



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **M. M.**
zastoupena advokátem JUDr. Ing. Rudolfem Coganem, Ph.D.
sídlem Pražská 617, 509 01 Nová Paka

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. srpna 2022,
č. j. MZP/2022/550/768,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2022, č. j. MZP/2022/550/768, a rozhodnutí Správy Krkonošského národního parku ze dne 18. 5. 2022, č. j. KRNP 04442/2022, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 9 800 Kč, a to do 10 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. srpna 2022, č. j. MZP/2022/550/768 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Správy Krkonošského národního parku (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 5. 2022, č. j. KRNAP 04442/2022 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), vydané ve správním řízení sp. zn. KRNAP 02980/2022 zahájeném doručením oznámení o zahájení řízení ze dne 11. 4. 2022. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou z porušení § 37 odst. 3 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kterým spáchala přestupek na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 88 odst. 1 písm. f) citovaného zákona, za což jí byla uložena pokuta ve výši 60 000 Kč, stejně jako povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že nejpozději v létě 2020 na pozemek p. č. XA, v k. ú. X, umístila jurtu a její příslušenství (sklad dřeva, suché WC). Ve výroku prvoinstančního rozhodnutí je dále uvedeno: *„Jurta je užívána k pobytu osob, jedná se proto o táboření. Pozemek, na kterém je jurta umístěna, se nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, v ptačí oblasti a evropsky významné lokalitě, mimo zastavěné území obce. K táboření mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí, v ochranném pásmu národního parku, se vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody. Souhlas orgánu ochrany přírody obviněná nemá.“*

II. Shrnutí obsahu žaloby

3. Žalobkyně se ve své včas podané žalobě ze dne 8. 9. 2022, doručené téhož dne Městskému soudu v Praze, a dne 30. 12. 2022 pravomocně postoupené Krajskému soudu v Hradci Králové, domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Předně namítla, že ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný o skutku rozhodovat nemohl, neboť se jedná o *rei judicatae* a o skutku, jak je popsán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, bylo již dříve pravomocně rozhodnuto.
5. Dne 12. 4. 2021 dle žalobkyně vydal správní orgán I. stupně ve správním řízení rozhodnutí č. j. KRNAP 03154/2021, jímž uznal žalobkyni jako fyzickou osobu vinnou z porušení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž se měla dopustit přestupku dle § 87 odst. 1 písm. f) citovaného zákona. Text výroku citovaného rozhodnutí zní: *„Přestupku se obviněná dopustila tím, že na pozemek parc. č. XA, k. ú. xx, umístila jurtu a její příslušenství (např. sklad dřeva, suché WC), a to nejpozději v létě 2020. Pozemek, na kterém byla jurta umístěna, se nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, v ptačí oblasti a evropsky významné lokalitě. K umístování, povolování staveb, změně způsobu využití pozemků v ochranném pásmu zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody, který obviněná neměla. Přestupku se obviněná dopustila z vědomé nedbalosti.“* Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 6. 2021, pod č. j. MZP/2021/550/723 (dále jen „druhostupňové rozhodnutí předcházejícího řízení“), citované rozhodnutí zrušil a řízení v této věci zastavil. V odůvodnění žalovaný uvedl, že skutek není přestupkem.
6. Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobkyně s ohledem na závěr druhostupňového rozhodnutí předcházejícího řízení domnívala, že svým jednáním nejednala protiprávně, byl podle ní **porušen princip legitimního očekávání**.

7. Dále žalobkyně tvrdí, že správnímu orgánu I. stupně bránila vést řízení **překážka litispendence**, dne 9. 3. 2022 oznámil žalobkyni správní orgán I. stupně zahájení správního řízení pod sp. zn. KRNAP 02551/2021/01/400 o přestupku dle § 87 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, a v tomto řízení vydal správní orgán I. stupně dne 8. 4. 2022 usnesení o zastavení řízení z důvodu, že skutek nespáchala žalobkyně jako fyzická osoba, ale žalovaná jakožto podnikající fyzická osoba. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání.
8. Žalobkyně v návaznosti na tvrzenou překážku litispendence uvedla, že řízení zahájené správním orgánem I. stupně dne 9. 3. 2022 bylo zahájeno pro ten samý skutek jako řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí, nicméně s rozdílem, že v prvním případě bylo řízení vedeno proti fyzické (nepodnikající) osobě, nikoliv proti podnikající fyzické osobě. Pokud by byl akceptován názor, že se v daném případě jedná o dvě různé osoby, dle žalobkyně má tedy správní orgán povinnost vést jedno společné řízení dle § 88 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), který stanoví, že *„ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.“*
9. V další žalobní námitce žalobkyně uvedla, že ačkoliv byla uznána vinnou za „táboření spočívající v umístění jurty a příslušenství...“, správní orgán I. stupně **toto tvrzení nedokazuje, ba ani netvrdí**. Správní orgán I. stupně, potažmo i žalovaný se totiž v odůvodnění svých rozhodnutí soustředili na prokázání umístění jurty s příslušenstvím. Žalobkyně si tak pokládá otázku, zda jí byla uložena sankce za táboření či za umístění jurty s příslušenstvím, případně za kumulaci těchto jednání. Žalobkyně podotýká, že v předcházejícím správním řízení bylo prokázáno maximálně umístění jurty s příslušenstvím, o němž však již dříve bylo pravomocně rozhodnuto, že není přestupkem.
10. Žalobkyně taktéž polemizuje s definicí termínu „táboření“, z odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí není patrné, zda za táboření považuje správní orgán I. stupně, potažmo žalovaný i umístění jurty s příslušenstvím. Žalobkyně vychází z obecného významu táboření, kterým je *„...souhrn činností, které umožňují pobyt ve volné přírodě spojený s možností přenocování. V dnešní době je to nejčastěji jedna z forem rekreace. Táboření je obvykle spojeno s jinými aktivitami, např. turistika nebo rybaření. Jedná se především o a) postavení stanu nebo jiného přístřešku, b) příprava stravy (ohně), hygiena, z čehož nejproblematictější je defekace, d) likvidace odpadků.“* Za táboření tak podle žalobkyně nelze označit každou z uvedených činností, jen jejich souhrn. Pokud má být táboření trestáno, musí konkrétní osoba naplnit všechny jeho znaky. Žalobkyně vzhledem ke skutečnosti, že v blízkosti bydlí v domě, tyto činnosti na uvedeném místě nečinila.

III. Podstata vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 7. 11. 2022 navrhl zamítnutí žaloby v celém rozsahu pro její nedůvodnost.
12. K žalobkyní namítanému tvrzení, že pojem táboření není v právním řádu vymezen, žalovaný uvedl, že tento termín je definován např. na str. 142 Komentáře k zákonu o

ochraně přírody a krajiny (Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Edited by Ladislav Miko - Hana Borovičková. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. XVII, 590. ISBN 9788071795858.) takto: „*Pod pojmem táboření se rozumí setrvávání osob na jednom místě mimo budovy pomocí přístřešků jakéhokoli druhu, např. stanu. V praxi se za táboření považuje zejména přebývání na jednom místě v přírodě přes noc (nocování)*“, a tedy je obsah pojmu, tak jak ho chápe, ve shodě s uvedeným komentářem.

13. Nicméně žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí netvrdí, že by se táboření měla dopouštět přímo žalobkyně, ale že jurty na pozemek umístila a nabízela ji k pobytům osob v přírodě (táboření), aniž by si k tomu opatřila souhlas orgánu ochrany přírody, a aniž by bylo předmětné místo pro tento účel vyhrazeno orgánem ochrany přírody, čímž měla žalobkyně porušit zákaz stanovený v § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny (viz str. 4 napadeného rozhodnutí).
14. Dále se žalovaný vyjádřil k žalobní námitce vztahující se k porušení zásady *rei iudicatae*. Konstatoval, že se k této námitce uplatněné již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí podrobně vyjádřil na str. 6 napadeného rozhodnutí, kde mj. uvedl: „*Jelikož skutková podstata uvedená v § 88 odst. 1 písm. f) zákona [pozn. zákona o ochraně přírody a krajiny] je formulována obecně jako provádění zakázané činnosti v ochranném pásmu, je nutno při posouzení odpovědnosti za přestupek vzít v úvahu i porušení konkrétní zákonné povinnosti.*“ Žalovaný v druhostupňovém rozhodnutí předcházejícího řízení konstatoval, že umístění jurty coby stavby není přestupkem spočívajícím v porušení povinnosti uvedené v § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; nicméně Správa Krkonošského národního parku toto jednání následně vyhodnotila jako jiný přestupek, a to porušení povinnosti stanovené v § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny: „*V ochranném pásmu národního parku se souhlas orgánu ochrany přírody dále vyžaduje k táboření mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí.*“ Žalovaný dovozuje, že se týmž jednáním lze dopustit různých přestupků, které v kontextu znění obecné skutkové podstaty musí být právně kvalifikovány s poukazem na porušení konkrétní zákonné povinnosti.
15. V napadeném rozhodnutí je dále řešena taktéž námitka společného řízení a možného porušení legitimního očekávání žalobkyně, a proto žalovaný na tuto svou argumentaci odkázal.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav

17. Ze správního spisu je patrné, že dne 26. 4. 2022 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení řízení ze dne 11. 4. 2022, kterým bylo v souladu s § 78 přestupkového zákona zahájeno vůči ní správní řízení. Správním orgánem I. stupně bylo zjištěno, že na „*pozemku p. č. XA v k. ú. xx byla umístěna jurta. Předmětný pozemek se nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, mimo zastavěné území obce. Umístění*

jurty na předmětném pozemku a její využívání k pobytu osob bylo správním orgánem vyhodnoceno jako táboření. Dochází tedy k porušování § 37 odst. 3 písm. a) zákona [pozn. zákona o ochraně přírody a krajiny], který stanoví, že v ochranném pásmu národního parku je možné tábořit mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody a mimo zastavěná území obcí jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.“ Součástí správního spisu byly taktéž fotografie jurty a text z internetu (bez bližšího uvedení místa a data záznamu) nabízející jurtu k pronájmu a prohlášení vlastníka jurty ze dne 13. 3. 2021.

18. Dle prvoinstančního rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou z porušení § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým spáchala přestupek na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 88 odst. 1 písm. f) téhož zákona, kterého se měla dopustit tím, že na pozemek p. č. XA v k. ú. xx umístila jurtu a její příslušenství (např. sklad dřeva, suché WC), a to nejpozději v létě 2020, a za tento přestupek byla podle § 88 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny žalobkyni uložena pokuta ve výši 60 000 Kč a náhrada nákladů řízení.
19. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí byl zrekapitulován průběh správního řízení a bylo uvedeno, že správní orgán I. stupně vedl s žalobkyní, jako fyzickou osobou, správní řízení pro porušení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nicméně v odvolacím řízení bylo toto řízení zastaveno z důvodu, že odvolací orgán (tj. žalovaný) konstatoval, že jurta není výrobkem plnícím funkci stavby a tedy i stavbou, a proto nemohlo dojít ke spáchání přestupku. Správní orgán I. stupně se s ohledem na závazný právní názor odvolacího orgánu rozhodl zahájit řízení kvůli podezření ze spáchání přestupku dle § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.
20. Správní orgán I. stupně dále konstatoval, že vzhledem k předcházejícímu správnímu řízení použil důkazy shromážděné v předchozím řízení, a to zejména sdělení k vlastnictví jurty, fotografie a text z internetu. Na základě těchto důkazů pak bylo podle správního orgánu I. stupně dostatečně zaznamenáno jednání, které se žalobkyni klade za vinu, byl zjištěn stav věci tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti.
21. V odůvodnění subsumpce zjištěného skutkového stavu pod skutkovou podstatu správní orgán I. stupně uvádí pouze informaci, že umístění jurty klasifikoval jako táboření. Vzhledem ke skutečnosti, že je jurta nabízena žalobkyní na sociálních sítích, jedná se dle správního orgánu I. stupně o jednání podnikající fyzické osoby při výkonu její podnikatelské činnosti.
22. Výše pokuty je dle správního orgánu I. stupně adekvátní zjištěným okolnostem a charakteru prokázaného protiprávního jednání, nicméně uvádí, že prokazatelná újma na okolní přírodě a krajině jednáním žalobkyně zjištěna nebyla. Taktéž správní orgán I. stupně posoudil i skutečnosti, že minimálně od doby zahájení správního řízení, ve kterém bylo jednání žalobkyně posouzeno správním orgánem jako přestupek podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. řízení, které bylo druhostupňovým rozhodnutím předcházejícího řízení zastaveno), musela žalobkyně vědět, že „i z jiných důvodů není její činnost v souladu se zákonem“ a z pohledu orgánu ochrany přírody je toto chování posuzováno maximálně negativně.
23. Žalobkyně ve svém odvolání uplatnila téměř totožné námitky jako ve své žalobě, a to zejména skutečnost, že o skutku již bylo rozhodnuto a na ní navazující porušení zásady legitimního očekávání, dále namítala, že o témže skutku vůči ní jako fyzické

(nepodnikající) osobě běží další nepravomocně skončené řízení, a případné obligatorní vedení společného řízení.

24. V napadeném rozhodnutí žalovaný k odvolacím námitkám uvádí, že ačkoliv druhostupňovým rozhodnutím předcházejícího řízení bylo uvedené správní řízení zastaveno, žalovaný (Ministerstvo životního prostředí) v odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatoval, že jednání žalobkyně nenaplnilo znaky přestupku spočívajícího v porušení povinnosti uvedené v § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nicméně nevyloučil, že předmětné jednání by nemohlo být posouzeno jako jiný přestupek, tudíž nemohlo založit legitimní očekávání žalobkyně. Ministerstvo životního prostředí prý nebylo povinno v odvolacím řízení vyhodnotit veškeré v úvahu připadající jiné přestupky, které by mohly být umístěním jurty spojeny, tento postih je v kompetenci správy.
25. Dle žalovaného se nyní projednáváný přestupek liší právní kvalifikací a částečně i popisem jednání, když se jedná o porušení povinnosti dle § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. táboření bez souhlasu). Jedná se tak o dva odlišné přestupky a nemohla být tedy dle žalovaného porušena zásada *rei iudicatae*.
26. K námitce překážky litispendence žalovaný cituje Ministerstvo vnitra, které ve svém Průvodci zákonem č. 250/2016 Sb., 3. doplněná verze, uvádí, že „*Formulace ustanovení § 77 [pozn. přestupkového zákona] vztahuje překážku zahájeného řízení a překážku věci pravomocně rozhodnuté na totožný přestupek, tedy nikoliv skutek. Pokud tedy pachatel spáchal několik přestupků v jednočinném souběhu, pak formulace v § 77 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. brání tomu, aby byl obviněn z přestupku, o němž již bylo rozhodnuto nebo o kterém se vede jiné řízení, avšak může být obviněn z jiného přestupku, byť jej spáchal týžž skutkem.*“ Na základě této úvahy pak žalovaný dospěl k závěru, že pokud pachatel spáchal několik přestupků v jednočinném souběhu, pak formulace v § 77 odst. 1 přestupkového zákona brání pouze tomu, aby mohl být obviněn z přestupku, o němž již bylo rozhodnuto nebo o kterém se vede jiné řízení, nicméně nebrání tomu, aby byl obviněn z jiného přestupku, byť jej spáchal týžž skutkem.
27. Žalovaný má za to, že společné řízení nelze vést, neboť se zde uplatní zásada speciality a skutková podstata se zvláštním subjektem (podnikající fyzická osoba) je speciální ve vztahu ke skutkové podstatě s obecným subjektem (fyzickou osobou).

B. Právní závěry

28. Pokud jde o právní posouzení věci, považuje na tomto místě krajský soud za vhodné připomenout, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).
29. Samotnou podstatou podané žaloby je posouzení otázky, zda správní orgán může vést řízení o jednání, o kterém již dříve bylo pravomocně rozhodnuto (v odvolacím řízení proti rozhodnutí, které sám vydal), se závěrem, že se řízení zastavuje z důvodu, že skutek není uváděným přestupkem, a to za předpokladu změny právní kvalifikace přestupku. Současně s tím si bude nutné vyřešit, zda může být v tomto případě relevantní skutečnost, že pravomocně skončené řízení bylo vedeno proti fyzické (nepodnikající)

osobě, nicméně řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí bylo vydáno proti téže fyzické osobě jako podnikateli.

30. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalovaný správní řízení vedené o skutku „*umístění jurty včetně příslušenství (suché WC, sklad dřeva) na pozemku p. č. XA v k. ú. xx, a to nejpozději v létě 2020*“ v souladu s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), meritorně zastavil a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 12. 4. 2021, č. j. KRNAP 03154/2021, kterým byla žalobkyně (jako fyzická osoba) uznána vinnou z porušení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž měla spáchat přestupek dle § 87 odst. 3 písm. e) citovaného zákona, pravomocně zrušil (viz str. 2 napadeného rozhodnutí), a že s ohledem na závaznost právního názoru žalovaného uvedeného v odůvodnění pravomocného druhostupňového rozhodnutí předcházejícího řízení se správní orgán I. stupně o témže jednání žalobkyně rozhodl zahájit nové správní řízení o témže jednání kvůli podezření z porušení § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí proti žalobkyni jako podnikající osobě.
31. Krajský soud má za to, že je možné druhostupňové rozhodnutí předcházejícího řízení zařadit do kategorie rozhodnutí uvedených ve větě druhé § 77 odst. 2 přestupkového zákona: „*Rozhodnutím podle věty první se rozumí rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.*“
32. Správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Afs 17/2012 – 375, odst. 168, obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, č. 2/2008 Sb. NS). Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která – v kontextu správního trestání – může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následek, který je znakem správního deliktu, spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky (z trestněprávní literatury srov. Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. Obecná část. Praha, 1997, s. 182-183. Šámal a kol.: Trestní řád. Komentář. II. díl, 4. vydání. Praha, C. H. Beck, s. 1410 a násl.).
33. Dále tedy k otázce posouzení, zda je možné považovat podnikající fyzickou osobu za jiný subjekt než je fyzická (nepodnikající) osoba, a tedy je nutné vést s touto osobou jiné řízení.
34. Z komentáře k § 22 přestupkového zákona vyplývá, že samostatná definice podnikatele ani podnikající fyzické osoby v přestupkovém zákoně upravena není, a je tedy třeba vycházet z definice obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Občanský zákoník rozlišuje pouze dva typy osob v právním smyslu, a to osobu fyzickou a osobu právnickou (§ 18 občanského zákoníku). Osobou fyzickou rozumíme právní odraz člověka, tedy lidské bytosti. Podnikající fyzická osoba tak není další kategorií osoby vedle osoby fyzické a

právnícké, ale je fyzickou osobou, k níž přináleží další právem definovaná vlastnost, a to podnikání.

35. Podnikatel je definován v § 420 odst. 1 občanského zákoníku jako ten „*kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“
36. Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu uvádí, že: „*Důvodem pro takovou úpravu je skutečnost, že hmotněprávní ustanovení obsahující povinnost, jejíž porušení zakládá odpovědnost za přestupek, se často vztahuje obecně na všechny subjekty (např. "každý je povinen uvádět pravdivé údaje") nebo obecně na fyzické osoby (např. "fyzická osoba je povinna..."), přičemž rozlišení subjektů se následně provádí až v sankčních ustanoveních, a to formulacemi typu "fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že..." a "podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že..." a to z důvodu právní jistoty, neboť podmínky odpovědnosti se v případě podnikajících fyzických osob odlišují od podmínek odpovědnosti "běžných" fyzických osob, zejména v otázce posuzování zavinění.*“
37. Je nutné tedy podotknout, že v případě, že by bylo možné považovat podnikající fyzickou osobu jako subjekt odlišný od fyzické osoby, byl by správní orgán s ohledem na § 88 odst. 2 přestupkového zákona povinen o tomto skutku vést společné řízení, tak jak již ve svém odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí namítala žalobkyně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatuje, že tuto odvolací námitku neakceptoval s konstatováním, že přestupek žalobkyně spáchala „*bud' jako fyzická osoba, nebo jako podnikatel, spolupachatelství není v tomto případě možné*“ a s tvrzením správního orgánu I. stupně, že se v daném případě nejedná o stejného účastníka, se více nevypořádal.
38. Krajský soud tedy konstatuje, že správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí bylo **vedeno proti téže osobě v téže věci (o témže jednání)** jako v případě řízení předcházejícího vydání pravomocného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 6. 2021, č. j. MZP/2021/550/723, kterým bylo řízení zastaveno dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu s konstatováním, že skutek není přestupkem dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.
39. Podle § 77 odst. 1 přestupkového zákona nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení. Překážka litispendence (i překážka věci rozhodnuté dle odst. 2 téhož ustanovení) představuje zákonné promítnutí zásady *ne bis in idem*, tj. za tentýž skutek nelze postihnout jeho pachatele dvakrát. Tato zásada je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na mezinárodní úrovni zejména v čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).
40. Překážka věci rozhodnuté (*rei iudicatae*, resp. *administratae*) představuje jednu z negativních podmínek řízení, k níž by bylo nutné přihlížet i nad rámec uplatněných žalobních bodů (srov. § 75 odst. 2 větu první s. ř. s. ve spojení s rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Afs 45/2003 - 118, č. 402/2004 Sb. NSS, ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74, a ze dne 4. 7. 2018, č. j. 5 Azs 54/2018 - 22, bod 14). Opodstatněnost překážky věci rozhodnuté vycházející ze zásady *ne bis in idem* (ne dvakrát o tomtéž) vyzdvihl Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 1500/08, takto: „*obecná procesní zásada non bis in idem, jíž lze dovodit z principu materiální právní moci, je*

jednou ze základních zásad rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob jak soudy, tak i správními orgány. Zahnuje v sobě i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností“.

41. Základním předpokladem pro vznik takovéto překážky je ovšem okolnost, že pachatel skutku, pro který je řízení vedeno, byl již pravomocným rozhodnutím správního orgánu pro tentýž skutek postižen nebo zproštěn viny. Při posuzování existence překážky *rei iudicatae* je nutno pečlivě zkoumat obsah rozhodnutí o přestupku, zejména jeho výrokové části, a provést srovnání skutkových okolností a zákonných znaků přestupku, pro který již byl pachatel postižen nebo zproštěn viny, a přestupku, pro který pachatel je nebo má být postižen. Jedině tak lze zjistit, zda jsou splněny výše zmíněné podmínky k tomu, aby rozhodnutí o přestupku mohlo založit překážku *rei iudicatae*.
42. Nemožnost vést o téže věci řízení současně (litispendence) a znovu rozhodnout o věci již rozhodnuté (*res iudicatae*) jsou základními principy vlastní všem procesním předpisům. Je jimi zajištěn požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě nezměnitelný. To souvisí i se zásadou *ne bis in idem*, tedy že o jedné věci se zásadně rozhoduje pouze jednou v jediném řízení, která je vyjádřením principu spravedlivého procesu a materiálního právního státu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 5 As 73/2010 – 71, publ. pod č. 2316/2011 Sb. NSS).
43. Jak je třeba ve světle rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* k výkladu zásady *ne bis in idem* přistupovat, vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 125/2011. Vycházel z české trestněprávní doktríny, která tradičně při interpretaci uvedeného pojmu za podstatu skutku považuje 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 a rozlišuje mezi skutkem *de facto* a skutkem *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu 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*.
44. Důvodem pro přijetí výše uvedeného závěru Nejvyšším správním soudem jsou samotné principy správního trestání v českém právním řádu. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: „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 povinovány. 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.“ K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě

totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.

45. Judikatura Nejvyššího správního soudu porušení této zásady chápe jako vadu způsobující nezákonnost, nikoli nicotnost rozhodnutí (viz právní věta připojená k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007 – 82: „*Překážka věci pravomocně rozhodnuté není tak zásadní vadou řízení před správními orgány, která by způsobovala nicotnost správního rozhodnutí; jde o vadu řízení způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“).
46. Z postupu správního orgánu I. stupně, potažmo žalovaného v předcházejícím či paralelním řízení o tomto skutku (jednání) je patrné, že jím nebyly pochopeny a správně aplikovány základní principy správního trestání. Není možné zastavovat a opakovaně vést přestupková řízení vůči totožné osobě jen z důvodu špatného právního posouzení správním orgánem I. stupně.
47. S ohledem na výše uvedené proto krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku. Krajský soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm **správní orgán I. stupně řízení** dle § 86 odst. 1 písm. j) přestupkového zákona **zastaví**, neboť „o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2“.
48. Nadto krajský soud dodává, že pro trestnost přestupků platí obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS, ve kterém soud mimo jiné konstatoval, že „*trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů*“ a že „*pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu*“. Názor, že odpovědnost za správní delikty a delikty trestní je vystavěna na stejných principech, byl potvrzen i rozšířeným senátem v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).
49. Na tomto místě by soud mohl uzavřít, že v důsledku zjištěné nezákonnosti napadeného i prvostupňového rozhodnutí je nadbytečné vypořádávat další namítané žalobní body. Vzhledem k vývoji kauzy však soud považuje za účelné se alespoň obecně vyjádřit k některým problematickým bodům vedení správního řízení a poskytnout tak přinejmenším správnímu orgánu vodítko.
50. V původním správním řízení Ministerstvo životního prostředí mohlo vydat rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, rozhodnutí napadené odvoláním zrušit a věc vrátit k novému projednání orgánu, který rozhodnutí vydal, s vyslovením závazného právního názoru, nicméně k tomuto postupu z jeho strany nedošlo. Tvrzení žalovaného (Ministerstva životního prostředí) uvedené v napadeném rozhodnutí, kterým obhajoval tento svůj postup spočívající ve skutečnosti, že v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí předcházejícího řízení nijak nevyloučil, že předmětné jednání může být posouzeno jako jiný přestupek, a tudíž nemohlo založit legitimní očekávání žalobkyně o tom, že není páčán přestupek, je neakceptovatelné.

51. Krajský soud považuje za nutné taktéž podotknout, že i za předpokladu, že by nebyla zjištěna nezákonnost napadeného i prvoinstančního rozhodnutí spočívající v překážce věci rozhodnuté, potažmo v překážce litispendence, napadené a prvoinstanční rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná.
52. Správní orgán I. stupně v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí žádným způsobem nevyložil neurčitý právní pojem, kterým termín „táboření“ zcela jistě je. Nejvyšší správní soud se v rozsudku k aplikaci neurčitého právního pojmu správním orgánem taktéž vyjadřuje ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003-58 takto: *„Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání žalobce spočívající v porušení shora uvedených právních předpisů dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak závažného porušení či nikoliv.“* Správní orgán I. stupně již ve výroku prvoinstančního rozhodnutí pouze konstatuje, že *„jurta je užívána k pobytu osob, jedná se proto o táboření“* a žalobkyně tedy dle něj porušila § 37 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že na předmětný pozemek bez souhlasu orgánu ochrany přírody umístila jurtu.
53. I v případě, kdy by si krajský soud vzal za svůj právní výklad termínu „táboření“, na který ve svém vyjádření k žalobě žalovaný upozorňuje, tedy *jako „setrvávání osob na jednom místě mimo budovy s pomocí přístřešků jakéhokoli druhu, zejména pak přebývání na jednom místě v přírodě přes noc (nocování)“*, dle krajského soudu není možné jednání žalobkyně pod tuto definici subsumovat. Žalobkyně svým jednáním nanejvýš jiným osobám na předmětném pozemku jejich setrvávání na jednom místě s pomocí přístřešku umožnila.
54. V odůvodnění právní kvalifikace se tedy nelze omezit pouze na odkaz k výroku rozhodnutí, případně na citaci zákonných znaků skutkové podstaty příslušného přestupku bez bližšího konkrétního rozboru ve vztahu ke skutkovým zjištěním. Z odůvodnění rozhodnutí tak musí jasně a srozumitelně vyplývat myšlenkový postup správního orgánu, při kterém podřadí prokázané jednání pod určité ustanovení zákona a proč na zjištěný skutkový stav byla aplikována právě ta konkrétní norma (srov. nálezy ÚS ze dne 21. 7. 2004, č. j. I. ÚS 639/03). Tyto myšlenkové postupy dle soudu není možné v prvoinstančním rozhodnutí najít.
55. Krajský soud si též dovoluje podotknout, že text výrokové části prvoinstančního rozhodnutí: *„Jurta je užívána k pobytu osob, jedná se proto o táboření. Pozemek, na kterém je jurta umístěna, se nachází v ochranném pásmu Krkonošského národního parku, v ptačí oblasti a evropsky významné lokalitě, mimo zastavěné území obce. K táboření mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí, v ochranném pásmu národního parku, se vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody. Souhlas orgánu ochrany přírody obviněná nemá,“* patří svým obsahem do odůvodnění tohoto rozhodnutí.
56. Dále krajský soud upozorňuje na skutečnost, že se správní orgán I. stupně dostatečně nevypořádal s odůvodněním, jakým způsobem důkazní prostředky založené do spisu potvrzují skutkové okolnosti případu. Z prostého textu „z internetu“ (bez uvedení autora, data pořízení či webové stránky, na které je text nacházen) není možné vyvodit skutečnost, že jeho autorem je žalobkyně, zda je možné tento text vztáhnout k jednání, které se jí klade na vinu, potažmo ani skutečnost, zda byl tento důkaz získán legální cestou. Stejně vytištěné fotografie jurty, u nichž chybí záznam o místě a datu, popř. o

dalších okolnostech. Z předložených důkazních prostředků, zejména ze sdělení žalobkyně o vlastnictví jurty, lze dovodit pouze toliko, že žalobkyně je vlastníkem předmětné jurty.

57. Stejně tak je nutné zdůraznit, že za důkazní prostředek nelze považovat oznámení o zahájení řízení. Jedná se o usnesení procesní povahy.
58. Skutečnost, že se správní orgán I. stupně při uvažování o výši ukládané sankce řídil úvahou, že „*minimálně od doby zahájení správního řízení, ve kterém byla činnost obviněné [pozn. žalobkyně] posouzena jako přestupek podle § 37 odst. 2 zákona [pozn. o ochraně přírody a krajiny], obviněná musela vědět, že i z jiných důvodů není její činnost v souladu se zákonem. I přesto svou činnost nadále vyvíjela, jurtu komerčně pronajímala a neprojevila snahu situaci řešit,*“ a žalovaný tuto úvahu v napadeném rozhodnutí potvrdil, je dle krajského soudu v rozporu se zásadou zásady presumpce nevinny.
59. Stejně tak není krajskému soudu zřejmé, co vedlo správní orgán I. stupně v tomto řízení k uložení pokuty výši 60 000 Kč, když za totožné jednání v roce 2021 uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč. Argumentace v tomto směru v rozhodnutích rovněž absentuje.

V. Závěr a náklady řízení

60. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud napadené i prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
61. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšná žalobkyně má proti žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Dále odměna advokáta dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 100 Kč za jeden úkon právní služby) ve výši 6 200 Kč (tj. za dva úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby). Dále náhradu nákladů řízení představuje paušální náhrada hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 2 x 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za celkem dva účelně vynaložené výdaje zástupce žalobkyně, tj. 600 Kč. Náklady soudního řízení dále nepředstavuje 21 % DPH z odměny a náhrad, neboť zástupce žalobkyně neosvědčil že je jejím plátcem a ani z rejstříku ekonomických subjektů se toto nepodává. Náhrada nákladů řízení tedy celkově činí částku 9 800 Kč. Výše uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni v souladu s § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř. k rukám zástupce žalobkyně. Lhůtu k plnění soud určil podle § 64 s. ř. s. a § 160 odst. 1 věta před středníkem o. s. ř. jako desetidenní.

Poučení:

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

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.

Hradec Králové 24. února 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.