



## ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

# JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci **žalobkyně: T., v. o. s.**, se sídlem x, zastoupené Mgr. Janem Válkem, advokátem se sídlem Havlíčkova 1680/13, Praha 1, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2014, čj. 1565999/2013/KÚSK/OŽP/ Mi/2,

### t a k t o :

**I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2014, č. j. 1565999/2013/KÚSK/OŽP/Mi/2, **se z r u š u j e a věc se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

**II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení k rukám Mgr. Jana Válka, advokáta, částku ve výši 15.342 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 13. 9. 2013, čj. MUCE 37558/2013 OZP/L/Mi. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím podle § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 67/2000 Sb., žalobkyni uložil pokutu ve výši 60.000 Kč za nesplnění opatření uloženého rozhodnutím orgánu státní správy lesů týkajícího se zalesnění pozemku.

Žalobkyně shrnula dosavadní vývoj řízení. Připomněl, že poprvé mu byla uložena pokuta ve výši 50.000 Kč, kterou však žalovaný v rámci svých rozhodnutí o odvolání opakovaně navyšoval na 60.000 Kč, přičemž tato rozhodnutí byla opakovaně rušena soudy. Po posledním zrušovacím rozsudku žalovaný přistoupil ke zrušení rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně z roku 2008 a zavázal jej, aby uložil pokutu blíže k horní hranici zákonné sazby, načež správní orgán I. stupně vydal dne 13. 9. 2013 rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 60.000 Kč, které žalovaný potvrdil vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobkyně má za to, že jde opět o nepřipustnou změnu rozhodnutí v její neprospěch, a žalovaný takto

postupuje pouze účelově ve snaze dosáhnout dalšího navýšení pokuty. Tím, že žalobkyně v minulosti podala odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 50.000 Kč, legitimně očekávala, že tato sankce již nemůže být dále měněna v její neprospěch. Jelikož žalobkyně byla jediným účastníkem řízení, nepřicházelo v úvahu použití výjimky ve smyslu § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle žalobkyně tedy nebyly splněny podmínky pro prolomení zásady *reformatio in peius*. Pro případ, že by soud nezrušil napadené rozhodnutí, žalobkyně navrhla, aby soud postupoval podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) a pokutu přiměřeně snížil. Nepřiměřenost pokuty žalobkyně dovozuje především z polehčujících okolností celého případu, daných zejména lokálním charakterem tvrzených následků, změnou osoby vlastníka od roku 2008 a rozsahu přirozené obnovy lesní vegetace.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Se žalobními námitkami se neztotožnil s tím, že žalobkyně svá tvrzení neopírá o citaci žádného právního předpisu, který by zásadu zákazu *reformationis in peius* výslovně vylučoval. Žalovaný poukázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08, podle něhož nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a to ani z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, tak ani čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy. Žalovaný dále zdůraznil možnost prolomení uvedené zásady v situacích, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. V případě rozporu s právními předpisy je zásada legality upřednostňována před zásadou zákazu *reformationis in peius* a za jiný veřejný zájem je dle žalovaného nutno považovat vedle veřejného zájmu na legalitě rozhodnutí i správnost rozhodnutí. Z uvedeného žalovaný dovodil, že odvolací správní orgán bude posuzovat, zda jeden či více dílčích zájmů ospravedlní či neospravedlní prolomení zásady zákazu *reformatio in peius* z důvodu nesprávnosti přezkoumávaného rozhodnutí. S odkazem na komentářovou literaturu žalovaný dále zdůraznil upřednostnění veřejného zájmu zejména v řízení o správních deliktech. Žalovaný nesouhlasil ani s návrhem žalobkyně na případné snížení pokuty. Upozornil naopak na závažnost a dobu trvání následků protiprávního jednání žalobkyně a účelovost některých jejích kroků a připomněl, proč měl již správní orgán I. stupně spáchaný delikt vyhodnotit jako závažnější.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně setrvala na všech žalobních bodech i na stanovisku o nepřiměřené výši uložené pokuty.

Z předloženého správního spisu zjistil soud následující relevantní skutečnosti: V roce 2006 vydal správní orgán I. stupně jako orgán státní správy lesů rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil povinnost provést zalesnění pozemku parc. č. x v k. ú B. Původní lhůtu ke splnění této povinnosti žalovaný jako odvolací orgán posléze změnil a stanovil do 31. 5. 2007. Jelikož žalobkyně uloženou povinnost nesplnila, vydal správní orgán I. stupně dne 14. 3. 2008 rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil dle § 55 odst. 2 písm. d) lesního zákona pokutu 50.000 Kč. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala, přičemž žalovaný v průběhu odvolacího řízení překvalifikoval jednání žalobkyně s tím, že žalobkyně nebyla v pozici vlastníka lesa, a proto měla být postihována podle přísnějšího ustanovení § 54 odst. 1 písm. d) lesního zákona. Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008 žalovaný změnil výrok odvoláním napadeného rozhodnutí tak, že uvedl odkaz na citované přísnější ustanovení a zvýšil uloženou pokutu na 60.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 27. 5. 2011, čj. 9 Ca 263/2008-59, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud uzavřel, že žalovaný chybně změnil právní kvalifikaci, neboť žalobkyně v rozhodném období byla vlastníkem lesního pozemku, a proto nemohla být postihována podle žalovaným zvoleného přísnějšího ustanovení postihujícího jiné osoby než vlastníky. Žalovaný poté vydal dne 23. 1. 2012 nové rozhodnutí, jímž znovu změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14. 3. 2008, a to tak, že jednání žalobkyně sice kvalifikoval jako správní delikt podle § 55 odst. 2 písm. d) lesního zákona, nicméně pokutu

opět zvýšil na 60.000 Kč s tím, že správní orgán I. stupně dostatečně nepřihlédl k jednání žalobkyně a délce trvání jejího protiprávního jednání a nevyhodnotil jeho následky jako závažnější. Žalobkyně opětovně podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, k níž Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 4. 2013, čj. 46 A 20/2012-28, rozhodnutí žalovaného zrušil s tím, že došlo k porušení § 90 odst. 3 správního řádu, nebyly splněny podmínky umožňující změnit odvoláním napadené rozhodnutí k horšímu, a proto zvýšení pokuty představovalo porušení zásady zákazu *reformatio in peius*. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, které však nebyl přiznán odkladný účinek, a proto žalovaný pokračoval v řízení, v rámci něhož dne 2. 7. 2013 vydal nové rozhodnutí, jímž zrušil část výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14. 3. 2008 týkající se výše pokuty. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl závěr, který výslovně označil za závazný právní názor, podle něhož s ohledem na závažnost, způsob spáchání, dobu trvání a následky protiprávního jednání nejsou dány polehčující okolnosti pro uložení pokuty ve výši 50.000 Kč, a proto je třeba nově uložit pokutu blíže k horní hranici zákonné sazby 100.000 Kč. Správní orgán I. stupně v souladu s uvedeným právním názorem vydal dne 13. 9. 2013 nové rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil pokutu ve výši 60.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně opět odvolala, žalovaný však toto odvolání zamítl rozhodnutím napadeným projednávanou žalobou. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že správní orgán I. stupně se plně vypořádal se závazným právním názorem, pokutu uložil mírně nad původní výši, přičemž nedošlo k obejití § 90 odst. 3 správního řádu, neboť rozhodnutí vydal správní orgán I. stupně, a nikoliv orgán odvolacím.

Jak soud dále zjistil, po podání nyní projednávané žaloby Nejvyšší správní soud rozhodl o shora zmiňované kasační stížnosti žalovaného proti předchozímu rozsudku zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 3. 2014, čj. 6 As 80/2013-38, kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 4. 2013, čj. 46 A 20/2012-28, zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku mimo jiné uvedl, že zásady správního trestání vycházejí ze stejného ústavního základu jako zásady trestního práva, a jednou z těchto zásad je právě zásada zákazu *reformationis in peius*, jež znemožňuje změnit rozhodnutí o sankci v neprospěch odvolatele (žalobkyně).

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i řízení předcházející vydání rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků v zákonné lhůtě na základě výzvy soudu neprojevil svůj nesouhlas s takovým postupem soudu. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

V nyní vedeném řízení není mezi účastníky spor o spáchání správního deliktu ani o jeho právní kvalifikaci. Sporné zůstává pouze to, jak široce se uplatní zásada zákazu *reformatio in peius*. Žalobkyně má za to, že zásada zákazu *reformationis in peius* vyjádřená v § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož „*odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*“, platí i pro navazující řízení a jednou uložená sankce již nemůže být v důsledku podaného odvolání jakkoli navyšována. Žalovaný naopak vychází z úvahy, že omezení plynoucí z § 90 odst. 3 správního řádu platí jen pro odvolací orgán, zatímco na prvoinstanční orgán rozhodující ve věci po jejím vrácení věci k novému projednání již toto omezení nedopadá a nic mu nebrání, aby v novém rozhodnutí uložil přísnější sankci než v rozhodnutí předchozím (zrušeným odvolacím orgánem). Žalovaný se rovněž domnívá, že zásada zákazu *reformationis in peius* musí v určitých případech ustoupit zásadě legality a veřejnému zájmu na správnosti a zákonnosti rozhodnutí.

K takto nastíněnému sporu je třeba předeslat, že zdejší soud si je vědom judikatury, na kterou odkazuje žalovaný (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08 navazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 63/2006-101), z níž plyne, že u jiných správních deliktů nelze na rozdíl od přestupků použít analogii trestního procesu, a proto v řízení o jiných správních deliktech nelze všeobecný zákaz *reformationis in peius* dovodit. K tomu je ale třeba dodat, že zmíněná judikatura se týká rozhodnutí správních orgánů vydaných ještě za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“), který na rozdíl od účinné právní úpravy změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele nevyklučoval a zásada zákazu *reformationis in peius* se v něm neuplatňovala. V režimu správního řádu z roku 1967 mohl odvolací orgán uvážit, zda nezákonné či nesprávné rozhodnutí prvního stupně změnit či zrušit, a nebyl v tomto směru vázán takřka žádnými omezeními (srov. § 59 odst. 2 a 3 správního řádu z roku 1967). To je rozdíl oproti současné právní úpravě správního řádu (účinného od 1. 1. 2006), který v § 90 odst. 1 písm. c) či § 90 odst. 3 specifikuje situace, za nichž ke změně prvoinstančního rozhodnutí přistoupit nelze. Ze stejné úvahy ostatně vycházel i shora zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 63/2006-101, z něhož výslovně plyne, že „*tam, kde zákonodárce takový zákaz (tj. zákaz reformationis in peius – pozn. zdejšího soudu) zavést chtěl, učinil tak výslovně (typicky zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, nebo zákon č. 500/2004 Sb., ve kterém je tato zásada nově zakotvena.*“ Nosnou myšlenkou výše označeného navazujícího usnesení Ústavního soudu je pak to, že právní úprava správního řádu z roku 1967 připouštějící změnu rozhodnutí o jiném správním deliktu v neprospěch odvolatele nebyla v rozporu s ústavním pořádkem. Tím ovšem současně není řečeno, že by zákon nemohl zákaz změny k horšímu stanovit. Jak přitom bylo uvedeno výše, účinný správní řád, v jehož režimu bylo vydáno i nyní napadené rozhodnutí, vyloučení možnosti změny rozhodnutí k horšímu předpokládá.

Ve vztahu k řízením o tzv. jiných správních deliktech vedených podle dnes účinného správního řádu naopak judikatura směřuje k tomu, že byť je režim jiných správních deliktů poněkud jiný než režim přestupků, tak i u nich je třeba analogicky aplikovat zásady trestního práva. K této problematice se ostatně přímo vyjádřil v předchozím průběhu tohoto řízení Nejvyšší správní soud, který v bodě 14 svého výše označeného rozsudku, jímž zamítl kasační stížnost žalovaného, výslovně uvedl, že „*z premisy jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu plyne, že zásady správního trestání mají stejný (ústavní) základ jako zásady v trestním právu .... Jednou z nich je i zákaz reformace in peius, již je třeba chápat jako garanci svobody odvolacího práva, a jako takovou ji pojímat co nejširěji. Zákon o přestupcích toto pravidlo koncipuje jako bezvýjimečné.... Jelikož nemáme jednotný kodex správního trestání a právní úprava je v této oblasti poměrně roztržštěná, je nezbytné s odkazem na výše zmíněný požadavek souladnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, který je imanentní náležitostí právního státu, vykládat zákonem umožněný průlom do zásady zákazu změny k horšímu omezujícím způsobem. Proto i v řízeních vedených podle obecné úpravy ve správním řádu je na podmínky umožňující změnu v neprospěch (pro rozpor s právními předpisy či veřejným zájmem) nutno pohlížet jako na výjimky ze zásad, jež je třeba vykládat restriktivně.*“ S ohledem na takto široce vnímané pojetí zákazu *reformationis in peius* je podle krajského soudu nutno tuto zásadu aplikovat i v situaci, kdy v důsledku odvolání obviněného dojde ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí a věc bude znovu projednávána na prvním stupni. Má-li být smyslem zásady zákazu *reformationis in peius* to, aby si obviněný v důsledku uplatnění opravného prostředku nemohl zhoršit své postavení, pak se tato zásada logicky musí vztáhnout i na případy, kdy odvolání obviněného vyústí ve zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí a vyvolání nového řízení na prvním stupni. Opačný výklad by znamenal, že zásada zákazu *reformationis in peius* existuje vlastně jen formálně, neboť změnu k horšímu lze provést „zavázáním“ správního orgánu I. stupně právním názorem orgánu odvolacího. Takový výklad by však byl zcela absurdní a naprosto by popřel smysl zákazu *reformationis in peius*. Je-li proto v rámci řízení o odvolání obviněného proti rozhodnutí o jiném správním deliktu postupováno podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, je zcela nepřipustné, aby

odvolací orgán zavázal orgán prvního stupně ke zvýšení uložené sankce, jak v nyní projednávané věci učinil žalovaný. Takovýto postup představuje vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Krajský soud v Praze rovněž nesouhlasí s argumentací žalovaného, podle něhož k prolomení zákazu *reformationis in peius* postačuje, aby byl u odvoláním napadeného rozhodnutí shledán rozpor s právními předpisy nebo věcná nesprávnost, neboť na zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí je dán veřejný zájem. S takovým závěrem se nelze ztotožnit. Pokud se totiž odvolací orgán rozhodne změnit či zrušit odvoláním napadené rozhodnutí, činí tak právě z důvodu rozporu s právními předpisy nebo z důvodu shledání věcné nesprávnosti (srov. § 90 odst. 1 správního řádu), což by taktéž mohlo znamenat popření smyslu zásady zákazu *reformationis in peius*. V této souvislosti lze dále poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 67/2013-53, který k dané problematice uvádí: „*Nepochybně není možné zákonný znak „rozporu s právními předpisy“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícího prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou). U znaku „jiného veřejného zájmu“ nutno zdůraznit, že jde bezesporu o jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy. Nemůže proto jít například o zájem na potrestání pachatele. Jinak by byl v zákoně zakotvený zákaz změny k horšímu, tak jak jej stanovil zákonodárce, obsahově vyprázdněn, což je s ohledem na ústavní garance nepřipustné.*“ Podobně jako ve věci řešené v citovaném rozsudku nebylo možno přisvědčit úvaze správního orgánu argumentujícím „*veřejným zájmem na potrestání pachatele*“, tak i v nyní posuzované věci nelze připustit argumentaci žalovaného založenou na příliš širokém pojetí veřejného zájmu jakožto všeobecného zájmu na zákonnosti a věcné správnosti vydávaných rozhodnutí. Rovněž nelze pominout, že žalovaným citovaná část komentáře ke správnímu řádu se vztahuje k obecným postupům ve správním řízení. V dané věci však bylo třeba zohlednit specifika správního trestání, na které nejsou obecné postupy vždy zcela aplikovatelné. V projednávané věci jde přitom navíc jen o správnost rozhodnutí (konkrétní výši pokuty v rámci zákonného rozpětí), nikoliv o zákonnost rozhodnutí.

S ohledem na shora uvedené dospěl Krajský soud v Praze k závěru, že žaloba je důvodná, neboť žalovaný svým postupem v rámci odvolacího řízení směřujícím k navýšení dříve uložené sankce zatížil řízení vadou, která vedla k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé, a proto je třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 15.342 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny advokáta ve výši 12.342 Kč, jež zahrnuje tři úkony právní služby po 3.100 Kč [*převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů*]; tři paušální částky jako náhradu hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2.142 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek (vyjma zaplaceného soudního poplatku).

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení

rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 30. května 2016

**JUDr. Milan Podhrázký, Ph. D., v. r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Bc. Pavlína Švejdová