 30. 7. 2014, které nabylo právní moci dne 6. 10. 2015, o uložení pokuty ve výši 1 281 000 Kč je k protiprávnímu jednání uvedeno, že při provozu skládky na pozemcích č. parc. 432, 437 a 436 v k. ú. Motol došlo od roku 2010 do února roku 2014 k nelegálnímu záboru lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol skládkovým výkopovým materiálem na dvou částech uvedeného pozemku, které jsou v rozhodnutí blíže specifikovány, o celkové ploše 2 562 m². K záboru došlo samovolným sesuvem výkopového materiálu, který je stejného charakteru jako materiál ukládaný na skládce, a to zejména z důvodu, že žalobkyně nesplnila dříve uloženou povinnost provést statickou stabilizaci severního svahu skládky, bylo jí nařízeno, aby sesuv z předmětného lesního pozemku odstranila nejpozději do 30. 6. 2013, tuto povinnost však nesplnila ani do doby konání kontrol dne 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014. Uvedené jednání je klasifikováno jako používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, je učiněn odkaz na porušení ust. § 11 odst. 1 a 4, § 13 odst. 3 písm. a) a § 20 odst. 1 písm. d), m) a o) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, čímž dle názoru inspekce došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. Za přítěžující okolnost je považováno, že lesní pozemek č. parc. 433/1 se nachází na území hlavního města Prahy a je kategorizován jako les zvláštního určení se zvýšenou rekreační funkcí, a dále, že část lesního pozemku č. parc. 433/1 byla cíleně využívána pro ukládání výkopového materiálu již v minulosti před sesuvem, tj. v roce 2011.

- 34 K deliktnímu následku je uvedeno, že došlo k ohrožení lesního ekosystému, znemožnění plnění funkcí lesa tím, že byl původní půdní povrch lesního pozemku překryt skládkovým výkopovým materiálem, který neumožňuje lesním dřevinám zdárný růst. Je vyzdvižen i negativní dopad skládky samotné na vodní poměry na pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol (dochází k odtoku srážkové vody ze svahu skládky přímo na tento pozemek, tím k destabilizaci lesního pozemku dlouhodobou přítomností vody, k vyvrácení stromů rostoucích na podmáčené části lesního pozemku; dokonce tam vznikl malý „rybníček“, hrozí uhynutí dalších stromů vlivem působení dlouhodobě akumulovaných vodních srážek) a je zmíněno, že kvůli sesuvům v roce 2012 došlo k nevratnému poškození devíti stromů. Je zdůrazněna i možnost nepříznivého ovlivňování lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol do budoucna. Je shrnuto, že došlo především k ovlivnění ekologické funkce lesa, která v sobě zahrnuje funkci klimatickou, hydrickou, půdo-ochrannou a rekreační. Uvedený následek je klasifikován jako ohrožení životního prostředí v lesích.
- 35 Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala odvolání dne 19. 8. 2014, ve kterém odkazovala na rozhodnutí stavebního úřadu z let 2006 a 2008 týkající se úpravy tělesa bývalých skládek odpadů, namítala nedodržení lhůty k zahájení správního řízení o uložení pokuty, nepřizvání žalobkyně k místnímu šetření dne 4. 2. 2014 a nezohlednění změny ve statutárním orgánu žalobkyně. Nesouhlasila s výší uložené pokuty, k tomu však nepřipojila bližší zdůvodnění.
- 36 Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 6. 10. 2015, žalovaný jím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Shrnl průběh správního řízení a obsah odvolání, k jednotlivým námitkám uvedl následující. Ohledně písemností z let 2006 -2008 shledal, že se nijak netýkají předmětu správního řízení, nijak nelegalizují protiprávní činnost žalobkyně z let 2010-2014 spočívající v nelegálním záboru pozemku, za který jí byla uložena pokuta. Uvedl, že objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti za trvající delikt se počítá od ukončení jednání, nelegální stav však žalobkyní nebyl dosud odstraněn, tedy trval až do konání kontroly inspekcí ve dnech 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014, objektivní lhůta pro zánik odpovědnosti tak nemohla uplynout. Neuplynula ani subjektivní lhůta, neboť inspekce se o nelegálním záboru dozvěděla teprve 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014, námitku proto vyhodnotil jako nedůvodnou. Kontrolovanou osobou bylo Hlavní město Praha, nikoli žalobkyně, dne 4. 2. 2014 dosud žalobkyně nebyla ani účastníkem řízení, správní řízení s ní bylo zahájeno až dne 15. 4. 2014, následně měl možnost vyjádřit se ke správnímu spisu, tedy též k protokolu o kontrole, tuto možnost žalobkyně využila, samotný protokol o kontrole nijak nerozporovala, svou neúčastí při kontrole na místě tak žalobkyně nemohla být nijak zkrácena na svých právech. Uvedl, že změna v pozici jednatele nemá žádný vliv na vedené správní řízení, jehož účastníkem je právnická osoba, nikoli její jednatel. Shledal, že žalobkyně dlouhodobě neplnila uložené výzvy ani opatření k nápravě, její nynější kroky jí nezabavují odpovědnosti za protiprávní stav. K výši pokuty uvedl, že byla stanovena na základě odborného posouzení míry ohrožení životního prostředí v dolní polovině maximální možné výše 5 000 000 Kč, bylo přihlédnuto zejména k závažnosti, době trvání, následkům a rozsahu protiprávního jednání, následkem je zejména naprosté omezení plnění funkce lesa, přičemž jsou popsány konkrétní důsledky, zjištěný rozsah je značný, celková plocha nelegálního záboru činí 2 562 m², žalobkyně přes opatření k nápravě uložené v roce 2011 nepodnikla žádné kroky k zabránění postupného rozšiřování záboru,

přitežující okolností je skutečnost, že předmětné lesy jsou kategorizovány jako lesy zvláštního určení se zvýšenou rekreační funkcí.

- 37 Z rozhodnutí inspekce, Oblastního inspektorátu Praha, oddělení odpadového hospodářství, ze dne 16. 7. 2014 č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321.003/14/PZK týkajícího se uložení pokuty za porušení zákona o odpadech, tj. v pořadí první uložené sankce, vyplývá, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 400 000 Kč podle ust. § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech za porušení povinností dle ust. § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, tedy povinnosti provozovat toto zařízení v souladu s jeho schváleným provozním řádem, rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 7. 2015. Konkrétní porušení spočívalo ve dvou skutcích, kterými byly naplněny dvě skutkové podstaty správních deliktů podle zákona o odpadech, a to v tom, že žalobkyně v rozporu s provozním řádem po dobu 5 let neuchovávala dokumenty dokladující kvalitu přijímaných odpadů a dále v tom, že žalobkyně využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo povoleno s odpady nakládat, k přesahu došlo na pozemek č. parc. 433/1 v rozsahu 3 103 m² a na pozemek č. parc. 438 v rozsahu 478 m², oboje v k. ú. Motol.
- 38 K deliktnímu následku protiprávního neuchovávání náležité dokumentace je uvedeno, že žalobkyně znemožnila cílenou podrobnou kontrolu jednotlivých konkrétních dodávek přijatých odpadů, přičemž v zařízení bylo nakládáno se značným množstvím odpadů různého původu i složení. Nelze tedy zpětně ověřit, že ukládané odpady byly před uložením řádně prověřeny z hlediska stanovených limitů a případného negativního ovlivnění místního životního prostředí. Jednáním žalobkyně došlo k ohrožení životního prostředí. K deliktnímu následku protiprávního nakládání s odpady i na částech jiných sousedících pozemků, než na kterých bylo provozování zařízení povoleno rozhodnutím a provozním řádem zařízení, je uvedeno, že rozšíření činnosti zařízení i na jiné pozemky mělo negativní vliv na okolní prostředí (například v severozápadní části se počala hromadit voda, která podmáčela sousední pozemek, což ovlivnilo i kvalitu stromového porostu – šetří rovněž inspekce, oddělení ochrany lesa - OOL), dále je uvedeno, že svým charakterem nestabilní materiál v případě špatného hutnění představuje riziko a zátěž pro své okolí (viz „ujetí“ severní stěny) a v konečném důsledku znamená ohrožení pro životní prostředí. Kvůli této nestabilitě se část nevyužívaných odpadů ocitla nejen na jiných než povolených pozemcích, ale částečně i na pozemku podléhajícímu zvláštní ochraně dle lesního zákona. Jestliže k „ujetí“ odpadů došlo, znamená to, že žalobkyně při dotváření tělesa skládky nevěnovala dostatečnou pozornost hutnění, svahování, druhům ukládaných odpadů na hrany tělesa a podobně, což následně vedlo k sesuvu na severní straně mimo povolené parcely využívané v rámci povoleného zařízení. Dále je zmíněno, že náprava sesutého svahu bude znamenat nemalý zásah do sousedících lesních pozemků (například kácení stromů, příjezdová cesta a podobně) z důvodu špatného přístupu k místu sesuvu. Uvedený následek je klasifikován jako ohrožení životního prostředí v lesích.
- 39 Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2015 č. j. 2151/500/14, 61011/ENV/14 zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí inspekce ze dne 16. 7. 2014 potvrdil, rozhodnutí nabylo právní moci 30. 7. 2015.

VII. Opakované posouzení věci Městským soudem v Praze

- 40 Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud shledal žalobu důvodnou.
- 41 V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu se zaměřil na posouzení otázky, zda se žalovaný zabýval existencí souběhu správních deliktů a zda použil zákonnou metodu pro určení sankce za sbíhající se správní delikty, zejména zda respektoval zásadu absorpce.
- 42 Soud přitom vyšel z toho, že v poslední žalobní námitce žalobkyně brojila proti výši sankce a nezákonnému postupu, jímž byla stanovena, v této souvislosti poukázala na předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2014 a uvedla, že mohla být založena překážka *ne bis in idem*. Žalobkyně sice výslovně nenamítala porušení absorpční zásady, nicméně to nebrání soudu, aby se daným aspektem uložené sankce zabýval. Žalobkyně není povinna své námitky právně kvalifikovat, je pouze povinna tyto námitky dostatečně konkrétně vymezit, což v daném případě učinila, odkázala na rozhodnutí předcházející prvostupňovému rozhodnutí, kterým jí rovněž byla uložena sankce a vyjádřila pochybnosti, zda nebyla za totéž jednání potrestána dvakrát. Je na soudu, aby tyto skutečnosti vyhodnotil po právní stránce, a tedy v této souvislosti též posoudil, zda byly při ukládání sankce dodrženy všechny zákonné zásady.
- 43 V řízení bylo zjištěno, že inspekce rozhodnutím ze dne 16. 7. 2014 č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321.003/14/PZK uložila žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč, v rozsudku ze dne 30. 11. 2018 Městský soud v Praze dovodil, že v části týkající se nezákonného záboru pozemku tato pokuta byla uložena za totožný skutek, za jaký byla později uložena sankce prvostupňovým rozhodnutím, Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že se jednalo o skutek totožný *de facto*, avšak nikoli *de iure*.
- 44 ESLP v rozsudku velkého senátu ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11) navázal na předchozí judikaturu k posuzování otázky *ne bis in idem*. Podle názoru ESLP je legitimní, aby si státy mohly vybrat vzájemně se doplňující právní odpovědi na společensky nepřijatelné jednání (například nedodržování pravidel silničního provozu či krácení daní) pomocí různých řízení, která tvoří souvislý celek, s cílem uchopit různé aspekty daného společenského problému za předpokladu, že kumulace těchto právních odpovědí nepředstavuje pro dotčeného jednotlivce nadměrnou zátěž. ESLP v tomto případě dovodil, že vedení trestního a správního řízení pro tentýž skutek je přípustné, tj. nejedná se o porušení čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, za splnění určitých podmínek. A sice, že vedená kombinovaná řízení vykazují dostatečně těsnou věcnou a časovou spojitost, což znamená, že musí tvořit souvislý celek, sledované účely i použité prostředky se musejí vzájemně doplňovat a být spojeny v čas a možné důsledky takové organizace právního řešení daného jednání musejí být ve vztahu k dotčenému jednotlivci přiměřené a předvídatelné. Shledal, že mezi významné faktory pro stanovení, zda existuje dostatečně úzká věcná spojitost, patří:

- zda obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, a tedy zda se týkají, nikoli pouze in abstracto, ale také in concreto, různých aspektů daného protispolečenského jednání;
- zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání, a to v právu i v praxi (idem);
- zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabrání opakování při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména skrze odpovídající vzájemnou součinnost mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky které se prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení;
- a především, zda je sankce uložena v řízení, které bylo skončeno jako první, zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jednotlivec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži, přičemž pravděpodobnost posledně zmiňovaného rizika je nejnižší, pokud existuje mechanismus započtení, kterým se zajistí přiměřenost celkové výše všech uložených sankcí.

- 45 K principům správního trestání při souběhu správních deliktů se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 18. 6. 2009 č. j. 1 As 28/2009-62, kde shledal, že *„při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoli veřejnoprávního deliktu.“*
- 46 Dále zde judikoval, že: *„Podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz [redacted], P., [redacted], F., [redacted], S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.“* Soud zde dovodil, že nevedení společného řízení není zásadním pochybením za předpokladu, že z navazujících rozhodnutí je patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků, správní orgán má při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.
- 47 Obdobně, v rozsudku ze dne 12. 4. 2018 č. j. 2 As 426/2017-62 Nejvyšší správní soud shledal, že: *„při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb., NSS). Podstata souběhu podle trestněprávní doktríny spočívá v tom, že se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek, pokud tento rozsudek později nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní*

soud analogicky také pro oblast správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 – 328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS).“

- 48 Aplikováno na posuzovaný případ z toho vyplývá, že žalobkyně více skutky naplnila skutkové podstaty více správních deliktů. Jedná se o skutek nevedení nezbytné dokumentace týkající se ukládaných odpadů, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, dále o skutek neoprávněného ukládání odpadů na pozemek č. parc. 433/1 určený k plnění funkce lesa, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, a rovněž skutkovou podstatu deliktu podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. Všechny tyto správní delikty spáchala před tím, než byla za dva z těchto správních deliktů (tj. za správní delikty podle zákona o odpadech) postižena rozhodnutím z 16. 7. 2014, jedná se tak o vícečinný souběh správních deliktů. Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2014 však žalobkyně nebyla postižena za správní delikt podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb.
- 49 S ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze konstatuje, že pokud jde o skutek neoprávněného ukládání odpadů na pozemek č. parc. 433/1 určený k plnění funkce lesa, který je předmětem obou předmětných rozhodnutí, jedná se o totožný skutek *de facto*, kterým však žalobkyně naplnila skutkovou podstatu dvou správních deliktů podle různých právních předpisů. Tyto správní delikty jsou odlišné co do svých právně významných následků, a vzhledem k tomu dané faktické jednání představuje skutky odlišné *de iure*, o kterých je možné za splnění dalších podmínek vést samostatná řízení a samostatně je postihnout, přičemž uložení sankce za jeden z těchto skutků netvoří překážku *ne bis in idem* pro uložení sankce za druhý skutek. Zároveň soud vyšel ze svého závěru učiněného v předchozím rozsudku, že v obou případech se jedná o trestněprávní věc ve smyslu Úmluvy, což Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2020 nijak nezpochybnil.
- 50 Z hlediska kritérií vytyčených shora uvedeným rozhodnutím ESLP ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku* dospěl soud k následujícím závěrům. Shledal, že obě řízení sledovala vzájemně se doplňující cíle, závadné jednání žalobkyně zde z obecného hlediska spočívalo v narušení zájmu na ochraně životního prostředí, které se projevilo konkrétně na úseku nakládání s odpady a dále při ohrožení ekologických funkcí lesa. V prvním případě žalobkyně jako provozovatel zařízení k využívání odpadů v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat a které měla pronajaté; skutkovou podstatu tohoto deliktu žalobkyně naplnila bez ohledu na druh pozemků, na kterých s odpady neoprávněně nakládala. Druhým správním deliktem se pak žalobkyně dopustila neoprávněného používání lesní půdy k jiným účelům, než pro plnění funkcí lesů, a tedy k ohrožení životního prostředí v lesích, skutkovou podstatou tohoto deliktu je chráněn les jako specifická složka životního prostředí a tento delikt mohla žalobkyně naplnit i jiným způsobem než nezákonným nakládáním s odpady. Z toho vyplývá, že každý ze shora uvedených správních deliktů v rámci příslušného sektorového zákona chrání pro něj specifickým způsobem životní prostředí v určitém jeho aspektu, tyto právní úpravy se vzájemně doplňují a v některých případech může docházet k jejich překrytí, stejně jako v posuzovaném případě.

- 51 Zároveň je splněna též druhá podmínka testu dostatečně těsné spojitosti, a to předvídatelnost dvojího resp. kombinovaného řízení a uložení sankcí za oba správní delikty. Žalobkyně je právnickou osobou podnikající v oblasti odpadového hospodářství, z tohoto důvodu u ní jako u profesionála lze očekávat určitou vyšší míru znalostí včetně uvědomění si rizik souvisejících s její činností. Zároveň z rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 vyplývá, že žalobkyně provozovala dané zařízení k využívání odpadů od roku 2011, při provozu tohoto zařízení nakládala s odpady i na částech jiných sousedních pozemků, než ke kterým disponovala příslušným povolením, částečně se jednalo o pozemek podléhající zvláštní ochraně dle lesního zákona, je zde konstatováno, že nepovolené nakládání s odpady mělo negativní vliv na okolní prostředí a na kvalitu stromového porostu, dále je zde uvedeno, že tyto okolnosti šetří rovněž inspekce, její oddělení ochrany lesa. Z těchto okolností mohlo být žalobkyni zřejmé, že vedle sankce za porušení povinností v oblasti nakládání s odpady bude dále čelit též řízení - a případně též sankci - za porušení povinností v oblasti ochrany lesa.
- 52 Žalovaný však nedostal požadavkům na uplatnění absorpční zásady v rámci ukládání sankce. V prvostupňovém rozhodnutí není existence předchozího rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 vůbec zmíněna, inspekce (ani žalovaný) se vůbec nezabývali vztahem mezi jednáním, za které již byla žalobkyně postižena a jednáním, které bylo předmětem druhého (tedy nyní posuzovaného) správního řízení, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí, nijak tedy nevyhodnotila, zda se jedná o souběh správních deliktů, a z toho vyplývající důsledky. Stejně tak při ukládání sankce inspekce nijak nepřihlédla k tomu, že předchozím rozhodnutím téhož správního orgánu (byť jiného oddělení) již byla žalobkyni určitá sankce uložena, tuto okolnost nijak nevzala v potaz při ukládání další sankce, absorpční zásada (ani jakákoli jiná) inspekcí použita nebyla, sankce byla ukládána naprosto izolovaně, jako by k uložení předchozí sankce nedošlo.
- 53 Již z tohoto důvodu je zřejmé, že napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí neobstojí a musí být zrušena, neboť nedostojí klíčovému požadavku vytyčenému shora uvedenou judikaturou ESLP a Nejvyššího správního soudu na uplatnění absorpční zásady. V dalším řízení při případném uložení sankce bude nezbytné přihlédnout k tomu, že žalobkyni již byla sankce ve výši 400 000 Kč uložena, při zohlednění okolnosti, že tato sankce se vztahuje na dva skutky, z nichž první (nevedení nezbytné dokumentace týkající se ukládaných odpadů) není nijak totožný s předmětem tohoto řízení.
- 54 Soud se již nezabýval otázkou, zda mělo být o obou správních deliktech vedeno společné řízení, neboť dle shora uvedené judikatury není ani případné porušení povinnosti vést společné řízení podstatné pro zákonnost zkoumaného rozhodnutí; relevantní naopak je, zda správní orgán i při vedení dvou samostatných řízení respektoval zásady pro ukládání sankce při souběhu správních deliktů, včetně absorpční zásady.
- 55 Podmínkou propojenosti obou řízení co do dokazování se soud zabývá níže v bodě 84 a 85, ale ani tato podmínka nebyla v daném případě splněna.
- 56 Žalobkyně dále namítala, že uložená pokuta má likvidační charakter, žalovaný vůbec nezohlednil majetkové a osobní poměry na straně žalobkyně.

- 57 Nejvyšší správní soud se danou problematikou zabýval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133 publikovaném pod č. 2092/2010 Sb. NSS, kde shledal, že: „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“ Vyšel přitom z judikatury Ústavního soudu, která likvidační pokuty zakazuje, dovodil, že správní orgán je povinen se důkladněji zabývat zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele zejména v případech, kdy si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci zákonem stanoveného rozmezí takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, to se uplatní i u právnických osob. Správní orgán je pak povinen k poměrům pachatele přihlédnout do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Rovněž poukázal na vyšetřovací povinnost správního orgánu dle ust. § 50 odst. 3 správního řádu a na důkazní břemeno účastníka řízení prokázat svá vlastní tvrzení dle ust. § 52 správního řádu.
- 58 V posuzovaném případě inspekce ani žalovaný poměry žalobkyně nijak nezkoumali, neučinili v tomto směru žádná šetření, ani nevyzvali žalobkyni, aby ke svým poměrům poskytla relevantní informace či dodala podklady, ze správního spisu přitom žádné údaje ohledně poměrů žalobkyně nevyplývají. Stejně tak prvostupňové ani napadené rozhodnutí neobsahují jakoukoli úvahu, ze které by bylo možné dovozovat, že inspekce a žalovaný při stanovení výše pokuty jakkoli přihlédli k poměrům žalobkyně, v prvoinstančním rozhodnutí inspekce přihlédla k závažnosti, době trvání, rozsahu a následkům protiprávního jednání, nikoli však k subjektivním hlediskům na straně žalobkyně. Přitom výši ukládané pokuty nelze považovat za bagatelní, a tudíž s ohledem na absenci jakýchkoli zjištění o poměrech žalobkyně nemohlo být správním orgánům zřejmé, že nezpůsobí existenční ohrožení žalobkyně.
- 59 Z uvedeného vyplývá, že daná námitka žalobkyně je opodstatněná, toto pochybení je dalším důvodem, pro které je nezbytné napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušit, neboť chybějící zjištění a na ně navazující zhodnocení správních úřadů nelze zhojit v soudním řízení.
- 60 Námitkou nedodržení prekluzivní hmotněprávní lhůty, tj. lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty, se Městský soud v Praze již zabýval ve svém rozsudku z 18. 11. 2019, dospěl zde k závěru, že tato námitka není důvodná.
- 61 Podle ust. § 5 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb. lze řízení o uložení pokuty zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se inspekce dověděla o porušení povinností uvedených v ust. §

4 tohoto zákona, nejpozději však do tří let od doby, kdy k porušení těchto povinností došlo.

- 62 V posuzované věci je žalobkyni vytýkán trvajících delikt, který byl páchan kontinuálně (nejméně) od roku 2010 do roku 2014, problematice běhu lhůt u trvajících deliktů se opakovaně věnoval Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 22. 2. 2005 č. 5 A 164/2002-44, v němž uvedl: „*Za trvajících jiný správní delikt lze proto považovat takový právní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závažný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.*“ Uvedené závěry lze aplikovat i v nyní souzené věci.
- 63 Inspekce sice obdržela podnět dne 27. 11. 2013, o trvání protiprávního stavu se však prokazatelným způsobem dozvěděla teprve dne 16. 1. 2014, dne 4. 2. 2014 pak při dalším místním šetření zjistila, že protiprávní stav dosud nebyl odstraněn. Z toho vyplývá, že nemohlo dojít k překročení subjektivní ani objektivní lhůty k zahájení řízení, když řízení bylo zahájeno dne 15. 4. 2014 doručením oznámení o jeho zahájení žalobkyni a ukončeno právní mocí rozhodnutí dne 6. 10. 2015.
- 64 Žalobkyně vytýkala inspekci a žalovanému, že si odůvodnění výše pokuty zjednodušili tím, že ve výroku správní delikt označili pouze jako ohrožení životního prostředí, i když z odůvodnění vyplývá poškození lesa a jeho složek.
- 65 Dle výroku prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyni uložena pokuta za správní delikt dle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., za ohrožení životního prostředí v lesích, kterého se žalobkyně dopustila tím, že při provozu skládky na pozemcích č. parc. 432, 437 a 436 v k. ú. Motol, od roku 2010 do února roku 2014 došlo k nelegálnímu záboru lesního pozemku p. č. 433/1 v k. ú. Motol skládkovaným výkopovým materiálem ve dvou částech, celkem na ploše 2 562 m²; je konstatováno, že touto činností došlo k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a ohrožení životního prostředí v lesích.
- 66 Podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů.
- 67 Z konstrukce předmětného správního deliktu je patrné, že k naplnění znaků jeho skutkové podstaty může dojít dvojím způsobem, a to jak ohrožením životního prostředí v lesích, tak jeho poškozením, vždy je ale přítomen znak, že k tomuto následku musí dojít neoprávněným používáním lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů.

- 68 U ohrožovacích deliktů je následkem již samotné ohrožení jeho objektu, tedy reálné nebezpečí vzniku poruchy, správní delikt je tak dokonán již pouhým ohrožením chráněných hodnot.
- 69 Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je postaveno na popisu, jakým způsobem byl zjištěn a prokázán neoprávněný zábor lesního pozemku č. parc. 433/1 v k. ú. Motol, který bezprostředně sousedí se skládkou odpadu provozovanou žalobkyní, je zde popsáno, že k danému záboru došlo sesuvem skladovaného výkopového materiálu, dále je vysvětleno, jakým způsobem k tomuto sesuvu došlo, je poukázáno na předchozí opatření k nápravě ukládané ze strany stavebního úřadu v roce 2011 z důvodu, že žalobkyně neprovedla statickou stabilizaci severní stěny skládky, je poukázáno na to, že žalobkyně nelegální zábor, a tedy výkopovou zeminu, z předmětného lesního pozemku neodstranila. Jsou zde uvedeny důsledky nelegálního záboru, a to silná vrstva půdních nánosů, negativní dopad na vodní poměry na daném lesním pozemku, dále je podrobně rozvedeno, že umístěním výkopové zeminy na lesním pozemku v rozsahu 2 562 m² je znemožněno plnění funkcí lesa, neboť skládkovaný výkopový materiál není žádoucí pro růst dřevin, jde o ohrožení lesního ekosystému. Pokud jde o hydrologické poměry, je poukázáno na to, že v důsledku rychlého odtoku dešťových srážek ze severní stěny skládky přímo na lesní pozemek došlo k podmáčení půdního povrchu a destabilizaci dřevin, dlouhodobě stojící voda napomáhá ke zhoršování fyziologického stavu lesních dřevin. V obou případech jsou vyjádřeny obavy ze zhoršování dané situace do budoucna.
- 70 Popsané okolnosti indikují naplnění skutkové podstaty ohrožovacího deliktu, odůvodnění není postaveno na tom, že by již došlo k nevratnému zničení lesního porostu na části pozemku postižené nelegálním zábořem, ale je zde vysvětleno, čím je v současnosti funkčnost lesa ohrožena a jakým způsobem může ke zničení do budoucna dojít, a tedy čím je dána reálnost nebezpečí vzniku poruchy na objektu ochrany. V této souvislosti jsou okrajově uvedeny některé konkrétní škody, které již reálně vznikly, tedy vyklonění 9 ks lesních dřevin pod tlakem nahromaděného výkopového materiálu a pád 15 ks dřevin v důsledku působení vody. Tyto skutečnosti jsou zde uvedeny spíše jako argument podtrhující důvodnost obavy z možného poškození lesního porostu do budoucna. Rovněž při odůvodnění výše sankce jsou uvedeny ohrožovací aspekty popsaného jednání, kdy dlouhodobě dochází k omezení plnění funkcí lesa, pokuta není založena na již vzniklé škodě. Soud tak danou námitkou vyhodnotil jako nedůvodnou.
- 71 Stejně tak v případě námítky týkající se nedostatečného vyhodnocení společenské škodlivosti dospěl soud k závěru, že daná námitka není opodstatněná.
- 72 Argumentace žalobkyně o tom, že zábor pozemku neučinila úmyslně, ale pouze z nedbalosti, je naprosto irrelevantní, neboť daný správní delikt podle ust. § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb. je založen na objektivní odpovědnosti, tedy bez ohledu na zavinění, a to např. na rozdíl od správního deliktu uvedeného v ust. § 4 písm. c) téhož zákona, který zní „*vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů*“. Otázka vnitřního subjektivního vztahu žalobkyně resp. jejích statutárních orgánů k závadnému následku je tudíž nerozhodná.

- 73 Žalobkyně poukazovala na to, že žalovaný nevzal v potaz skutečnosti svědčící v její prospěch, tedy zejména, že již v roce 2012 žádala vlastníka pozemku Hlavní město Prahu o přístup na pozemek č. parc. 433/1 a o možnost provedení zabezpečovacích prací pro severní stěnu svahu skládky, avšak rozhodnutím Rady hl. m. Prahy sp. zn. S-MHMP 57315/2012 jí nebyla povolena výjimka ze zákazu stavební činnosti, z pronajatých pozemků pak nemohla učinit kompletní opatření. Tvrdila, že k podobným samovolným sesuvům docházelo na pozemku již v minulosti, k tomu doložila havarijní výměry z let 1988 a 1989, rovněž tvrdila, že již rok před provedením kontroly inspekci si najala společnost Podařil-Voráček s.r.o., aby pro ni prováděla stabilizaci zeminy severní stěny, k tomu doložila příslušné faktury.
- 74 Podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
- 75 Z toho vyplývá, že soud je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán skutkovým stavem, tak jak jej zjistil správní orgán a jak je obsažen ve správním spise. Soudy ve správním soudnictví nejsou třetí instancí správních orgánů a neměly by jejich činnost nahrazovat, správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice může za podmínek ust. § 77 s. ř. s. provádět dokazování, nemůže se však jednat o provádění těch důkazů, které měl účastník k dispozici již v rámci řízení před správními orgány a kterými mohl prokázat tehdy mu známé skutečnosti, účastník nemůže bezdůvodně odkládat uplatnění těchto skutečností a důkazů až na řízení před soudem.
- 76 V posuzovaném případě žalobkyně ve vyjádření z 24. 4. 2014 v rámci správního řízení uvedla, že podnikla určité kroky za účelem stabilizace severní stěny skládky, které spočívaly převážně ve zpracování různých posudků a dále v podání žádosti na Magistrát hlavního Města Prahy o pronájem části pozemku č. parc. 433/1, s těmito tvrzeními a k tomu předloženými se důkazy, které se liší od důkazů předložených soudem, se však inspekce v prvostupňovém rozhodnutí vypořádala. Shora uvedená tvrzení a důkazy uplatněné v předmětné žalobě však žalobkyně ve správním řízení nevznesla, a to ani v prvostupňovém řízení, ani v rámci odvolání, nelze tak vytýkat žalovanému, že k těmto tvrzením a důkazům nepřihlédl, ani se s nimi jinak nevypořádal. Zároveň se nejedná o skutečnosti, o kterých se mohl žalovaný dozvědět jinak, ve správním spise není jejich existence jakkoli indikována.
- 77 Žalovaný tedy nijak nepochybil, pokud nepřihlédl ke skutečnostem, na které žalobkyně poukázala až v řízení před soudem, tyto skutečnosti mu nebyly známy, přestože žalobkyni nic nebránilo je v rámci správního řízení uplatnit; s přihlédnutím k obsahu správního spisu ani žalovanému známy být nemohly. Námitka žalobkyně je proto rovněž nedůvodná.
- 78 Žalobkyně namítala nedostatečná skutková zjištění ohledně původu zeminy na pozemku č. parc. 433/1, měla za to, že nebylo dostatečně prokázáno, zda a v jakém rozsahu trval zábor pozemku v letech 2010, 2011, 2012, 2013, zejména brojila proti stanovení rozsahu záboru pomocí leteckých snímků. Poukázala na rozpor mezi plochou zjištěnou v prvostupňovém rozhodnutí a v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014.

- 79 Soud nesouhlasí s námitkou žalobkyně, že inspekce založila své rozhodnutí zejména na leteckých snímcích, neboť v řízení byla provedena celá řada důkazů, z odůvodnění se nepodává, že by letecké snímky byly považovány za klíčový důkaz. V první řadě (po obdržení podnětu) inspekce provedla ve dnech 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014 místní šetření na pozemku č. parc. 433/1, o kterých byl vypracován protokol a pořízena fotodokumentace, v rámci těchto šetření byl zjištěn neoprávněný zábor ve dvou částech, byla konstatována těsná blízkost skládky provozované žalobkyní a totožnost výkopového materiálu na skládce a na místě nelegálního záboru, z toho bylo dovozeno, že se jedná o sesuv materiálu ze skládky. Rovněž bylo poukázáno na zaměření hranic daného pozemku, které bylo provedeno jeho vlastníkem, a které je součástí správního spisu (položka č. 5), vytyčení je zřejmé i z fotodokumentace pořízené při místním šetření.
- 80 Pokud jde o dobu trvání nelegálního záboru, vyšla inspekce zejména z rozhodnutí č. j. OSU.Mot.p.431-38632/2011-Pak-R ze dne 24. 10. 2011 stavebního úřadu, kterým bylo žalobkyni uloženo opatření k nápravě, tj. aby do 29. 6. 2012 provedla statickou stabilizaci severní stěny skládky, neboť dosavadní výzvy k nápravě žalobkyně nesplnila. V této souvislosti je pak v rozhodnutí proveden rozbor údajů zjištěných z leteckých snímků z let 2007 -2013, snímky jsou ve spise založeny, přičemž na zvětšených snímcích je patrný též počítačový výpočet plochy záborů, záборы samotné jsou na snímcích z let 2010 – 2013 i pouhým okem patrné. Rovněž je poukázáno na protokol z místního šetření provedeného stavebním úřadem dne 12. 4. 2013, při kterém bylo zjištěno, že nebyla provedena řádná stabilizace severní stěny skládky, zejména co do sklonu stěny. Dalšími podklady jsou zaměření skutečného stavu skládky včetně příslušného výkresu provedené společností GBS Praha s.r.o. a zachycující stav ke dni 26. 11. 2013, je v něm zachycen zábor resp. jeho část o velikosti 932 m², podkladem je rovněž protokol z místního šetření konaného stavebním úřadem dne 12. 4. 2013, kde se konstatuje existence sesuvu na pozemek č. parc. 433/1.
- 81 Z toho je zřejmé, že zjištění inspekce co do doby trvání i rozsahu závadného stavu jsou založená na celém souboru důkazů, přičemž závěry z nich učiněné jsou logické a konzistentní, letecké snímky zde pouze podporují ostatní zjištění inspekce, že k nelegálnímu záboru docházelo již od roku 2010. Uložená sankce pak není založena na zcela přesném výpočtu zasažené plochy, rozsah záboru je zde pouze jedním z mnoha faktorů, který inspekce vzala do úvahy, z tohoto hlediska není podstatné, zda byl rozsah záboru pomocí leteckých snímků vyměřen s přesností na metry čtvereční, neboť ke zjištění rozsahu došlo též prostřednictvím jiných důkazů, a dle zákona č. 282/1991 Sb. se daná pokuta neodvozuje od přesné výměry neoprávněně užívané lesní plochy.
- 82 Prvostupňové rozhodnutí se však stává problematickým, pokud jej podrobíme testu dostatečně úzké věcné spojitosti s předchozím řízením, který stanovuje rozsudek ESLP *A a B proti Norsku*, k tomu, aby se nejednalo o porušení zásady *ne bis in idem*.
- 83 Je nezbytné rekapitulovat, že v řízení předcházejícím vydání prvostupňového rozhodnutí provedla inspekce na základě podnětu přijatého dne 27. 11. 2013 kontroly na lesním pozemku č. parc. 433/1, k. ú. Motol, a to ve dnech 16. 1. 2014 a 4. 2. 2014, přípisem ze dne 14. 4. 2014 doručeným žalobkyni dne 15. 4. 2014 jí bylo oznámeno zahájení správního řízení, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 7. 2014. Ve druhém správním řízení byla dne 19. 3. 2014 provedena inspekční kontrola v prostoru zařízení provozovaného

žalobkyní (tj. na pozemcích č. parc. 431, 432, 436 a 437, k. ú. Motol), správní řízení bylo zahájeno přípisem ze dne 4. 6. 2014 doručeným žalobkyni dne 5. 6. 2014, příslušné rozhodnutí o uložení pokuty 400 000 Kč bylo vydáno dne 16. 7. 2014.

- 84 Z toho je zřejmé, že mezi oběma řízeními je blízká časová souvislost, řízení probíhala téměř paralelně a v 1. stupni byla ukončena s dvoutýdenním odstupem; chybí zde však souvislost věcná. Byť byla obě řízení vedena stejným správním orgánem (jeho jinými odděleními), probíhala naprosto nezávisle a bez jakéhokoli zřejmého propojení. Ani jedno předmětné rozhodnutí neobsahuje referenci na druhé probíhající řízení, není zde žádná souvislost v prováděných důkazech a skutkové okolnosti prokázané v rámci jednoho řízení nebyly zohledněny v řízení druhém, pouze rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 obsahuje velmi krátký odkaz o tom, že inspekce šetří též ohrožení životního prostředí v lese. V této souvislosti je nutné poukázat zejména na to, že v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 učinila inspekce zjištění na základě zaměření provedeného [REDAKCE] dne 7. 3. 2014, že uloženými odpady došlo k přesahům na pozemek č. parc. 433/1 o celkové ploše 3 103 m², což je o 541 m² více, než zjistila inspekce v paralelním správním řízení. V prvostupňovém rozhodnutí však není toto zjištění jakkoli zmíněno či vysvětleno, inspekce v něm vycházela z údaje 2 562 m², který se měl týkat též února 2014, měření [REDAKCE] přitom bylo učiněno ve velmi krátkém časovém odstupu tj. 7. 3. 2014.
- 85 Soud dospěl k závěru, že tento zásadní nesoulad a absence jakékoli provázanosti obou řízení v oblasti dokazování je dalším důvodem k tomu, aby napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí byla zrušena, neboť neobstojí v testu stanoveném v rozhodnutí ESLP *A a B proti Norsku*.
- 86 Z uvedených důvodů, tedy pro neuplatnění absorpční zásady, nezkoumání poměrů žalobkyně z hlediska rizika uložení likvidační sankce a absenci provázanosti obou správních řízení z hlediska dokazování, soud postupoval podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- 87 S ohledem na to, že stejnou nezákonností trpělo i rozhodnutí inspekce, soud zvolil hospodárnější postup a dle ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i prvostupňové rozhodnutí.
- 88 Soud zde shrnuje právní názor vyslovený v tomto rozsudku: žalovaný se v dalším řízení musí zabývat vztahem mezi jednáním, za které byla žalobkyně sankcionována rozhodnutím inspekce ze dne 16. 7. 2014 a jednáním, které je předmětem daného správního řízení, posoudit, zda se jedná o souběh správních deliktů, příslušná zjištění zohlednit při ukládání sankce žalobkyni za použití absorpční zásady a zohlednění shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a ESLP, musí se zabývat poměry žalobkyně a vyhodnotit, zda případně ukládaná sankce není pro žalobkyni likvidační, dále musí určitým způsobem zohlednit skutková zjištění učiněná inspekcí v řízení vedeném se žalobkyní pod sp. zn. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321 a vysvětlit rozpory v provedených důkazech. Tímto správním názorem je správní orgán vázán (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.).
- 89 O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, které vznikly náklady spočívající v zaplacení soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na právní zastoupení advokátem, které představují odměnu za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření ze dne 29. 8. 2018, podání kasační stížnosti) dle ust. § 11 odst. 1 písm. a), d), k) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), paušální náhrada hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem náhrada nákladů řízení ve výši 13 200 Kč. Proto soud uložil žalovanému tyto náklady žalobkyni nahradit.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem [REDAKCE], a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

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 29. dubna 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu