



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně **AEZZ a. s.**, se sídlem Praha 6, U Vorlíků 367/3, zastoupené JUDr. Julií Pítrovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Kudeříkové 1103/11a, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 125/2011 – 37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 125/2011 – 37, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Správy Krkonošského národního parku (dále též „KRNAP“) ze dne 20. 4. 2006, sp. zn. KRNAP 03573/2006, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání několika správních deliktů ve smyslu stanovení § 88 odst. 2 písm. j) zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a § 88 odst. 2 písm. n) tohoto zákona, spočívajících v pořádání hromadné kulturní veřejné akce – koncertu hudební skupiny MIG 21 a Borůvkového country bálu – na území národního parku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, dále v použití tzv. „Střední cesty“ vedoucí na horský hotel Luční bouda, která však není místní ani účelovou komunikací, v použití tzv. „Koňské cesty“ pro transport účastníků kulturních akcí a taktéž v používání tzv. „Staré cesty“, ačkoli k tomu nedisponovala patřičným povolením. Za uvedené správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. Proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) odvolání, o němž žalovaný z důvodu zrušujících rozsudků Městského soudu v Praze rozhodoval celkem třikrát.

Naposledy tak učinil rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011, č. j. 227/550/11-Záb, 17349/ENV/11, kterým změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že se stěžovatelce ukládá pokuta 50.000 Kč za správní delikt spočívající v pořádání shora uvedených kulturních akcí, zatímco pokuty za používání tzv. „Koňské cesty“ a „Staré = Střední cesty“ zrušil.

Posledně přijaté rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž tvrdila, že koncert ani bál nebyly akce hromadné, které by porušovaly příslušná ustanovení zákona. Uvedla, že se konaly ve vnitřních prostorách hotelu, přičemž počet hostů byl omezen počtem vstupenek a kapacitou hotelu. Namítala také procesní pochybení ve vztahu k zahájení správního řízení a nedostatečně zjištěný skutkový stav. Stěžovatelka se nakonec ohradila také proti uložené pokutě, jejíž výši pokládala za nepřiměřenou s ohledem na závažnost jednání.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 125/2011 – 37, správní žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Městský soud se nejprve odmítl zabývat některými námitkami stěžovatelky, které byly vzneseny až při jednání. Uvedl, že argumentace týkající se způsobu, kterým byla určena výše pokuty za jednotlivé skutky, a námitka nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí byly uplatněny až po lhůtě plynoucí z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Městský soud navíc dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nesrozumitelností netrpí.

V další části odkázal městský soud na svá předchozí rozhodnutí v dané věci a poznamenal, že hromadnou veřejnou kulturní akcí je i koncert konaný uvnitř horského hotelu, jedná-li se o událost veřejně přístupnou, spojenou s intenzivní dopravou účastníků koncertu na místo konání a zpět. Výklad provedený správními orgány proto městský soud považoval za správný. V dané souvislosti městský soud upozornil také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 9 As 129/2011 – 92, který se již uvedenou problematikou zabýval.

Ve vztahu k zjišťování skutkového stavu městský soud uvedl, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu [§ 88 odst. 2 písm. j, n) zákona o ochraně přírody a krajiny] postačuje výkon zakázané činnosti bez patřičných povolení, přičemž všechny podstatné okolnosti byly v tomto ohledu zjištěny a posouzeny. Podle soudu nesouvisí s napadeným rozhodnutím problematika dopravy účastníků na koncert rolbami, neboť se zcela míjí s předmětem daného řízení; zdá se, že v textu žaloby byla ponechána omylem, neboť se vztahovala k výrokům, které již napadené rozhodnutí neobsahuje.

Městský soud rovněž ověřil, že za pořadatelstvím koncertu stála stěžovatelka, která kulturní akce inzerovala na webových stránkách jako organizátorka. Napadené správní rozhodnutí označil za přezkoumatelné, neboť obsahuje jak hodnocení protiprávního jednání, tak úvahy o výši pokuty a závažnosti jednání. Ve vztahu k pokutě městský soud uvedl, že její výše odpovídá skutkovým okolnostem a je přiměřená i vzhledem k funkci, kterou by měl tento druh trestu plnit.

Kasační stížností ze dne 26. 5. 2015 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu

pokračování

z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Má za to, že všechny námitky uplatnila včas a bylo povinností soudu, aby se jimi zabýval.

Upozorňuje především na stanovisko KRNAP ze dne 25. 6. 2008, podle něhož je možno Luční boudu považovat za hotelové zařízení vyhrazené pro konání hromadných akcí v souladu s § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka uvádí, že podle tohoto stanoviska postupovala, a nebylo tudíž její povinností žádat o povolení. Domnívá se, že následným postupem popřel žalovaný i prvoinstanční správní orgán vlastní právní názor. V tomto ohledu se tak nejedná o novou námitku v žalobě neuplatněnou, ale o jiný výklad právních norem. Stěžovatelka rovněž namítá, že postupem žalovaného bylo narušeno její legitimní očekávání, neboť KRNAP hromadné akce konající se uvnitř hotelových zařízení standardně nesankcionuje. Nynějším postupem tak byla porušena ustálená praxe správního orgánu.

Stěžovatelka dále konstatuje, že v řízení před správními orgány nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Správním orgánům vytýká, že vycházely jen z výpovědí zaměstnanců KRNAP a neprovedly bližší šetření, o něž v řízení žádala. Nebylo také zjištěno, zda byly akce pořádané uvnitř hotelu skutečně veřejné. Nesouhlasí také s názorem městského soudu ohledně zásahu do přírody způsobeného pohybem motorových vozidel. Namítá, že taková spojitost nebyla v řízení nikdy prokázána.

Na závěr stěžovatelka uvádí, že v řízení nebyla zachována totožnost skutku, neboť nejprve byla pokuta ukládána i za jiné delikty (pohyb vozidel po tzv. „Střední cestě“ a „Koňské cestě“). Správní rozhodnutí označuje za opakovaně zmatečná a nepřezkoumatelná.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatelka navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Kasační stížnost je důvodná.

Úvodní námitky obsažené v kasační stížnosti podřadila stěžovatelka pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně zdejší soud dospěl k závěru, že část argumentace se týká otázky přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, a lze jí tudíž zahrnout pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z hlediska systematiky kasačního přezkumu je přitom vhodné, zabývat se nejprve právě otázkou (ne)přezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost totiž zásadně představuje překážku posouzení věcné argumentace a sama o sobě zpravidla bývá dostatečným důvodem pro zrušující verdikt.

V daném případě měla být nepřezkoumatelnost rozsudku zapříčiněna tím, že městský soud opomenul vypořádat řádně uplatněné námitky související s formální stránkou napadeného správního rozhodnutí. Podle stěžovatelky v něm totiž není specifikováno, za kterou akci byla pokuta uložena, ani jaký podíl má na uložené pokutě pořádání koncertu MIG 21 a jaký pořádání Borůvkového country bálu. Upozorňuje také, že obě akce měly zcela rozdílný charakter. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že uvedené námitky městský soud nevypořádal s odkazem na ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., neboť je stěžovatelka měla uplatnit po lhůtě pro podání žaloby až při jednání soudu dne 14. 4. 2015.

Obecně lze poznamenat, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je skutečně dána tehdy, opomene-li soud zcela vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Na tento závěr ovšem nelze nahlížet zcela dogmaticky, neboť nelze vždy a za všech okolností vyžadovat, aby soud odpověděl na každý jednotlivý argument účastníka, který třeba nemá na posouzení věci vliv, či s projednávanou problematikou prakticky nesouvisí. To ale není případ shora specifikovaných námitek, jimiž se stěžovatelka pokoušela zpochybnit v podstatě elementární závěry správních orgánů o výši uložené sankce a způsobu jejího ukládání. Nejvyšší správní soud přitom zjistil, že uvedenou argumentaci obsahovala již správní žaloba. Stěžovatelka tehdy upozornila, že žalovaný uvádí jen obecně, jakých protiprávních jednání se měla dopustit a v rozhodnutí absentuje úvaha, jakou měrou jednotlivé akce přispěly k celkové výši pokuty. Poukázala rovněž na rozdílnou povahu koncertu skupiny MIG 21 a Borůvkového country bálu. Při jednání městského soudu dne 14. 4. 2015 tyto námitky pouze zopakovala. Za těchto okolností nebylo namístě, aby je městský soud označil za nepřípustné ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 in fine s. ř. s., neboť se zcela jistě nejednalo o rozšíření žaloby po příslušné lhůtě. Právě naopak bylo jeho povinností námitky vypořádat a zhodnotit jejich případný dopad na napadené správní rozhodnutí.

S jistotou přitom nelze vyloučit, že by zmíněná argumentace mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jestliže se městský soud hodnocení této otázky vyhnul, zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, kterou Nejvyšší správní soud nemůže přehlédnout. V tomto smyslu je tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněn.

Za daného stavu se musel zdejší soud zabývat otázkou, zda je oprávněn odpovědět na ostatní kasační námitky stěžovatelky. Inspirativním je v tomto ohledu závěr plynoucí z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikovaného pod č. 1566/2008 Sb. NSS. Rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkouvává, v potřebné míře zabýval, samy*

pokračování

o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námítky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné. Také projednávaná kasační stížnost obsahuje námítky týkající se přezkoumatelných závěrů městského soudu, které jsou od výše uvedené problematiky dostatečně oddělitelné. Nejvyšší správní soud má zároveň za to, že jejich řešení je podstatné pro další fázi řízení ve věci, a je proto žádoucí se jejich důvodností alespoň stručně zabývat.

Nejvyšší správní soud pokládá za vhodné vyřešit především otázku, zda bylo možné považovat horský hotel Luční bouda za místo vyhrazené pro konání hromadných veřejných akcí ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že na celém území národních parků je zakázáno „*pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody*“. Je tedy zřejmé, že chce-li někdo pořádat na území národního parku veřejné hromadné akce, musí disponovat patřičným souhlasem orgánu ochrany přírody, nebo si může požádat o výjimku dle ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze správního spisu ovšem nevyplývá, že by v době konání předmětných kulturních akcí stěžovatelka jakýmkoli souhlasem disponovala (k hodnocení stanoviska KRNAP ze dne 25. 6. 2008 viz dále). Ve skutečnosti tomu bylo právě naopak, což byl ostatně důvod, proč s ní KRNAP zahájil správní řízení. Není tedy jasné, proč by měl být horský hotel Luční bouda v rozhodné době místem vyhrazeným pro konání takového typu akcí, když souhlas orgánu ochrany přírody dán nebyl. Odvolává-li se stěžovatelka na legitimní očekávání založené prý tím, že správní orgán jinak obdobné akce uvnitř hotelových zařízení toleroval, měla by k takovému tvrzení předložit také důkazy, které by jej podporovaly. Stěžovatelka v průběhu správního řízení sice uvedla jiné akce, které se na území národního parku konaly a byly povoleny, avšak správní orgány vždy vysvětlily, proč k jejich povolení došlo a v čem se od akcí pořádaných stěžovatelkou odlišovaly. Jen na základě nepodložených představ stěžovatelky tudíž nemohlo žádné legitimní očekávání vzniknout.

Jde-li o samotný charakter pořádaných akcí, lze, ve shodě s městským soudem, odkázat na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 9 As 129/2011 – 92, v němž se zabýval prakticky obdobnými argumenty stěžovatelky. Definoval tehdy, v čem spočívají „*veřejné hromadné akce*“ a z jakých skutkových okolností lze na tento typ akcí usuzovat. Uvedl, že „*[z] pohledu jazykového výkladu je třeba na tento pojem nahlížet tak, že v případě veřejné hromadné akce se bude jednat o akci přístupnou široké veřejnosti, které se bude účastnit větší počet osob (...) S ohledem na výklad teleologický a logický*

je nutno pojem veřejné hromadné akce ve smyslu § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny posuzovat rovněž se zřetelem na povahu národních parků, které jsou územími jedinečnými v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam. Nelze pak opomenout ani to, že veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením (§ 15 téhož zákona). S ohledem na dané je pak při posuzování povahy každé jednotlivé akce nutno přiblídnout nejen k povaze místa, v němž je akce pořádána, ale rovněž ke konkrétním okolnostem pořádané akce, jejich průběhu, charakteru a organizaci akce.“ Městský soud nepochybil, pokud uvedený právní názor následoval, tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán.

Ve vztahu k námitkám směřujícím ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., v nichž se stěžovatelka vymezuje proti správními orgány zjištěnému skutkovému stavu, lze jen obecně poznamenat, že mají-li být takové námitky úspěšné, musela by stěžovatelka předložit svou vlastní verzi skutkového děje a podložit ji relevantními důkazy. Pokud tvrdí, že nadměrný pohyb vozidel neměl s pořádanými akcemi spojitost, měla by vysvětlit, čím byla zvýšená frekvence způsobena a za jakým účelem byly osoby na horský hotel přepravovány. To však stěžovatelka neučinila a spokojila se jen s obecným zpochybněním poměrně podrobné dokumentace skutkových okolností, kterou správní orgány nashromáždily.

Nejvyšší správní soud na tomto místě přidává i své hodnocení stanoviska KRNAP ze dne 25. 6. 2008. Je nutné si uvědomit, že prvoinstanční správní orgán změnil svůj postoj k pořádání koncertů na Luční boudě až od doby, kdy bylo předmětné stanovisko vydáno a zveřejněno. Obě kulturní akce, za jejichž pořádání byla stěžovatelce uložena pokuta, se však konaly přibližně dva a půl roku předtím, než bylo dané stanovisko přijato. V tomto ohledu je tedy zmíněné stanovisko irelevantní, přičemž stěžovatelka byla povinna vycházet pouze ze zákonné úpravy stanovené v § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, na základě níž měla povinnost si v případě pořádání kulturních akcí vyžádat potřebný souhlas, respektive vládní výjimku, což však neučinila (shodně také v citovaném rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 9 As 129/2011 – 92). V daném smyslu není tedy naplněn ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Konečně, pokud jde o námitku, dle které ve správním řízení nebyla zachována jednota skutku, k tomuto tvrzení se zdejší soud nemůže vyjádřit. Uvedená námitka totiž nebyla v řízení před městským soudem vůbec uplatněna, přestože tak stěžovatelka učinit mohla. Dopadá na ní tudíž ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřijatelná také tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel v řízení před soudem neuplatnil, ač tak učinit mohl.

Celkově ovšem kasační stížnost důvodná je, neboť rozsudek městského soudu trpí nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z výše uvedených důvodů lze tedy uzavřít, že jsou splněny podmínky pro zrušení rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s.

pokračování

Městský soud se bude v dalším řízení zabývat tím, zda správní orgány měly odůvodnit výši pokuty ve vztahu k jednotlivým kulturním akcím (pořádání koncertu hudební skupiny MIG 21 a Borůvkového country bálu), případně zda tak učinily přezkoumatelným způsobem.

V dalším řízení je městský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž nezbytné bude rozhodnout také o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. února 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu