

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Rybářství Chlumeck nad Cidlinou, a.s.**, se sídlem Boženy Němcové 711/IV, Chlumeck nad Cidlinou, zastoupený JUDr. Jiřím Drahotou, advokátem se sídlem Štítného 126, Jindřichův Hradec, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2018, čj. MZP/2018/540/201, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2021, čj. 9 A 97/2019-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Drahoty, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví změnil k odvolání žalobce rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Liberec (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 11. 2017, čj. ČIŽP/51/51/2017/2133. Žalovaný snížil žalobci uloženou pokutu dle § 88 odst. 2 písm. n) ve spojení s § 88 odst. 3 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, na částku 130 000 Kč za přestupek na úseku ochrany přírody a krajiny. Toho se měl žalobce dopustit tím, že ve dnech 4. a 5. 10. 2016, bez souhlasu orgánu ochrany přírody dle bližších ochranných podmínek CHKO Český ráj, realizoval v úseku vymezeném v daném rozhodnutí prohrábku koryta vodního toku Kněžmostka, jíž došlo k rozšíření koryta, a deponoval sediment z koryta na březích vodoteče v daném úseku (ten se nachází v I. a III. zóně odstupňované ochrany přírody CHKO Český ráj). Tím žalobce porušil § 5 odst. 1 písm. h) nařízení vlády č. 508/2002 Sb., kterým se vyhláší Chráněná krajinná oblast Český ráj. Žalobce v odvolání mimo jiné namítal, že za totéž jednání byl uznán vinným již rozhodnutím Městského úřadu v Mnichově Hradišti ze dne 13. 9. 2017,

čj. MH-VŽP/6606/2017-8/71/Vjp, tedy došlo k porušení zákazu dvojího trestání za totéž jednání. Podle žalovaného však k porušení této zásady nedošlo, neboť správní orgán I. stupně vedl řízení o uložení pokuty podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zatímco městský úřad jako vodoprávní úřad o uložení pokuty za porušení zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Uplatnil tři okruhy žalobní argumentace. Jednak znovu namítl, že za shodné jednání byl již pravomocně postižen jinými správními orgány v jiném správním řízení. Žalovaný tedy porušil zákaz dvojího trestání za tentýž skutek (porušil zásadu *ne bis in idem*). Ve druhém okruhu žalobních námitek poukázal na to, že orgán ochrany přírody výjimku umožňující odstranění sedimentů z daného vodního toku již udělil státnímu podniku Povodí Labe. To, co vykonal žalobce, tedy již povolil (ač jinému subjektu). Počínání žalobce tedy nebylo společensky škodlivé. Ve třetím okruhu žalobní argumentace žalobce poukázal na jiné řízení (týkající se deliktu za vypuštění rybníka Komárovský). Na jedné straně musí být rybník vypuštěn, aby byla zachována stabilita jeho hráze a nedošlo k jejímu protržení, na druhé straně však při vypouštění rybníka do říčky zanesené sedimenty dochází k zaplavení pozemků při vodním toku a škodám na majetku a přírodě.

[3] Městský soud žádnou z uplatněných žalobních námitek neshledal důvodnou a v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Ve vztahu k prvnímu (z hlediska následné kasační stížnosti stěžejnímu) okruhu žalobní argumentace vyšel předně z rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328, a z judikatury ESLP vztahující se k čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce spáchal správní delikt tím, že provedl odstranění sedimentů z vodního toku na území CHKO bez souhlasu potřebného dle § 5 odst. 1 shora označeného nařízení, čímž naplnil skutkovou podstatu deliktu dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Znakem skutkové podstaty zde není ohrožení či poškození přírody a krajiny, nýbrž konání určitých činností bez souhlasu orgánu ochrany přírody. V řízení vedeném městským úřadem spáchal žalobce delikt tím, že provedl těžbu sedimentů spojenou s rozšířením koryta vodního toku v rozporu s § 46 odst. 1 vodního zákona, čímž naplnil skutkovou podstatu dle § 125a odst. 1 písm. n) téhož zákona. Skutkovou podstatou je zde rozšíření koryta v důsledku těžby sedimentů. Znakem skutkové podstaty tedy není chybějící souhlas orgánu ochrany přírody, nýbrž konání činností dle § 46 odst. 1 vodního zákona, jež se týkají samotné úpravy koryt vodních toků. Žalobce tedy jednak naplnil skutkovou podstatu dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny (chybějící souhlas orgánu ochrany přírody k popsánému jednání), jednak jednal v rozporu se zákazem stanoveným v § 46 odst. 1 vodního zákona, čímž naplnil skutkovou podstatu dle § 125a odst. 1 písm. n) téhož zákona (neoprávněné rozšíření koryta vodního toku). Za první delikt byl potrestán rozhodnutím správního orgánu I. stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného jakožto orgánem ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zatímco za druhý byl potrestán rozhodnutím městského úřadu jakožto vodoprávního úřadu. Za své jednání (jednalo se o jednočinný souběh) byl tedy potrestán ve dvou správních řízeních. ESLP akceptoval, že jedním skutkem lze spáchat několik deliktů, přičemž čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě nebrání tomu, aby pro tentýž skutek byl pachatel odsouzen ke dvěma trestům ve dvou po sobě jdoucích řízeních, pokud jde o souběh dvou různých deliktů, i když jsou tyto delikty založeny na shodném jednání. Pachatel může být potrestán dvěma různými orgány za porušení či ohrožení dvou odlišných zákonem

pokračování

chráněných zájmů, stanovených nejen různými právními předpisy, ale navíc sankcionovanými různými orgány, k němuž došlo jediným jednáním. Městský soud zdůraznil, že došlo k ohrožení rozdílných zájmů, které jsou stanoveny rozdílnými právními předpisy. V prvním případě došlo k porušení zájmu na ochraně přírody a krajiny, kdy účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině a je zde sankcionován chybějící souhlas k zásahu do přírody. Ve druhém případě došlo k porušení zákazu stanoveného na ochranu vodního hospodářství (účelem je ochrana před povodněmi a změnami vodního toku). Skutkové podstaty se nepřekrývají, ani není jedna obsažena v druhé.

[4] K odkazům žalobce na judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu městský soud uvedl, že usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, lze vztáhnout na trestněprávní oblast, nikoliv na oblast správního trestání. V daném případě navíc došlo k ohrožení obdobného chráněného zájmu. Nepřípadný je i odkaz na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 4 Tdo 1359/2016. Navíc požadavku stanovenému v tomto usnesení v daném případě bylo dostáno, neboť při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédly správní orgány též k předchozímu rozhodnutí městského úřadu. V rozsudku NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, se jednalo o skutkově jinou situaci (žalobce se dvěma skutky dopustil dvou správních deliktů). V dalších třech žalobcem odkazovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu byla řešena aplikace zásady *ne bis in idem*, kterou je třeba aplikovat *ex offio*, aniž by její uplatnění bylo namítáno. To v daném případě splněno bylo a žalovaný se v napadeném rozhodnutí touto odvolací námitkou zabýval. Městský tedy soud uzavřel, že k porušení zásady *ne bis in idem* nedošlo.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky

[5] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností. Uvedl, že mu stručně řečeno byla uložena pokuta za to, že vyčistil koryto vodního toku od usazených sedimentů (což bylo navíc podle jeho přesvědčení jednáním v krajní nouzi). Za totéž jednání byl nicméně již uznán vinným rozhodnutím městského úřadu označeným shora. Stěžovatel je i nadále přesvědčen o tom, že rozhodnutím správních orgánů v nynější věci došlo k porušení zákazu dvojího potrestání za totéž jednání (porušení zásady *ne bis in idem*). Podle judikatury (např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1399/2007) brání daná zásada dvojímu postihu dokonce i tehdy, pokud byla pachatel postižen za přestupek, ač měl být postižen za trestný čin. Zásady plynoucí z tohoto rozhodnutí Nejvyšší soud zdůrazňuje dlouhodobě i jiných judikátech.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že současný přístup ESLP je založen na rozsudku velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 (stížnost č. 14939/03) ve věci *Zolotukhin proti Rusku*. Podle něj rozhodujícím kritériem, co se rozumí oním *idem*, tj. trestným činem, není jeho právní kvalifikace, ale totožnost jednání (skutku). Na tyto závěry navázal Nejvyšší soud. Podle stěžovatele tedy, pokud je jednání obviněného stále stejné, je tu dána totožnost skutku; řízení se vede pro skutek, nikoliv pro delikt. Tyto závěry platí i ve správním řízení, k čemuž stěžovatel odkázal na rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2008, čj. 4 Ads 10/2008-63, ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74, ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 106/2014-25.

[7] Žalovaný se s napadeným rozsudkem ztotožnil a navrhl zmítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že námitkou porušení zásady *ne bis in idem* se již podrobně zabýval v žalobou napadeném rozhodnutí, stejně tak ji podrobně vypořádal městský soud. K porušení uvedené zásady nedošlo.

[8] Na vyjádření žalovaného ještě stěžovatel reagoval replikou. Předně zopakoval, že skutek, za který byl postižen již dříve, byl vymezen stejně, jako skutek, o němž rozhodovaly správní orgány v nynější věci. Připomněl, že již v kasační stížnosti poukázal na usnesení sp. zn. 5 Tdo 1399/2007. Pokuta mu byla uložena za to, že vyčistil koryto říčky. Tentýž skutek správní orgány po právní stránce různě posuzovaly. Zásady popsané v citovaném rozhodnutí Nejvyšší soud zdůrazňuje dlouhodobě (odkázal na usnesení sp. zn. 5 Tdo 166/2006 a sp. zn. 5 Tdo 551/2019). Stejně jako v kasační stížnosti zopakoval, že dané závěry platí i ve správním řízení. Setrval na návrhu na zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není přípustná.

[10] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[11] Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, uzavřel, že kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí anebo důvodům, na nichž dané rozhodnutí stojí, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. V usnesení ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, pak též tento soud výslovně uvedl, že „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).*“ Jelikož je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (viz § 102 s. ř. s.), platí, že aby vůbec byla způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána. Z toho důvodu tedy musí obsahovat polemiku s rozhodovacími důvody krajského soudu (viz též usnesení NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31).

[12] V nynější věci stěžovatel do kasační stížnosti zahrnul argumentaci, která se týká porušení zákazu dvojího potrestání, tedy pouze jednoho z argumentačních okruhů, jež byly součástí žaloby (zmínku o krajní nouzi v kasační stížnosti nelze s ohledem na její stručnost a obecnost za kasační námitku vůbec považovat). Vzhledem k tomu, že otázce porušení uvedeného zákazu (porušením zásady *ne bis in idem*) se městský soud v napadeném rozsudku podrobně věnoval, zabýval se kasační soud v souladu s citovanou judikaturou nejprve přípustností podané kasační stížnosti ve výše nastíněném smyslu.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve (shodně jako v žalobě) upozorňuje na to, že za vyčistění daného koryta byl již uznán vinným shora označeným rozhodnutím městského úřadu. V této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, jehož část přímo odcitoval a dodal, že Nejvyšší soud citované závěry zdůrazňuje dlouhodobě.

pokračování

V tomto ohledu však stěžovatel vůbec nezohledňuje, že městský soud se významem zmiňovaného rozhodnutí městského úřadu pro posouzení toho, zda došlo k porušení zákazu dvojího potrestání, podrobně zabýval, přičemž dopěl k závěru, že k porušení daného zákazu nedošlo (body 20. - 51. napadeného rozsudku). Stejně tak si byl městský soud vědom i odkazovaného usnesení Nejvyššího soudu, z něhož dokonce v napadeném rozsudku cituje totožnou pasáž jako stěžovatel v kasační stížnosti (viz bod 46. napadeného rozsudku), a stejně tak vysvětluje, proč závěry této judikatury nelze v dané věci aplikovat (body 46. a 47.). Proti těmto (zcela jednoznačným a konkrétním) závěrům městského soudu však stěžovatel nijak nebrojí a setrvává v první části kasační argumentace pouze na opětovném (obecném) připomenutí existence rozhodnutí městského úřadu a judikatury Nejvyššího soudu.

[14] Na závěry městského soudu (napadeného rozsudku) pak nereaguje ani další část kasační argumentace, v níž stěžovatel shrnuje závěry plynoucí z judikatury ESLP, na které navazuje i judikatura Nejvyššího soudu. Je třeba připustit, že stěžovatelem označený rozsudek ESLP ve věci *Zolotukhin proti Rusku* městský soud v napadeném rozsudku nezmiňuje. Nejen že však není zřejmé, jak toto stručné a obecné shrnutí závěrů daného rozsudku stěžovatelem v kasační stížnosti reaguje na vypořádání jeho žalobních námitek v odůvodnění napadeného rozsudku ze strany městského soudu, především pak nelze přehlednout, že navazující (opět toliko obecná) konstatování stěžovatele, podle nichž „podstatu skutku tvoří jednání“, nezohledňují podstatu závěrů, k nimž městský soud v dané věci dospěl. Ten totiž za klíčové považoval nejen to, že stěžovatel byl potrestán dvěma jinými správními orgány ve dvou jiných správních řízeních a na základě dvou odlišných právních předpisů, ale především zdůraznil i to, že sporným jednáním došlo k ohrožení rozdílných zájmů (viz bod 40. napadeného rozsudku). Tento náhled městského soudu však stěžovatel nijak nereflektuje, ač i městský soud již v napadeném rozsudku odkázal na rozsudek NSS sp. zn. 9 As 67/2010, který z rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* výslovně vychází. K tomu lze dodat, že další stěžovatelem nyní odkazovaný a shora již taktéž zmíněný rozsudek NSS sp. zn. 6 As 106/2014 výslovně vysvětlil, že se zakazuje stíhání pro druhý delikt, pokud je založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek, jímž se rozumí právě porušení či ohrožení chráněného zájmu (viz body 19. a 21. odkazovaného rozsudku). Jak již však bylo výše uvedeno, odlišnost ohrožených zájmů v nyní projednávané věci městský soud jasně vymezil, odůvodnění napadeného rozsudku o ně opřel, nicméně stěžovatel na to nyní v kasační stížnosti nijak nereaguje.

[15] Za přípustnou pak nelze označit ani závěrečnou část kasační argumentace stěžovatele, který opět pouze obecně a bez reakce na konkrétní závěry městského soudu opakuje, že tytéž zásady „platí i ve správním řízení“. Projednatelnou kasační námitkou nejsou v tomto směru ani citace z rozsudku NSS sp. zn. 4 Ads 10/2008 týkající se přihlédnutí správního orgánu k porušení zákazu dvojího potrestání (z tohoto rozsudku ostatně napadený rozsudek městského soudu také vychází), resp. z rozsudku sp. zn. 9 As 67/2010, se kterým se městský soud v napadeném rozsudku již taktéž vypořádal. Zbývá dodat, že projednatelnou kasační argumentaci neobsahuje ani replika stěžovatele k vyjádření žalovaného. Replika pouze opětovně shrnuje obecné argumenty stěžovatele obsažené již v kasační stížnosti (nereagující na podstatu závěrů městského soudu).

[16] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky jsou nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se mýjí s rozhodovacími důvody městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené odmítl kasační stížnost jako nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS).

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[19] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovateli vrací soudní poplatek ve výši

5 000 Kč ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, bod 48).

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

V Brně 30. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu