



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **obce Kralice nad Oslavou**, se sídlem Jinošovská 78, Kralice nad Oslavou, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2010, č. j. 102/560/10 3031/ENV/10, sp. zn. OP 5/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2011, č. j. 10 A 105/2010 - 98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen „inspekce“) provedla dne 27. 7. 2009 kontrolu ve věci ukládání odpadů na pozemky ve vlastnictví obce Kralice nad Oslavou p. č. 781/1 a 781/2 v k. ú. Kralice nad Oslavou, které jsou součástí přírodní rezervace Údolí Oslavy a Chvojnice a stejnojmenné evropsky významné lokality. Na základě výsledků kontroly zahájila inspekce několik správních řízení, v nichž žalovanou postupně sankcionovala za spáchání tří různých

správních deliktů. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2009 žalobkyni pokutovala částkou ve výši 50 000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. d) bodu 34 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009 částkou ve výši 250 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, a konečně rozhodnutím ze dne 23. 11. 2009 uložila žalobkyni pokutu ve výši 130 000 Kč za protiprávní jednání uvedené v § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 9. 2009 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Ve všech případech zároveň žalobkyni uložila povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Proti rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009 a ze dne 23. 11. 2009 se žalobkyně odvolala, obě odvolání zamítl žalovaný (proti rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009 se žalobkyně nebránila, neboť uloženou sankci považovala, jak uvádí v žalobě, za adekvátní postih). Proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobkyně žalobami. O žalobě proti rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 29. 9. 2009, městský soud dosud nerozhodl. Žalobu proti (v záhlaví specifikovanému) rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 23. 11. 2009, městský soud zamítl rozsudkem ze dne 3. 5. 2011, č. j. 10 A 105/2010 - 98. Tento rozsudek nyní žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadá kasační stížností.

[3] Rozhodnutím, které je nyní předmětem soudního přezkumu (tedy rozhodnutím ze dne 23. 11. 2009), inspekce žalobkyni konkrétně postihla za vykonávání činnosti zakázané ve zvláště chráněném území a evropsky významné lokalitě [§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny]. K protiprávnímu jednání došlo dle inspekce tím, že žalobkyně ukládala a následně rozhrnovala odpady, zeminu a kamení na pozemku p. č. 781/1 v k. ú. Kralice nad Oslavou, čímž žalobkyně porušovala jak § 34 odst. 1 písm. a) a f), tak § 45b odst. 1 uvedeného zákona.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[4] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku předně uvedl, že přes jistou časovou a místní souvislost mezi skutky, za něž byla žalobkyně jednotlivými rozhodnutími sankcionována, je zřejmé, že každý z těchto správních deliktů je charakterizován jak odlišným popisem jednání, tak odlišným následkem, který je z hlediska odpovědnosti za správní delikt rozhodný. Na základě toho soud dovodil, že se jednalo o vícečinný různorodý souběh správních deliktů, o nichž bylo možné vést samostatná řízení. Tomu nebránila ani skutečnost, že o daných správních deliktech byl oprávněn rozhodnout týž věcně a místně příslušný správní orgán (inspekce) a že všechny delikty byly zjištěny při téže kontrole. Vedení společného řízení a vydání jediného rozhodnutí o pokutě by pro podstatnou odlišnost právních úprav vztahujících se k jednotlivým deliktům bylo velmi obtížné, ne-li nemožné; dle městského soudu zákonodárce s takovou eventualitou zjevně vůbec nepočítal.

[5] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, podle níž nebylo žalobkyni prokázáno naplnění skutkové podstaty deliktu, za něž byla rozhodnutím inspekce ze dne 23. 11. 2009 postižena. Podle soudu je zřejmé, že na předmětném pozemku bylo umístěno

značné množství odpadu (a není podstatné, jestli šlo o desítky nebo stovky tun). Navezením takového množství materiálu přímo na pozemek nacházející se na území přírodní rezervace pak nepochybně dochází ke změně přírodního prostředí takového pozemku a překrytím původního půdního povrchu masivní vrstvou materiálu dochází nepochybně k jeho poškození. Takový závěr bez dalšího plyne z učiněných skutkových zjištění a k jeho vyvozování nebylo třeba činit další dokazování (zvláště za situace, kdy je správní orgán provádějící řízení o správním deliktu vybaven pracovníky, kteří jsou odborně způsobilí tyto otázky posoudit). Z obdobných důvodů dle soudu ob stojí i závěr inspekce, že jednáním žalobkyně byly způsobeny změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému a změnilo se dochované přírodní prostředí.

[6] Městský soud dále nepovažoval za nutné přesně zjišťovat, které konkrétní osoby a kdy materiál na předmětný pozemek přivážely, neboť je zřejmé, že se jednalo o fyzické osoby (občany obce) a dělo se tak s vědomím a souhlasem žalobkyně. Odložením odpadu těmito občany se tak žalobkyně stala, v souladu se zákonem o odpadech, vlastníkem ukládaného materiálu. Žalobkyně tak *ex lege* vystupuje jak v pozici původce, tak v pozici vlastníka odpadu. Žalovaný nepochybil ani tím, že nespecifikoval, kdy se o spáchání správního deliktu dozvěděl. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž k uložení pokuty stanoví pouze objektivní tříletou lhůtu, subjektivní lhůtu pro zahájení řízení nebo uložení pokuty nestanoví.

[7] K námitkám ohledně procesní nepoužitelnosti listin založených ve správním spise městský soud uvedl, že žalobkyně měla možnost se seznámit se všemi listinami, které sloužily jako podklad pro rozhodnutí inspekce, a také tak učinila a podala k nim vyjádření. Starosta obce Kralice nad Oslavou (tedy statutární zástupce žalobkyně) zároveň vlastnoručním podpisem potvrdil, že byl seznámen s obsahem kontrolního protokolu již po kontrole provedené inspekcí dne 27. 7. 2009, že převzal jeho stejnopis a že byl poučen o právu podat námitky proti protokolu podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Uvedený protokol (a v něm obsažená vyjádření starosty obce učiněná v průběhu kontroly) pak může představovat podklad pro rozhodnutí o správním deliktu, ačkoliv starosta nebyl vyslechnut jako svědek v průběhu správního řízení. K námitce, že ve správním řízení nebyly provedeny žádné listinné důkazy, soud konstatoval, že tato vada neměla žádný dopad do práv žalobkyně.

[8] Městský soud nevyhověl ani námitce, podle níž žalobkyně pouze prováděla rekultivaci skládky, a to plně v souladu s vyjádřením bývalého Okresního úřadu v Třebíči z roku 1999. Uvedené vyjádření bylo pouze stanoviskem k projektu „Rekultivace skládek Kralice nad Oslavou a Horní Lhota“ a bylo v něm výslovně uvedeno, že není povolením nebo souhlasem, ani je nenahrazuje. Toto stanovisko samo o sobě tedy žalobkyni neopravňovalo k tomu, aby si počínala tak, jak bylo při kontrole inspekcí zjištěno, čehož si žalobkyně měla a mohla být vědoma. Stejně tak soud nesouhlasil s námitkou, podle níž jednání žalobkyně nevykazovalo žádnou společenskou nebezpečnost (tím, že fakticky šlo o rekultivaci skládky). Projednávaný správní delikt má charakter ohrožovacího deliktu, tj. deliktu, u něž k naplnění skutkové podstaty postačuje, že došlo k ohrožení zákonem chráněného zájmu. Žalobkyně jednoznačně prováděla činnosti, které jsou zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázány. Posouzení toho, zda jsou tyto činnosti z hlediska

zákona přípustné (či dokonce přínosné) a zda by pro ně měla být udělena výjimka, spadá do kompetence orgánů ochrany přírody a krajiny. Žalobkyně měla možnost požádat o udělení takové výjimky, což však neučinila, a tak byla po právu stížena sankcí.

[9] Uloženou sankci soud dále označil za přiměřenou. Za projednávaný delikt je možno uložit pokutu až do výše 2 miliónů Kč, žalobkyni tak byla uložena pokuta při spodní hranici zákonné sazby. Žalobkyni nadto případně polovina zaplacené pokuty zpět, byť tuto částku bude moci využít jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci. Soud nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že se jedná o nebezpečný precedens a že takový způsob rekultivace skládky je obvyklý prakticky ve všech obcích. Dle soudu je v případě žalobkyně, jakožto veřejnoprávní korporace, naopak nutno mít za to, že by si měla být ve zvýšené míře vědoma svých zákonných povinností a dbát na jejich dodržování. Ignorováním právních předpisů ze strany obce totiž dochází i k negativnímu ovlivňování jejích občanů. Uložená pokuta ve výši 130 000 Kč představuje cca 1,5 % celoročních příjmů žalobkyně. Dle soudu tak nejde o likvidační sankci, která by měla ohrozit chod obce. Je sice možné, že bude mít negativní dopad do hospodaření obce, která bude muset omezit dotace na některé činnosti, ale to je pojmovým znakem sankce. Výše postihu by obecně neměla být tak nízká, aby zcela pozbyl preventivního účinku, a to i s přihlédnutím k případnému prospěchu, který žalobkyně v souvislosti s protiprávním jednáním získala, anebo s přihlédnutím k nákladům, které by při dodržování právních předpisů byla nucena jinak vynaložit (pokud by žalobkyně postupovala v souladu se zákony, vznikaly by ji při likvidaci předmětného materiálu podstatně vyšší náklady).

[10] K námitce, že správní spis neobsahoval v době nahlédnutí záznam o určení oprávněných úředních osob podle § 15 odst. 4 správního řádu, soud odkázal na spisový přehled uvedený na deskách správního spisu, na jehož začátku je seznam oprávněných úředních osob.

[11] Stejně tak neshledal soud důvodné námitky ohledně údajně vadné formulace výroku a poučení o odvolání v rozhodnutí inspekce. Formulace výroku i poučení dle soudu obstojí, stěžovatelka navíc nespecifikovala, jaký měly tyto tvrzené vady dopad do jejích práv.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně zpochybnila závěr soudu, podle něž jejím jednáním došlo k vícečinnému souběhu správních deliktů. Má za to, že ve všech třech správních řízeních vedených žalovaným šlo ve skutečnosti o postižení totožného skutku, který spočíval v tom, že v době od roku 2008 do 27. 7. 2009 umožnila jiným osobám ukládat zeminu, kamení a stavební suť na předmětný pozemek a takto nashromážděný materiál následně rozhrnovala. Všechny skutkové podstaty deliktů, za něž inspekce stěžovatelku sankcionovala, jsou skutkové podstaty ohrožovacího deliktu. Hrozící následek byl přitom v daném případě jediný, a to ohrožení životního prostředí. Městský soud při porovnávání ustanovení, která upravují skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů, za něž byla stěžovatelka trestána, akcentoval odlišnosti v jejich formální složce (rozdíly ve splatnosti pokut, v účelovém určení výnosu z pokut atd.). Dle

stěžovatelky jsou však tyto odlišnosti pro posouzení toho, zda jde o jeden skutek, irelevantní - v dané souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008 - 102 (všechna zde uváděná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Za nepřijatelný považuje dále závěr soudu vylučující v dané věci jednočinný souběh z důvodu, že vedení společného řízení a vydání jediného rozhodnutí by bylo obtížné. Ve všech třech případech jednal tentýž správní orgán, pokaždé prostřednictvím jiné své funkční součásti a na základě jediného spisového podkladu a stejných podkladů opatřených v rámci jedné kontrolní akce. Nastavení organizační struktury správního orgánu, kdy o různých skutkových podstatách rozhodují různé odbory, nelze dle stěžovatelky klást k tíži účastníka řízení. Takovým „účelovým rozdělováním“ jednoho jednání do více správních řízení, činěných „s cílem navýšit sankční zatížení pachatele“, dle stěžovatelky dochází k faktickému popření zásady *ne bis in idem*. Popsaná „sporná praxe“ navíc po podání žaloby v této věci ustala, dodala stěžovatelka. Její akceptace soudem by však vystavila právní nejistotě účastníky jiných řízení. A konečně, městský soud se nezabýval ani případnou otázkou faktické konsumpce, kterou by v případě, že by skutečně šlo o vícečinný souběh, musel posuzovat jako předběžnou otázku (a to i bez návrhu).

[13] Další okruh kasačních námitek směřuje proti závěru soudu, podle nějž došlo k prokázání naplnění znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu. Předpoklad soudu, že pracovníci nalézacího správního orgánu jsou pro svou práci dostatečně odborně způsobilí, dle stěžovatelky v českých podmínkách mnohdy neobstojí. V deliktním řízení je tak nutno každou tvrzenou skutečnost prokázat řádným dokazováním, což se v nynějším případě nestalo. Stěžovatelka má za to, že k negativní změně životního prostředí v dané lokalitě nedošlo, neboť v případě opaku by jí správní orgán nařídil uvést vše do původního stavu, včetně odvozu zeminy. S touto logickou úvahou se soud nevypořádal a odmítl doplnit dokazování navržené stěžovatelkou, které mělo za cíl prokázat, že rekultivací existující divoké skládky došlo ze strany stěžovatelky naopak ke zlepšení životního prostředí v daném místě. Určení, kdy ještě jsou pracovníci inspekčních orgánů oprávněni posuzovat odborné otázky sami a kdy je již nutno jejich posouzení znalcem či znaleckým ústavem, má dle stěžovatelky „zásadní judikaturní význam“. V této věci pak soudu vyčítá, že vůbec nezkoumal, jaké vzdělání či praxi měli pracovníci, kteří sporné závěry formulovali. Tvrzení soudu, že závěry inspekce jsou přesvědčivé a logicky odůvodněny a nevyžadují specifické odborné znalosti a posouzení ze strany nezávislého odborníka, proto nemá oporu ve spisu a je nepřezkoumatelné.

[14] K otázce určení původce odpadu stěžovatelka namítla, že příslušná část odůvodnění napadeného rozsudku je vnitřně rozporná. Soud totiž uvedl, že ukládání odpadu na předmětný pozemek bylo protiprávní. Pak se ovšem nemohlo jednat o řádně určené místo k uložení a není možné na základě § 4 odst. 1 písm. x) zákona o odpadech dovozovat, že vlastníkem odpadu je obec, ale je nutno zabývat se tím, kdo je jeho skutečným původcem.

[15] Stěžovatelka dále namítla, že v rámci správního řízení neproběhlo ústní jednání a že listiny, z nichž správní orgán vycházel jako z listinných důkazů, nebyly provedeny ani mimo jednání postupem dle § 53 odst. 6 ve spojení s § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“). Uvedeným postupem bylo porušeno její právo na

spravedlivý proces, protože neměla možnost zpochybnit zákonnost těchto důkazů. Pokud by byly řádně provedeny, pak by starosta obce mohl namítnout nedostatek poučení v rámci předchozího výkonu kontroly. Soud se odvolává na vyjádření starosty zachycené v protokolu o kontrole, toto však bylo učiněno bez náležitého poučení a s výhradou jmenovaného, že se k věci podrobněji vyjádří v rámci správního řízení. K dokazování v naznačeném smyslu však již v rámci řízení o spáchání správního deliktu nedošlo. Jestliže soudy připustí takové ignorování zákonem stanoveného postupu a nebudou rušit následná rozhodnutí pro vady řízení, tak tím vytvářejí dvojí systém trestání. Obecnou zásadou soudního řízení trestního je, že všechny listiny, které jsou v řízení prováděny jako důkaz, musí být provedeny zákonem popsaným způsobem, tedy v rámci řízení přečteny. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu by se přitom řízení o správních deliktech mělo řídit stejnými principy a zásadami, jako řízení trestní.

[16] Uloženou pokutu považuje stěžovatelka i nadále za nepřiměřeně vysokou s tím, že rekultivace existující skládky byla beztak plánovaná a že rekultivační zásah měl ve vztahu k životnímu prostředí v dané lokalitě pozitivní význam.

[17] K závěrům soudu ohledně žalobních námitek týkajících se absence záznamu o určení oprávněných úředních osob ve správním spisu a ohledně nedostatků ve formulaci výroku rozhodnutí inspekce stěžovatelka uvedla, že by Nejvyšší správní soud měl touto cestou sjednotit správní praxi. Některé správní orgány totiž za splnění své zákonné povinnosti stanovené v § 15 odst. 4 správního řádu pokládají blíže neupřesněnou poznámku na deskách spisu, čímž ignorují dikci zákona. Stejně tak se správní praxe liší u formulací výrokových částí rozhodnutí o správních deliktech. Část správních orgánů formuluje jasný výrok o vině, kdy rozhodnutí mají strukturu trestního rozsudku, zatímco některé správní orgány uvádějí výrok v podobě stanovené ve vzorech pro národní výbory, tedy bez jasně formulovaného popisu skutku a výroku o vině a bez ohledu na to, zda je obviněný postihován z titulu zavinění či obecné odpovědnosti.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že si stěžovatelka při dovozování závěru, že se v jejím případě jednalo o jednočinný souběh správních deliktů, vypomáhá účelovým argumentem obecně vymezeného následku („ohrožení životního prostředí“). Pokud totiž takto vhodně, tj. široce, vymezíme následek protiprávního jednání, pak nutně dokážeme dovodit existenci jednoho následku i při fakticky značně rozdílném jednání. Dotčené chráněné zájmy, jež byly stěžovatelkou porušeny, jsou však velmi rozdílné, čemuž odpovídá i vymezení jednotlivých skutkových jednání. Žalovaný dále poukázal na to, že v rámci řízení o správním deliktu, na které dopadá správní řád, není předepsána obligatornost vedení společného řízení. Zároveň žalovanému není nic známo o tom, že by se v tomto ohledu změnila správní praxe, jak uvádí stěžovatelka.

[19] Za „úsměvnou“ označil žalovaný stěžovatelčinu argumentaci zlepšením životního prostředí navezením a rozhrnutím odpadu (kdy inspekce na místě zjistila přítomnost stavební suti, zeminy, ale i kartonových krabic či dalších obalů, plastového kanystru apod.) ve zvláště chráněném území, stejně jako její zpochybňování odbornosti pracovníků

inspekce. Žalovaný dále zdůraznil, že z hlediska naplnění skutkové podstaty deliktu nebylo nutné prokazovat negativní změnu životního prostředí. Tomu, že se jednalo o „ohrožovací“ typ správního deliktu, potom odpovídala výše uložené sankce. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom dle žalovaného plyne, že k ohrožení v zásadě dochází již tím, že jsou porušeny právní předpisy na daném úseku.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud (ve shodě se stěžovatelkou) považuje v posuzované věci za nejvýznamnější námitku, podle níž inspekce rozhodnutím ve věci uložení pokuty podle zákona o ochraně přírody porušila zásadu *ne bis in idem*. Teprve poté, co podrobně vypořádal uvedenou námitku (viz část V.A. níže), se tak věnoval otázce, zda inspekce řádně prokázala naplnění znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu (část V.B.). Samostatně se přitom zabýval otázkou procesní použitelnosti protokolu o kontrolním zjištění ve správním řízení (část V.C.). V závěrečné části (V.D.) vypořádal zbylé kasační námitky uplatněné stěžovatelkou.

V.A. Posouzení namítaného porušení zásady *ne bis in idem*

[22] Stěžovatelka namítá, že správní orgány svým postupem porušily zásadu *ne bis in idem*, neboť ji sankcionovaly za jeden a týž skutek ve třech samostatných řízeních (blíže viz bod [12] výše).

[23] Zásada *ne bis in idem* - tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin - je na ústavní úrovni zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z článku 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle něž *„[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“* A ačkoliv uvedená ustanovení hovoří toliko o „trestním stíhání“ či „trestním řízení“, danou zásadu je nepochybně třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích a o správních deliktech. Platnost zásady *ne bis in idem* i pro oblast správního trestání konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44. Obdobné závěry plynou také z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který obecně dovozuje, že práva garantovaná Úmluvou pro řízení o trestních činech platí nejen pro řízení o činech patřících podle právních řádů smluvních států mezi trestné činy, ale i pro činy, které orgány smluvních stran Úmluvy kvalifikují jako přestupky či jiné správní delikty, mají-li tyto delikty „trestněprávní povahu“.

[24] Nejvyšší správní soud přitom nemá pochyb o tom, že v nynějším případě dotčené delikty takovou „trestněprávní povahu“ mají. Vyšel přitom z tzv. „Engel kritérií“ (pojmenovaných podle kauzy *Engel a další proti Nizozemí*, rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72), která jsou

následující: (1) formální zařazení do trestního nebo správního (disciplinárního) práva v rámci právního systému členského státu; (2) povaha (závažnost) deliktu; a (3) povaha a přísnost sankce, která za protiprávní jednání hrozí. Co se týče posouzení povahy deliktů v dané věci, je nutno konstatovat, že všechny tři zákony, na jejichž základě inspekce stěžovatelku pokutovala, chrání obecný, nikoli partikulární zájem. Druhé kritérium tedy svědčí závěru, že svou povahou všechny tři delikty spadají spíše do oblasti trestněprávní. Pokud jde o povahu a přísnost sankce, je nutno připomenout, že podle běžného smyslu pojmů obecně pod trestní právo spadají činy, jejichž pachatelům hrozí tresty určené především k vyvolání odrazujícího účinku, a které obvykle spočívají v opatřeních zbavení svobody a v pokutách s výjimkou těch, které svou povahou, trváním nebo způsobem výkonu nemohou způsobit výraznou újmu. Sankce v horní hranici 500 000 Kč [§ 122 odst. 1 písm. c) zákona o vodách], 2 000 000 Kč [§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny] a 50 000 000 Kč [§ 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech] nejsou dle názoru zdejšího soudu nijak zanedbatelné a směřují tak mimo jiné k tomu, aby případné pachatele odradily od opakování zakázaného jednání.

[25] Jisté potíže při aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy však působí skutečnost, že tento článek ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nijak blíže nespecifikuje totožnost činu. V judikatuře ESLP se postupně vyprofilovaly různé přístupy k výkladu prvku „*idem*“. První linie judikatury považovala za kritérium pro stanovení prvku *idem* totožnost jednání (*same conduct, même comportement*), v jiných rozsudcích ESLP považoval za hlavní komparátor právní kvalifikaci jednání - zapovězeno tak bylo opětovné stíhání pro též delikt (*same offence, même infraction*). Třetí přístup modifikoval druhý z výše zmíněných přístupů tím, že kladl důraz na „podstatné prvky“ (*essential elements, éléments essentiels*) obou deliktů - znaky skutkových podstat trestných činů naplněných tímtež jednáním tedy nemohly být pouze nominálně odlišné. K reflexi těchto odlišných přístupů, včetně odkazů na judikaturu ESLP vážící se k nim, viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328 [část III. d) rozsudku].

[26] Jelikož uvedený rozkol byl zdrojem určité právní nejistoty, přistoupil ESLP ke sjednocení své vnitřně rozporné judikatury k dané otázce. Učinil tak rozsudkem velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), v němž po shrnutí výše rekapitulovaných judikатурních linií odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace (*legal classification, qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku (*identical facts, mêmes faits*) (srov. zejména body 81 a 82 cit. rozsudku).

[27] S ohledem na popsany vývoj v judikatuře ESLP považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vymezit, jak je třeba nyní (tj. ve světle rozsudku *Zolotukhin proti Rusku*) k výkladu zásady *ne bis in idem* přistupovat.

[28] Velký senát ESLP v citovaném rozhodnutí konstatoval, že Úmluva zapovídá stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném, či v podstatných rysech totožném skutku. Je tedy nutno určit, jak vykládat pojem „totožnost skutku“.

[29] Česká trestněprávní doktrína tradičně při interpretaci uvedeného pojmu vychází z toho, že podstatou skutku je právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva (srov. Novotný, O. - Vanduchová, M. - Šámal, P. a kol. 2010. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer, str. 335-336). V obdobném duchu rozlišují jiní autoři mezi skutkem *de facto* a skutkem *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek *de iure* (viz Kratochvíl, V. a kol. 2009. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné*. Praha: C. H. Beck, str. 184-185).

[30] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že výklad některých právních pojmů ze strany ESLP může mít autonomní povahu. Stejně tak nepřehlédl, že velký senát ESLP v rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* uvedl, že při posuzování zásady *ne bis in idem* odmítá přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu. Přesto je zdejší soud toho názoru, že za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* je nutno považovat skutek *de iure*, v souladu s výše citovanými doktrinárními závěry. K tomuto názoru dospěl na základě následujících úvah.

[31] Inherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky *ne bis in idem*, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinováni. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepříliš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.

[32] Podobná situace panuje ve vztahu správního trestání a „klasického“ trestání v řízení před soudy. Výše uvedené pojetí skutku umožňuje na podkladě určitého skutkového děje diferencovat mezi dvěma skutky *de iure*, z nichž jeden zahrne následek, k jehož potrestání postačí nástroje správního trestání, zatímco k potrestání druhého skutku bude nutné vést tradiční trestní řízení. Také v tomto případě lze jen stěží akceptovat, že by orgány činné v trestním řízení musely ukončit svou činnost v momentu, kdy by byl určitý následek téhož jednání potrestán ve správním řízení. Nejpravděpodobnější reakcí orgánů veřejné moci na popsané situace by bylo postupné opouštění nástrojů správního trestání ve prospěch trestněprávní represe (v užším smyslu). Takový vývoj by však Nejvyšší správní soud považoval za krajně nežádoucí, neboť by vedl k popření jedné ze základních zásad

moderního trestního práva, a to zásady subsidiarity trestní represe. Podle ní trestní právo představuje *ultima ratio*, tj. přistupuje k právní ochraně vybraných objektů subsidiárně, teprve tehdy, nestačí-li k jejich účinné ochraně jiné právní či mimoprávní prostředky. Nejvyšší správní soud má za to, že takový vývoj ESLP jistě nezamýšlel vyvolat.

[33] Tyto závěry lze podpořit i argumentací na obecnější úrovni. Již Immanuel Kant (a v návaznosti na něj v zásadě celá moderní filosofie) dovozoval, že proces poznání nelze pojímat jako pouhou fyzicko-empirickou příčinnou souvislost. Veškerá zkušenost dle Kanta předpokládá apriorní formy (pojmy, zásady, ideje), které nepocházejí ze zkušenosti. Smyslové nazírání je formováno ve zkušenost apriorními (neempirickými) formami našeho poznání (Anzenbacher, A. *Úvod do filosofie*. 2004. Praha: Portál, str. 101-132). Fakta tedy nikdy neexistují sama o sobě. Ve vztahu k posuzované právní otázce lze na základě právě uvedeného konstatovat, že sice jistá fakta aktivují použití určité právní kvalifikace, avšak teprve daná právní kvalifikace činí některá fakta relevantní a jiná irelevantní. Z tohoto důvodu skutkový základ konkrétní kauzy není nikdy zcela oddělitelný od norem, které jej regulují. I proto by skutek *de facto* byl krajně nevhodným určujícím komparátorem pro stanovení prvku *idem*. Nemá-li totiž být proces vymezení konkrétního skutku zcela arbitrární, pak je při rozhodování o tom, které z nepřehledného množství rozličných skutkových okolností budou k danému skutku vztaženy, vždy nutno určitým způsobem zohlednit právní kvalifikaci dotčeného deliktu.

[34] Nejvyšší správní soud si je zároveň vědom toho, že česká legislativa v oblasti správního trestání vykazuje určité deficity, projevující se např. absencí „kodexu“ správního trestání a jistou roztržitostí úpravy skutkových podstat jednotlivých správních deliktů, což může někdy vést k částečnému překrývání se těchto skutkových podstat. Avšak jsou to právě tyto případy, kdy je na místě chránit pachatele protiprávní činnosti proti dvojímu trestání aplikací zásady *ne bis in idem*. Jinak řečeno, k tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.

[35] Konečně lze ještě dodat, že k obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74, v němž se rovněž zabýval výkladem rozhodnutí velkého senátu ESLP *Zolotukhin proti Rusku*. Na jeho podkladě konstatoval, že „stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“ V dané věci pak Nejvyšší správní soud dovodil, že totožnost skutku byla dána: „Mezi oběma rozhodnutími panuje naprostý soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech obou rozhodnutí, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. V obou případech byl totiž stěžovatel sankcionován za použití nevhodné harvestorové technologie, a to ve stejném časovém okamžiku (...) a na stejném místě (...); uvedeným jednáním stěžovatel přitom dle výroku obou správních rozhodnutí způsobil v obou případech dlouhodobé poškození stavu půdního profilu, poškození stromů, poškození koryta vodoteče a změnu vodního režimu. Obě rozhodnutí se také opírají o to, že zásah se týkal území

se zvýšenou ochrannou podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Následkem vytykaného jednání pak bylo v obou případech porušení zájmů na ochraně lesa jako součásti životního prostředí, které požívá zvláštní ochrany.“

[36] Na základě výše uvedených závěrů přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení, zda došlo k porušení principu *ne bis in idem* v nynější věci. Inspekce popsala ve výrocích jednotlivých rozhodnutí skutky, kterých se měla stěžovatelka dopustit, následujícím způsobem:

- v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009 - deliktu podle vodního zákona se stěžovatelka dopustila tím, že po nahromadění zeminy a stavební sutě na pozemku p. č. 781/1 v k. ú. Kralice nad Oslavou nechala vícekrát provést jejich shrnutí směrem k toku Jinošovského potoka, naposledy na začátku července 2009. V den kontroly 27. 7. 2009 byla inspekci nalezena zemina a stavební suť na uvedeném pozemku na místech, z nichž by mohly být splaveny do Jinošovského potoka;
- v rozhodnutí ze dne 29. 9. 2009 - delikt podle zákona o odpadech stěžovatelka měla spáchat tím, že nejméně od počátku roku 2008 do dne kontroly (27. 7. 2009) umožňovala navážení odpadů kategorie ostatní (O), zejména zeminy a kamení, stavebních a demoličních odpadů skupiny 17 dle vyhl. č. 381/2001 Sb., na pozemek p. č. 781/1 v k. ú. Kralice nad Oslavou, tedy nakládala s odpady v zařízeních, ve kterých je nakládání s odpady zakázáno nebo není povoleno;
- v rozhodnutí ze dne 23. 11. 2009 - podle zákona o ochraně přírody a krajiny inspekce pokutovala stěžovatelku za to, že od roku 2008 do doby kontroly inspekce (tj. do 27. 7. 2009) ukládala a následně rozhrnovala odpady, zeminu a kamení na pozemku p. č. 781/1 v k. ú. Kralice nad Oslavou, který je součástí přírodní rezervace „Údolí Oslavy a Chvojnice“ a stejnojmenné evropsky významné lokality, ačkoliv je tato činnost v daném území zakázána.

[37] Všechny tři případy tedy mají základ ve v zásadě stejném skutkovém ději, kterým je navážení zeminy, kamení a stavebních, demoličních a jiných odpadů na daný pozemek v době od roku 2008 do konání kontroly inspekce, která proběhla dne 27. 7. 2009. Přesto má Nejvyšší správní soud za to – ve shodě s městským soudem i s žalovaným – že se nejedná o totožné skutky *de iure*. Vymezení každého z uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání.

[38] V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle vodního zákona, je podstatné, že předměty byly hromaděny na místě, z něž mohly být splaveny do koryta vodního toku, případně do něj byly přímo rozhrnovány. Stěžovatelka tímto jednáním měla porušit § 46 odst. 1 vodního zákona, podle něž *„[j]e zakázáno (...) a ukládat do vodních toků předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, jakož i ukládat takové předměty na místech, z nichž by mohly být splaveny do vod“*. Účelem uvedeného ustanovení je zejména prevence před povodněmi či znečištěním vodního toku.

[39] V případě skutku kvalifikovaného jako delikt podle zákona o odpadech bylo podstatné, že stěžovatelka porušila obecnou povinnost stanovenou v § 12 odst. 2 zákona o

odpadech, podle níž „[p]okud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena (...)“. Zákon o odpadech ve svých dalších ustanoveních podrobně rozebírá jednotlivé povinnosti provozovatele zařízení k nakládání s odpady, zahrnující např. povinnost obstarat si souhlas krajského úřadu s provozováním takového zařízení a s jeho provozním řádem, povinnost sbírané nebo vykupované odpady soustřeďovat utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi. Plnění uvedených povinností se stěžovatelka svým postupem vyhnula.

[40] A konečně v případě skutku, který odpovídá skutkové podstatě deliktu podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je relevantní hledisko ohrožení zvláště chráněného území (přírodní rezervace) a evropsky významné lokality. Ve vztahu k uvedenému deliktu je tedy podstatné, že stěžovatelka umožňovala ukládání odpadů na území přírodní rezervace a evropsky významné lokality, aniž by k tomu měla udělené potřebné výjimky vyžadované zákonem o ochraně přírody a krajiny (blíže viz část V.B. níže).

[41] Zatímco v prvním případě tak bylo rozhodujícím následkem jednání pro vymezení skutku ohrožení vodního toku, ve druhém případě šlo o nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady, ve třetím případě se jednalo o ohrožení přírodního prostředí v přírodní rezervaci a evropsky významné lokalitě.

[42] Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s žalovaným, že stěžovatelkou navrhované vymezení chráněného zájmu (ochrana životního prostředí) je příliš široké, neboť znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí (a tedy i mezi právními následky předmětného jednání stěžovatelky). Mezi základní zásady moderního trestního práva patří zásada individualizace trestní odpovědnosti, s níž úzce souvisí zásada *nullum crimen sine lege certa*. Nezbytné diferenciaci trestní odpovědnosti při současném zachování předvídatelnosti práva je dosahováno formálním zákonným vymezením jednotlivých skutkových podstat trestných činů a v úvahu přicházejících sankcí. Obdobně je tomu také ve správním trestání. Pozice zastávaná stěžovatelkou by dotaženo *ad absurdum* znamenala, že pro právo životního prostředí by postačovalo vymezit v zákoně jednu generální skutkovou podstatu správního deliktu a ponechat širokou diskreci správním orgánům při její aplikaci. Taková situace by však dle Nejvyššího správního soudu zakládala stav nepřijatelné právní nejistoty pro jednotlivce.

[43] Na uvedených závěrech Nejvyššího správního soudu nic nemění ani skutečnost, že věcně a místně příslušným k rozhodnutí o spáchání deliktů, za něž byla stěžovatelka sankcionována, je ve všech případech tentýž správní orgán. Výše podaný výklad pojmu totožnost skutku a principu *ne bis in idem* musí platit stejně i v těchto případech. Pokud by tomu bylo jinak, zakládalo by to neodůvodněnou nerovnost mezi pachateli správních deliktů, k jejichž projednání je příslušných více správních orgánů, a pachateli, kteří se dopustili deliktů, o nichž rozhoduje jeden správní orgán.

[44] K námitce, že městský soud se nezabýval otázkou faktické konzumpce, Nejvyšší správní soud uvádí, že faktická konzumpce (a další případy tzv. zdánlivého souběhu)

vyklučují existenci jednočinného souběhu. Jestliže soud první instance dospěl k závěru, že v dané věci došlo k vícečinnému souběhu deliktů, pak nemusel tuto otázku posuzovat.

[45] Nejvyšší správní soud shrnuje, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení. Jednání stěžovatelky, které vedlo inspekci k zahájení předmětných správních řízení, založilo existenci tří samostatných skutků, aplikace zásady *ne bis in idem* tak v daném případě nebyla na místě.

V.B. Posouzení otázky naplnění znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu

[46] Stěžovatelka zpochybňuje závěry soudu ohledně prokázání naplnění znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu. Podle stěžovatelky nebyla prokázána negativní změna životního prostředí v dané lokalitě. Má za to, postupnou rekultivací existující divoké skládky zde naopak přispívala ke zlepšení životního prostředí (blíže viz bod [13] výše).

[47] V žalobě stěžovatelka namítala, že správní orgány nebyly schopny prokázat, že v dané lokalitě došlo v důsledku její činnosti k nevratnému poškození půdního povrchu, ke změnám v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému, či ke změnám dochovaného přírodního prostředí. Městský soud k tomu uvedl, že je zřejmé, že navezením velkého množství odpadového materiálu přímo na pozemek nacházející se na území přírodní rezervace nepochybně dochází k uvedeným poškozením a změnám. Odmítl proto provádět další dokazování (stěžovatelka navrhovala, aby za účelem ověření míry poškození půdního povrchu a změn v ekosystému soud nechal zpracovat znalecké posudky). Poukázal také na skutečnost, že správní orgán provádějící řízení o správním deliktu je vybaven pracovníky, kteří jsou odborně způsobilí tyto otázky posoudit.

[48] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka byla pokutována za protiprávní jednání spočívající ve vykonávání zákonem zakázané činnosti v přírodní rezervaci a v evropsky významné lokalitě (§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Ukládáním a následným rozhrnováním odpadů, zeminy a kamení v daném území měla konkrétně porušit § 34 odst. 1 písm. a) a f) cit. zákona, podle něž je na celém území přírodních rezervací zakázáno „*hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškozovat půdní povrch*“ a „*měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany přírodní rezervace.*“ Podle § 43 téhož zákona výjimky z uvedeného zákazu povoluje v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, svým rozhodnutím vláda. Předmětným jednáním měla stěžovatelka dále porušit § 45b odst. 1 cit. zákona, podle něž je zakázáno poškozování evropsky významné lokality zařazené do národního seznamu,

s tím, že za poškozování se nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy a smlouvami uzavřenými dle § 69 tohoto zákona. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.

[49] Správní orgány při svém rozhodování vycházely zejména ze skutečností zjištěných při kontrole provedené v předmětné lokalitě inspekcí dne 27. 7. 2009 (k procesní použitelnosti takto získaných zjištění viz část V.C. níže). Podle protokolu o kontrolním zjištění inspektoři provedli kontrolu za účasti starosty obce Kralice nad Oslavou Ing. Emila Dračky. Dle jeho vyjádření byly na dané pozemky v minulosti (do 80. let 20. století) ukládány odpady z obce (komunální odpady, stavební odpady atd.) a z nedaleké koželužny. Koncem 90. let byly pozemky převedeny do vlastnictví obce, která svým občanům nyní umožňuje na pozemek p. č. 781/1 ukládat odpady zemin a kamení a stavební a demoliční odpady, aby mohly být provedeny terénní úpravy a následná rekultivace. Uvedený pozemek je oplocen a vjezd na něj je osazen uzamykatelnou bránou, od níž má klíč starosta. Pokud měl nějaký občan obce k dispozici popsáný odpad, vyzvedl si na obecním úřadě klíč, starosta si zpravidla vizuálně ověřil, jaké odpady hodlá na pozemek uložit a určil mu místo k jejich vysypání. Starosta zajistil podle potřeby rozhrnutí navezeného materiálu směrem k toku Jinošovského potoka, které pro obec prováděly osoby mající k dispozici nezbytnou těžkou techniku. Dle odhadu starosty se na předmětném pozemku nachází stovky tun zemin a stavebních odpadů, obdobně odhadli množství shromážděného materiálu inspektoři. V den místního šetření se dle inspektorů na pozemku nacházely odpady zemin a kamení, stavebních a demoličních odpadů, biologicky rozložitelných odpadů a betonových úlomků, ale také kartónové krabice a obaly, či plastový kanýstr. Část shromážděných odpadů zasahovala rovněž do koryta potoka, přičemž z porovnání stavu, který je evidován v katastru nemovitostí, se stavem na místě, bylo zřejmé, že došlo i ke změně koryta vodního toku.

[50] Obec dle vyjádření starosty nevedla žádnou evidenci o datu uložení, osobách, které odpady ukládaly, ani o jeho množství. Obec nežádala krajský úřad o povolení k provozu zařízení k využívání odpadů, nežádala stavební úřad o provádění terénních úprav v dané lokalitě, pověřené obci nebylo nahlášeno zařízení dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Inspektoři na místě pořídili fotodokumentaci, s níž byl starosta seznámen. Starosta protokol podepsal, uvedl, že s jeho obsahem souhlasí. Dodal nicméně, že má za to, že obec postupovala v souladu s projektem Rekultivace skládek Kralice nad Oslavou a Horní Lhotice, zpracovaným v roce 1999, a s vyjádřením, které k uvedenému projektu v témže roce poskytl Okresní úřad Třebíč, referát životního prostředí. Skládka dle starosty představuje „starou zátěž“, se kterou se obec tímto způsobem snažila vypořádat.

[51] Nejvyšší správní soud na základě uvedeného konstatuje, že není sporu o tom, že stěžovatelka v letech 2008 a 2009 umožnila občanům obce na dané pozemky navážet odpady zemin a kamení a stavební a demoliční odpady. Zároveň zdůrazňuje, že § 34 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny podává toliko demonstrativní výčet příkladů zakázaného jednání, kterým je hospodaření „způsobem vyžadujícím intenzivní technologie“. Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že ukládání desítek tun odpadového materiálu, který je nutno pravidelně rozhrnovat za použití těžké techniky, lze jen stěží považovat za hospodaření nevyžadující intenzivní technologie. V zákoně uváděným

příkladem takového jednání je navíc již činnost, která „*může*“ způsobit nevratné poškození půdního povrchu nebo změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému. V takovém případě je ovšem zjevně nadbytečné trvat na zpracování znaleckých posudků ohledně otázky, zda skutečně došlo k nevratnému poškození půdního povrchu nebo k uvedeným změnám v místním ekosystému, jak navrhovala stěžovatelka.

[52] Co se týče porušení zákazu „*měnit dochované přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany přírodní rezervace*“, zvláště chráněné území Údolí Oslavy a Chvojnice bylo zřízeno vyhláškou v roce 1990 (jakožto chráněný přírodní výtvar). Poslání chráněného území bylo ve vyhlášce vymezeno jako ochrana kaňonovitého údolí uvedených řek s velkou rozmanitostí krajinného reliéfu, neboť území je „*jedinečnou ukázkou původních a posledních zachovaných moravských toků, zajímavých nejen po stránce krajinářské, ale i z hlediska botanického a zoologického*.“ V části věnované podmínkám ochrany území vyhláška mimo jiné stanoví zákaz „*jakýmkoliv způsobem do chráněného území zasahovat, zejména rušit a měnit jeho přirozený vývoj, poškozovat jeho povrch, rostliny a živočichy a odnášet z něj jakékoliv přírodniny*“, ledaže by z dalších ustanovení vyhlášky vyplývalo něco jiného. Výše popsání navážení odpadů na území dané přírodní rezervace je tedy zjevně v rozporu také s uvedenými podmínkami její ochrany.

[53] Ostatně stěžovatelka sama v kasační stížnosti připustila, že si je vědoma toho, že předmětný správní delikt je ohrožovacím deliktem. Namítla však, že rekultivace existující skládky byla dlouhodobě plánována a že její zásahy měly ve vztahu k životnímu prostředí dané lokality pozitivní význam. Uvedenou námitkou se zřejmě snaží přivést soud k závěru, že naplnila toliko formální stránku příslušného správního deliktu. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Za rozhodné pro její posouzení považuje skutečnost, že ve vyjádření Okresního úřadu Třebíč k projektu Rekultivace skládek Kralice nad Oslavou a Horní Lhotice, na nějž se stěžovatelka odvolává, je výslovně uvedeno, že dané vyjádření není povolením nebo souhlasem a ani je nenahrazuje. Stěžovatelka si tedy měla být vědoma toho, že jestliže zamýšlí uvedený projekt začít realizovat, musí si nejprve obstarat potřebná povolení či výjimky. Zhodnotit otázku, zda stěžovatelkou zvolený postup skutečně povede ke zlepšení životního prostředí na daném území (a zda tedy ospravedlňuje takto intenzivnímu hospodaření na území přírodní rezervace a evropsky významné lokality), by pak bylo úkolem orgánů příslušných k udělení těchto výjimek a povolení. Navíc podle rekultivačního projektu, na který se stěžovatelka odvolává, byla na místě existující stará skládka již z větší části překryta zeminou o mocnosti cca 30 cm. Podle projektu pak do celkového uzavření skládky bylo zapotřebí doplnění zeminy, nebo jiného vhodného materiálu pro zarovnaní terénu, jako je hlšina, kameny, uliční smetky a neznečištěný stavební odpad. Podle inspektorů však na místě byly nalezeny i jiné materiály (kartónové obaly, plastový kanystr atd.), a tak je zřejmé, že stěžovatelka nepostupovala ani v úplné shodě s rekultivačním projektem. Nejvyšší správní soud má z uvedených důvodů za to, že došlo k naplnění rovněž materiální stránky deliktu.

[54] K námitkám, kterými stěžovatelka zpochybňuje odbornou zdatnost pracovníků správního orgánu a vyčítá městskému soudu, že neověřoval, jaké mají vzdělání, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Rozhoduje-li správní orgán o věci spadající do jeho věcné působnosti, platí obecně předpoklad, že jeho pracovníci jsou odborně kompetentní k posouzení otázek, které s danou věcí souvisí. Jen jestliže tomu tak v konkrétním případě

není, je povinností správního orgánu ustanovit znalce k zodpovězení sporných otázek. Správní orgán přitom vždy musí zformulovat své závěry logicky konzistentním a přesvědčivým způsobem do odůvodnění rozhodnutí tak, aby je mohl přezkoumat nadřízený správní orgán a následně soud. Jestliže z tohoto hlediska závěry správních orgánů ob stojí a soud při jejich přezkumu neshledá, že by řešené otázky vyžadovaly nějakou specifickou odbornou znalost, kterou pracovníci správních orgánů nedisponovali, pak není důvodu k tomu, aby hlouběji zkoumal jejich vzdělání či zkušenosti. Úkolem znalců nemá být suplování činnosti správních orgánů při obstarávání podkladů pro rozhodnutí, znalci by měli sloužit toliko k zodpovídání svým charakterem vysoce expertních dotazů. V nynějším případě městský soud neshledal, že by taková sporná otázka, vyžadující ustanovení znalce, ve věci vyvstala, s čímž se Nejvyšší správní soud již výše ztotožnil.

V.C. Procesní použitelnost protokolu o kontrolním zjištění ve správním řízení

[55] Stěžovatelka namítá, že ve správním řízení neproběhlo ani ústní jednání, ani nedošlo k provedení listinných důkazů, ze kterých správní orgán při svém rozhodování vycházel, postupem podle § 53 odst. 6 ve spojení s § 51 odst. 2 správního řádu. Tímto mělo být zasaženo do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces (blíže viz bod [15] výše).

[56] Hlavním podkladem pro vydání rozhodnutí inspekce byl protokol o kontrolním zjištění ze dne 27. 7. 2009. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelkou potud, že uvedený protokol představuje listinu, kterou je třeba provést dokazování, má-li být jeho obsah jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí. Žalovaný se tedy mylí, jestliže uvádí, že nebylo nutno takto postupovat, neboť protokol vznikl z úřední (dozorové) činnosti inspekce. Jak Nejvyšší správní soud (v návaznosti na dřívější judikaturu Vrchního soudu v Praze) konstatoval v rozsudku ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80: „*Výsledky kontroly, provedené podle zákona ČNR 552/1991 Sb., o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce.*“ Inspekce proto tím, že protokol o kontrolním zjištění neprovedla jako důkaz, pochybila. Zdejší soud se nicméně ztotožňuje se závěrem městského soudu, že uvedená vada řízení neměla daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.

[57] Jak je patrné ze správního spisu, inspekce zahájila na základě výsledků kontroly se stěžovatelkou správní řízení dne 2. 9. 2009. V oznámení o zahájení řízení zaslaném stěžovateli uvedla, že podle jejího názoru byl podklady shromážděnými k okamžiku zahájení řízení zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a že se od ústního jednání ve smyslu § 49 správního řádu upouští. Současně zaslaným usnesením stanovila stěžovateli podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu 15denní lhůtu k navržení důkazů, učinění jiných návrhů a k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve věci. Usnesením ze dne 7. 10. 2009 stanovila inspekce novou, 10denní lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Dne 12. 10. 2009 se dostavil na oddělení ochrany přírody inspekce starosta obce Kralice nad Oslavou, p. Dračka, který do protokolu o nahlédnutí do spisu potvrdil, že měl možnost nahlédnout do všech dokumentů týkajících se daného řízení. Kromě

drobného upřesnění ohledně množství navezených materiálů na předmětný pozemek neměl žádné výhrady k obsahu protokolu o kontrolním zjištění. Dne 19. 10. 2009 stěžovatelka zaslala inspekci písemné vyjádření k věci, v němž však namítla pouze existenci překážky řízení pro věc rozhodnutou (odkázala přitom na rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009 o správním deliktu podle vodního zákona, kterým dle jejího názoru inspekce rozhodla o tomtéž skutku).

[58] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání. Podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání „*v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.*“ O záměru správního orgánu provést důkaz listinou mimo ústní jednání by měli být účastníci včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2 správního řádu) a dále by o tom měl být sepsán protokol (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah.

[59] Inspekce sice neoznámila, že bude provádět důkaz listinou mimo jednání, ani o takovém provedení důkazu nese-psala protokol. Nejvyššímu správnímu soud však není zřejmé, jak tímto pochybením mohlo být v daném případě zasaženo do práv stěžovatelky. Stěžovatelce byla oznámena možnost seznámit se se shromážděnými podklady (dokonce opakovaně), této možnosti starosta obce využil. Sporným podkladem je listina, která byla starostovi dobře známa, její kopie mu totiž byla předána již poté, co byl seznámen s výsledky kontroly. Při seznamování se s podklady starosta jistě mohl namítnout případný nedostatek poučení v rámci předchozího výkonu kontroly a mohl se k věci podrobněji vyjádřit, nic takového však neučinil. Podstata obsahu listiny (který je ostatně z velké části založen na skutečnostech, které inspektorům sdělil samotný starosta obce) pak stěžovatelkou nebyla zpochybněna ani nikdy v dalším průběhu správního či navazujícího soudního řízení. Za této situace se zdejšímu soudu jeví námitka porušení práva na spravedlivý proces ryze účelová.

V.D. Vypořádání zbylých kasačních námitek

[60] Stěžovatelka poukázala rovněž na skutečnost, že ve výroku rozhodnutí týkajícího se deliktu podle zákona o odpadech vymezila inspekce skutek tak, že stěžovatelka umožnila ukládání odpadů na její pozemek, zatímco ve výroku nyní posuzovaného rozhodnutí inspekce uvedla, že stěžovatelka odpady na pozemek ukládala. Inspekce by si tak dle jejího názoru měla ujasnit, zda se daného skutku dopouštěla přímo stěžovatelka nebo zda se na něm podílela formou pomoci či spolupachatelství. Zároveň zpochybňuje odkaz krajského soudu na zákonnou definici původce odpadů, obsaženou v § 4 odst. 1 písm. x zákona o odpadech (podle níž je původcem odpadů obec, a to „*od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu.*“). Na základě uvedené definice krajský soud dovodil, že obec v daném případě vystupuje *ex lege* v pozici původce a vlastníka odpadu. Podle stěžovatelky však v případě, že správní orgán v jednom rozhodnutí dospěl k závěru, že místo pro ukládání odpadu nebylo určeno *lege artis*, pak v jiném rozhodnutí nemůže vycházet

z opačné premisy a vyhýbat se své povinnosti zkoumat, kdo je skutečným původcem odpadu.

[61] Nejvyšší správní soud k daným námitkám uvádí, že se plně ztotožňuje s jejich vypořádáním ze strany krajského soudu. Lze tak konstatovat, že drobné rozdíly ve formulaci výroků v jednotlivých správních rozhodnutích vychází ze skutečnosti, že inspekce rozhodovala o odlišných správních deliktech. Tento drobný rozdíl zároveň nic nemění na tom, že stěžovatelce zjevně bylo a je zřejmé, za jaký skutek byla nyní posuzovaným správním rozhodnutím postižena. Stěžovatelka nikdy nezpochybnila žádný zásadní aspekt výše popsaného skutkového děje, tedy že starosta obce umožňoval na obecní pozemek občanům obce navážet odpady a následně zajišťoval jejich rozhrnutí po předmětném pozemku. Nejvyšší správní soud zároveň opětovně připomíná, že stěžovatelka byla nyní přezkoumávaným rozhodnutím sankcionována za delikt spočívající ve vykonávání zákonem zakázané činnosti v přírodní rezervaci a v evropsky významné lokalitě, konkrétně za hospodaření vyžadující intenzivní technologie a za změnu dochovaného přírodní prostředí v rozporu s bližšími podmínkami ochrany přírodní rezervace. Skutkovou podstatu daného deliktu přitom evidentně naplnila, jak již zdejší soud uvedl výše, a tak není nutné zkoumat, které konkrétní osoby odpad na obecní pozemek ukládaly.

[62] Stěžovatelka dále namítla, že uloženou sankci považuje nadále za nepřiměřenou. Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou souhlasí v tom, že okolnosti posuzovaného případu (tedy existence staré skládky na daném místě, vypracování projektu na její rekultivaci atd.) by měly nalézt odraz ve výši uložené sankce. Nicméně vzhledem k tomu, že správní orgán rozhodl o uložení pokuty při spodní hranici zákonné sazby, má zdejší soud za to, že rozhodnutí ob stojí i z tohoto hlediska. Blíže odkazuje na podrobné vypořádání obdobné žalobní námitky krajským soudem.

[63] Pokud jde o namítané porušení § 15 odst. 4 správního řádu a námitky ohledně formulace výroku v rozhodnutí inspekce (blíže viz bod [17] výše), také v tomto ohledu rozsudek krajského soudu ob stojí. Podle cit. ustanovení správního řádu „[o] tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje.“ Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, na listu připevněném k obalu správního spisu, nadepsaném „Soupis součástí spisu“, jsou výslovně uvedeny oprávněné úřední osoby. Ze správního spisu pak není nikterak patrné, že by se stěžovatelka v průběhu správního řízení domáhala sdělení předmětné informace. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, jaká újma mohla být stěžovatelce způsobena tím, že inspekce zvolila uvedenou formu zachycení informace o oprávněných úředních osobách ve spisu. Žádnou konkrétní újmu na svých právech stěžovatelka neuvádí ani v případě námitky směřující proti formulaci výroku rozhodnutí inspekce. Stěžovatelka pouze obecně zpochybňuje postup těch správních orgánů, které výrokovou část rozhodnutí o správních deliktech nestrukturují obdobně, jako jsou členěny trestní rozsudky. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti může toliko odkázat na § 68 odst. 2 správního řádu, z nějž povinnost správních orgánů takto strukturovat výrok rozhodnutí o správních deliktech neplyne. Z obecných zásad ovládajících řízení o správních deliktech lze sice dovodit povinnost správního orgánu formulovat výrok dostatečně podrobně a určitě tak, aby bylo zřejmé, za jaký skutek je pachatel postihován. K tomu však není nezbytně

nutné, aby byl výrok strukturován stěžovatelkou požadovaným způsobem. V nynějším případě pak formulace výroku rozhodnutí inspekce z uvedeného hlediska jistě ob stojí.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[64] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[65] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu